

HIDRELÉTRICAS E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

HIDROELÉCTRICAS Y ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LATINOAMÉRICA



Leonardo Castro Maia
Sílvia Cappelli
Felício Pontes Júnior

Organizadores



RED LATINOAMERICANA DE
MINISTERIO PÚBLICO AMBIENTAL
www.mpambiental.org

HIDRELÉTRICAS
E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NA AMÉRICA LATINA

HIDROELÉTRICAS
Y ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN LATINOAMÉRICA

© dos Autores, 2013

Capa:
UHE Mauá
Arquivo Consórcio Energético Cruzeiro do Sul

Editoração:
Suliani Editografia Ltda.
editor@suliani.com.br – (51) 3384.8579

Realização:
Red Latinoamericana de Ministério Público Ambiental
www.mpambiental.org

Patrocínio:
Fundação AVINA

Apoio institucional:
Associação Brasileira do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA
e
Fundação Neotrópica do Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D431	Hidrelétricas e atuação do Ministério Público na América Latina / Hidroeléctricas y actuación del Ministerio Público en Latinoamérica. / Maia, Leonardo Castro; Cappelli, Sílvia; Pontes Júnior, Felício (Org.). – Porto Alegre: Letra&Vida: Red Latinoamericana de Ministério Público Ambiental, 2013. 256 p.; 16 x 23 cm ISBN: 978-85-65526-69-2 1. Direito ambiental. 2. Meio ambiente. 3. Proteção ambiental. 4. Energia elétrica. 5. América Latina. I. Maia, Leonardo Castro. II. Cappelli, Sílvia. III. Pontes Júnior, Felício. CDU 349.6(8)
------	---

Bibliotecária responsável Kátia Rosi Possobon CRB10/1782

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos o quarto livro editado pela Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, desta feita versando sobre os aspectos ambientais relacionados com as usinas hidrelétricas, objeto de preocupação de membros do Ministério Público de diversos países reunidos em Lima, em 15/11/2011, para o III Congresso da Rede, conforme enunciado então aprovado:

“A Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental, por meio de seus membros reunidos em seu III Congresso, em Lima, Peru, concluiu pela imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no controle dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos, especialmente para o fim de viabilizar a responsabilização dos infratores das normas ambientais, agentes públicos ou privados, assegurar a defesa da ordem jurídica, a proteção ao meio ambiente, a atuação preventiva, a completa avaliação dos impactos ambientais e a participação social, nos termos da lei de cada país.”

Com efeito, a partir da edição do referido enunciado, a Rede acorreu prontamente com uma série de iniciativas visando à articulação entre os seus integrantes, abrindo espaço para uma rica discussão acerca dos conflitos socioambientais ensejados pela instalação e operação dos empreendimentos hidrelétricos, notadamente na região amazônica do Brasil, Equador e Peru.

Neste sentido, foram realizados encontros em Brasília, Quito e Belo Horizonte, com a participação de membros do Ministério Público, estudiosos e organizações da sociedade civil, havendo ainda um encontro programado para se realizar em Bogotá, aos quais soma-se agora o presente livro, fruto da união de esforços não apenas de membros da Rede, como também de colaboradores externos, cada qual oferecendo seu precioso contributo para a compreensão dos problemas ambientais envolvendo as hidrelétricas.

Ao final desta etapa, esperamos que os textos reunidos neste volume possam ser, de alguma forma, úteis aos membros do Ministério Público no exercício de sua atividade-fim de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Leonardo Castro Maia
Promotor de Justiça

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação que a Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental apresenta sua quarta obra. Desta feita, sobre a atuação do Ministério Público nos problemas jurídico-ambientais e sociais provenientes da instalação e operação de hidrelétricas. Como é notório, esse sistema de geração de energia, embora menos poluente do que outros, acarreta inúmeros danos ambientais e sociais, tais como o deslocamento das populações afetadas, a perda florestal e a necessidade de retirada de animais, além de outras degradações associadas. Além disso, empreendimentos hidrelétricos, por dizerem respeito a obras de infraestrutura fundamentais para o desenvolvimento dos países latino-americanos, envolvem interesses políticos e econômicos de vulto, exigindo que o Ministério Público atue de forma especializada e apoiada tecnicamente. Por último, considerando que muitos desses empreendimentos são financiados por bancos supranacionais e os efeitos ambientais estendem-se por bacias hidrográficas que não conhecem fronteiras, a atuação harmoniosa do Ministério Público em rede mostra-se fundamental para enfrentar tais problemas e proteger o meio ambiente e as populações afetadas.

Queremos registrar que esta obra é fruto do incansável trabalho dos coordenadores do Grupo de Trabalho Hidrelétricas, Leonardo de Castro Maia e Felício Pontes, bem como da valorosa colaboração de João Akira Omoto e Alexandre Raslan. Também agradecemos aos colaboradores desta obra: da Colômbia (Astrid Puentes Riaño, Ana María Mondragón Duque, María José Veramendi Villa), do Equador (Alicia Cristina Muñoz Torres) e do Brasil (Alexandre Lima Raslan, Antônio Fonseca dos Santos, Emerson Kalif Siqueira, João Akira Omoto, Leonardo Castro Maia, Leonardo Pereira Rezende, Marco Antonio Delfino de Almeida, Paulo Cesar Vicente de Lima, Rodrigo Oliveira, Sandra Cureau, Vitor Vieira Vasconcelos, Wilson Rocha Assis). Um agradecimento especial, pelo fundamental apoio da Fundação Avina, nas pessoas de Zoraida Sanchez e Juliana Strobel, sem as quais nada seria possível.

Bogotá, 20 de novembro de 2013.

*Sílvia Cappelli,
Procuradora de Justiça no Rio Grande do Sul/Brasil
e Coordenadora Executiva da Rede Latino-Americana
de Ministério Público Ambiental*

SUMÁRIO

Derechos de la naturaleza e hidroeléctricas en el Ecuador	9
Alicia Cristina Muñoz Torres	
El Derecho Internacional Ambiental y de Derechos Humanos aplicable al desarrollo de grandes represas hidroeléctricas	19
Astrid Puentes Riaño	
Ana María Mondragón Duque	
María José Veramendi Villa	
Os povos indígenas da Volta Grande do Xingu e a maldição de sua própria riqueza	76
Felício Pontes Jr.	
Rodrigo Oliveira	
Projetos de desenvolvimento: crítica e perspectivas à luz dos Direitos Humanos	94
João Akira Omoto	
Hidrelétricas e o Ministério Público brasileiro	116
Leonardo Castro Maia	
As razões da transigência	137
Leonardo Pereira Rezende	
Antônio Fonseca dos Santos	
A observância dos compromissos socioambientais na concessão de financiamento pelo Bndes	143
Marco Antonio Delfino de Almeida	
Impactos Sociais de Hidrelétricas: avaliação dos Planos de Assistência Social – PAS – no Estado de Minas Gerais, Brasil	175
Paulo Cesar Vicente de Lima	
Vitor Vieira Vasconcelos	

Os impactos socioculturais decorrentes da construção de usinas hidrelétricas no Brasil 205
Sandra Cureau

O Ministério Público e o caso das PCHs da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal) 225
Wilson Rocha Assis
Alexandre Lima Raslan
Emerson Kalif Siqueira

Derechos de la naturaleza e hidroeléctricas en el Ecuador

Alicia Cristina Muñoz Torres*

La Constitución de la República del Ecuador es la primera Constitución en el mundo en darle derechos a la naturaleza por lo que es importante tener conocimiento de este avance y de esta manera exigir lo que a la naturaleza le corresponde, pensar de una manera no solo extractivista sino de reciprocidad con la misma, es así que nuestra norma suprema manifiesta en su artículo primero que “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente...” en concordancia a este enunciado, el artículo 10 de la misma Carta Magna reza lo que sigue. “la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que reconozca la Constitución” con lo que se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, es así que el capítulo séptimo nos habla de los derechos de la naturaleza, específicamente los artículos 71, 72, 73 y 74:

Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o

* Alicia Cristina Muñoz Torres, obtuvo el título de Dra. en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República en el año 2007 por la Universidad Central del Ecuador. Obtuvo el título de Magister en Derecho Ambiental Internacional en el año 2012 por la Universidad Central del Ecuador. Actualmente se encuentra cursando Especialización en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar. Se ha desempeñado como abogada en libre ejercicio y actualmente es funcionaria de la Fiscalía General del Estado desde el año 2008, y actualmente colabora en calidad de Secretaria en la Fiscalía Provincial de Pichincha.

jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73. El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74. Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir. Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado. Finalmente el artículo 396 nos habla de la restauración integral “El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño. En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas. La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas. Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente. Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

Como podemos apreciar el Ecuador se encuentra protegido por una Contrato Social (Constitución) netamente verde, misma que se fundamenta en los siguientes principios ambientales:

Art. 396. 1. El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras. **2.** Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional. **3.** El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales. **4.** En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

Dichos principios buscan hacer efectiva la premisa mayor del buen vivir que es conocido por los ecuatorianos como el *sumak kawsay*, es por ello que nuestra Constitución tiene incorporado de manera transversal el desarrollo sustentable de los pueblos a fin de respetar la naturaleza y todos sus procesos.

Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Art. 395 en su numeral segundo establece

Las políticas de gestión ambiental se aplicarán de manera transversal y serán de obligatorio cumplimiento por parte del Estado en todos sus niveles y por todas las personas naturales o jurídicas en el territorio nacional.

En el Ecuador son nueve los proyectos emblemáticos que promueven el cambio de la matriz energética del país avanzan, los mismo que son: Coca Codo Sinclair, Minas San Francisco, Delsitanisagua, Delsitanisagua, Manduriacu, Mazar-Dudas, Toachi Pilatón, Quijos y Sopladora.

Coca Codo Sinclair – Es uno de los proyectos de mayor trascendencia a nivel nacional, el mismo que está localizado entre las provincias de Napo y Sucumbíos, este proyecto hidroeléctrico incrementará la oferta de energía eléctrica en 1500 MW. La licencia ambiental entregada a Coca Sinclair S.A. incluye varias obligaciones como la de cumplir estrictamente el estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental aprobado por el Ministerio. Así mismo, la licencia exige a la compañía apoyar procesos liderados por el Ministerio del Ambiente referente a programas o proyectos encaminados a la protección, conservación y manejo de las áreas sensibles que se verán afectadas por las actividades del proyecto. Por encontrarse en la circunscripción de esta obra la Reserva Ecológica Cayambe-Coca y Bosque Protector La Cascada, se le obliga a tomar medidas para evitar problemas de colonización, deforestación e invasiones dentro de la misma.. Esta licencia incluye compensaciones a las personas afectadas con el proyecto y exige la incorporación de tecnología que minimice el impacto ambiental.

Minas San Francisco – Este proyecto hidroeléctrico, ubicado en el Cantón Pucará (Provincia del Azuay) y en los Cantones Zaruma y Pasaje (Provincia de El Oro), aportará con 270 MW.

Delsitanisagua – Ubicado en el cantón Zamora, provincia de Zamora Chinchipe, este proyecto hidroeléctrico generará 115 MW.

Manduriacu – Este proyecto hidroeléctrico está ubicado en el cantón Quito, provincia de Pichincha, y Cotacachi, provincia de Imbabura. Aportará con 60 MW.

Mazar-Dudas – Ubicado en el cantón Azogues, provincia de El Cañar, este proyecto hidroeléctrico generará 20,82 MW.

Toachi Pilatón – El Proyecto Hidroeléctrico Toachi Pilatón, ubicado en los límites de las provincias de Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas y Cotopaxi, Actualmente se encuentra en proceso de construcción y se prevé su terminación para mayo de 2015. Generará 253 MW.

Quijos – Ubicado en la provincia del Napo, este proyecto hidroeléctrico generará 50 MW.

Sopladora – Este proyecto hidroeléctrico está ubicado en la Provincia del Azuay, Cantón Sevilla de Oro, y Provincia de Morona Santiago, Cantón Santiago de Méndez. Generará 487 MW.

Además de nuestra Constitución pionera en materia ambiental, contamos con la Ley Forestal y de Conservación e áreas naturales y vida silvestre (2004), misma que establece como Patrimonio Nacional de áreas naturales al conjunto de áreas destacadas por su valor protector, por su flora, su fauna, valor protector, con el propósito de que estas no sean alteradas.

La ley de sector eléctrico establece que los proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica deben seguir ciertos lineamientos previo a la ejecución de la obra a fin de preservar el ambiente de conformidad con lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador vigente, es así que se debe actuar coherentemente con la misma y a fin de dar viabilidad a los proyectos a implementarse se cuenta con un reglamento de orden técnico de la institución correspondiente, mismo que aprobará los estudios de impacto ambiental y eventualmente verificará su cabal cumplimiento, pues se debe mencionar que contamos con el principio *in dubio pro natura*, es decir que en caso de duda sobre las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza.

El 30 de julio de 1999, en el Ecuador se promulgó la Ley de Gestión Ambiental, la misma que establece los principios y directrices de la política ambiental del país, determina las obligaciones, responsabilidades y niveles de participación de los sectores público y privado, señalando los límites permisibles, controles y sanciones en esta materia, es así que el artículo 8 de este cuerpo legal establece que la autoridad ambiental nacional será ejercida por el Ministerio del ramo, que actuará como instancia rectora, coordinadora y reguladora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental, sin perjuicio de las atribuciones que dentro del ámbito de sus competencias y conforme las leyes que las regulan, ejerzan otras instituciones del Estado; así mismo el artículo 19 *ibidem* establece que

las obras públicas privadas o mixtas y los proyectos de inversión públicos o privados que puedan causar impactos ambientales, serán calificados previamente a su ejecución, por los organismos descentralizados de control, conforme el Sistema Único de Manejo Ambiental, cuyo principio rector será precautelatorio; finalmente el artículo 20 de la Ley de Gestión Ambiental establece que para el inicio de toda actividad que suponga riesgo ambiental se deberá contar con la Licencia Ambiental respectiva, otorgada por el Ministerio del ramo. Es por ello que el 14 de agosto de 2001 se suscribió el Decreto Ejecutivo No. 1761 con el que se expide el *Reglamento Ambiental para Actividades Eléctricas*, en el que se establecen los procedimientos y medidas aplicables al sector eléctrico en el Ecuador, para que las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, en todas sus etapas: construcción, operación – mantenimiento y retiro, se realicen de manera que se prevengan, controlen, mitiguen y/o compensen los impactos ambientales negativos y se potencien aquellos positivos.

Todo proyecto u obra para la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica será planificado, diseñado, construido, operado y retirado, observando las disposiciones legales relativas a la protección del ambiente, de esta manera es el CONELEC, el organismo que vigilará que las empresas autorizadas para esta actividad, esto es Aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y sus correspondientes Planes de Manejo Ambiental (PMA) de los proyectos u obras de generación, Incorporar en el Plan de Electrificación las políticas ambientales del Estado, evaluar conjuntamente con el Ministerio de Energía y Minas el cumplimiento y efectividad de las mismas y, sobre esta base, proponer las modificaciones que permitan alcanzar el desarrollo sustentable del sector; imponer multas y sanciones en caso de incumplimiento a las disposiciones ambientales, publicación de decisiones de aplicación general e instructivos en materia ambiental, entre otras acciones. Una vez otorgadas la licencias ambientales, Los concesionarios y titulares de permisos y licencias, deben cumplir con ciertas obligaciones y son responsables de la aplicación de las normas legales, reglamentos, regulaciones e instructivos impartidos por el CONELEC, dentro del marco general del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental. La legislación ecuatoriana cuenta con instrumentos técnicos como el Estudio de impacto ambiental (EIA) que incluye el Plan de Manejo Ambiental (PMA); y, la auditoría ambiental, que será la herramienta para evaluar el cumplimiento y efectividad del Plan de Manejo Ambiental, verificar la conformidad con la normativa ambiental aplicable, y proponer las recomendaciones pertinentes, durante las fases de construcción, operación – mantenimiento y retiro de los sistemas de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Contamos con dos tipos de auditorías, las de carácter interno (previstas en el plan de

manejo ambiental) y las externas (solicitadas por terceros o por el propio Ministerio del Ambiente y será practicada por funcionarios del CONELEC o por peritos externos debidamente acreditados.

Para aplicar y presentar el estudio de impacto ambiental en el sector eléctrico, los proyectos y obras se clasifican en:

- a) Los que requieren estudios de impacto ambiental: proyectos u obras de generación de energía eléctrica, cuya capacidad total sea igual o mayor a 1 MW, y las líneas de transmisión y distribución, en los niveles de voltaje y longitud aprobados por el CONELEC a través de Regulación, así como los proyectos u obras a los que se refiere el artículo 41 (Actividades eléctricas en zonas de Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas); y,
- b) Los que no requieren estudio de impacto ambiental: proyectos que no se contemplan en el literal anterior.

Previo a la presentación del correspondiente estudio de impacto ambiental se contará con la participación de la ciudadanía y o población que fuera directamente afectada o beneficiada, el titular del proyecto brindará la apertura total al Estudio respectivo, promoverá su difusión y conducirá audiencias públicas coordinadas por la autoridad competente y se deben implantar otros mecanismos acorde a las realidades del entorno social y los mismos se incorporarán al estudio de impacto ambiental que corresponda.

A fin de regular los procedimientos en permisos y licenciamientos, la legislación ecuatoriana cuenta con el Reglamento de Concesiones, Permisos y Licencias para la Prestación del Servicio de Energía Eléctrica que tiene por objeto establecer las reglas y procedimientos generales bajo los cuales el Estado podrá delegar en favor de otros sectores de la economía las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, así como regular la importación y exportación de energía eléctrica. Sin embargo de lo cual los interesados en obtener una concesión, permiso o licencia, para desarrollar un proyecto de generación, transmisión o distribución eléctrica, ubicados total o parcialmente dentro de las zonas de patrimonio nacional de áreas naturales protegidas, del patrimonio forestal del Estado o de bosques y vegetación protectores, deberán obtener, previamente a la presentación del estudio de impacto ambiental ante el CONELEC, la correspondiente autorización del Ministerio del Ambiente, y además el proyecto tiene que ser declarado de alta prioridad para el sector eléctrico por parte del directorio del CONELEC, a pedido del director ejecutivo; contar con el estudio de impacto ambiental y el correspondiente plan de manejo ambiental, los cuales serán sometidos a evaluación exhaustiva por parte del Ministerio del Ambiente; mantener conformidad con los planes de manejo del área natural protegida en la cual vaya a desarrollarse el proyecto, obra o instalación eléctrica; y, contar con los permisos o licencias previas de otros

organismos que tengan competencia en el manejo del respectivo recurso. La persona natural o jurídica, que cuente con una concesión, permiso o licencia otorgada por el CONELEC para la generación hidroeléctrica, observarán las disposiciones establecidas en el plan de manejo de la cuenca hidrográfica aportante, con el fin de preservar la calidad y cantidad del recurso hídrico, cuyo estudio y/o ejecución le corresponderá coordinar e impulsar con las entidades competentes, a través de un proceso participativo. En igual forma, los interesados observarán las disposiciones establecidas en los planes de manejo de cada una de las zonas localizadas dentro del Patrimonio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, del Patrimonio Forestal del Estado o de los Bosques y Vegetación Protectores.

Acciones administrativas por daño ambiental

Sin perjuicio de sanciones civiles y penales a las que hubiere lugar, en el caso que los funcionarios públicos, por acción u omisión hayan incumplido las normas estipuladas de protección ambiental, cualquier persona ya sea esta natural o jurídica, podrá solicitar por escrito acompañando las pruebas suficientes al superior jerárquico que imponga las sanciones administrativas correspondientes, quien tiene la obligación de resolver dicha solicitud en el término de 15 días. En caso de no ser despachada en este periodo de tiempo determinado actuará la figura del silencio administrativo, y se entenderá que la solicitud ha sido aprobada o que la reclamación fue resuelta en favor del peticionario.

En el caso que los particulares, por acción u omisión incumplan las normas de protección ambiental, la autoridad competente adoptará, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley, las siguientes medidas administrativas:

- a) Decomiso de las especies de flora y fauna obtenidas ilegalmente y de los implementos utilizados para cometer la infracción; y,
- b) Exigirá la regularización de las autorizaciones, permisos, estudios y evaluaciones; así como verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas para mitigar y compensar daños ambientales, dentro del término de treinta días.

Acciones civiles por daños ambientales

La acción civil se propone en contra de la persona responsable de la contaminación o afectación ambiental con el fin de obtener por medio de sentencia debidamente motivada el pago de indemnización y reparación de los daños y perjuicios provocados, a pesar de que es imposible revertir la naturaleza a su estado anterior, sin embargo se puede solicitar en este tipo

de acciones la garantía de no volver a repetir los hechos, así como disculpas públicas de parte de los contaminadores. Por cuanto son delitos de acción pública la acción la puede proponer cualquier persona o grupo de persona que tengan un interés o que hayan sido afectados por la contaminación, pueden ser también personas jurídicas, en fin personas naturales o jurídicas. Por tratarse de delitos imprescriptibles se puede accionar en cualquier momento ante la Corte Provincial con los requisitos establecidos en la ley.

Acciones penales por daños ambientales

Por ser delitos de acción pública, la acción penal puede ser propuesta por cualquier persona que conozca de delito ambiental o puede ser iniciado de oficio por la fiscalía general del Estado, lamentablemente no se cuentan en la actualidad con fiscalías especializadas en delitos ambientales, sin embargo las unidades de personas y garantías conocen denuncias en esta materia. Una vez que se ha pre

sentado la denuncia, se inicia la correspondiente indagación previa que tiene una duración de un año. De acuerdo al área afectada se realiza una delegación a la policía nacional (departamento que corresponda) quienes como órgano auxiliar presentarán su respectivo informe, de acuerdo al caso de disponen las diligencias correspondientes como son recepción de versiones de las partes, reconocimiento del lugar de los hechos, peritajes pertinentes de acuerdo al daño investigado. Una vez que contemos con los elementos de convicción que nos permitan formular cargos, se lo realiza a través de audiencia oral y pública y se inicia la etapa de instrucción fiscal, misma que puede tener una duración de hasta noventa días y excepcionalmente treinta días más en caso de existir vinculaciones. Una vez concluida la etapa de instrucción fiscal el fiscal emite su dictamen fiscal, mismo que puede ser acusatorio o abstentivo, en caso de ser acusatorio se llega a etapa de juicio en donde se acusa a las personas llamada a juicio y el tribunal con fundamento en la sana crítica y la prueba expuesta en dicha audiencia se impone una sanción de acuerdo al delito o se ratifica la inocencia de los acusados. Se debe tomar en cuenta que de ser condenados los acusados, el tribunal debe en la misma sentencia pronunciarse y condenar al pago de daños y perjuicios ocasionados.

El Ecuador cuenta también con la Defensoría del Pueblo, cuya misión es defender gratuitamente a las personas en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, un juicio justo y el respeto a los derechos humanos. De esta manera la población ecuatoriana está en la facultad de presentar quejas sobre violaciones a derechos ambientales a este organismo estatal que pese a que sus resoluciones no tengan carácter vinculante o exigible judicialmente, este órgano administrativo está para velar los derechos de todos los ecuatorianos.

El fiscal no actúa en ningún procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias ambientales en ninguna materia. La Fiscalía (ministerio público) en el Ecuador está conformada por el Fiscal General y las unidades especializadas de acuerdo al tipo de delito penal existente en la legislación ecuatoriana. Estas fiscalías o unidades especializadas se integran conforme las particularidades de cada provincia, como se indicó en líneas anteriores la fiscalía especializada en personas y garantías es la unidad que conoce los delitos ambientales. La Fiscalía cuenta con un grupo de investigadores expertos en diferentes materias en el caso de requerir informes técnicos y se trabaja con la policía especializada en delitos ambientales.

El código penal vigente contempla en el capítulo X.1 a los delitos contra el medio ambiente, siendo aplicables para el tema tratado los siguientes:

Art. 437 A. Quien, fuera de los casos permitidos por la ley, produzca, introduzca, deposite, comercialice, tenga en posesión, o use desechos tóxicos peligrosos, sustancias radioactivas, u otras similares que por sus características constituyan peligro para la salud humana o degraden y contaminen el medio ambiente, serán sancionados con prisión de dos a cuatro años.

Igual pena se aplicará a quien produzca, tenga en posesión, comercialice, introduzca armas químicas o biológicas.

Art. 437 B. El que infringiere las normas sobre protección del ambiente, vertiendo residuos de cualquier naturaleza, por encima de los límites fijados de conformidad con la ley, si tal acción causare o pudiere causar perjuicio o alteraciones a la flora, la fauna, el potencial genético, los recursos hidrobiológicos o la biodiversidad, será reprimido con prisión de uno a tres años, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido.

Art. 437 C. La pena será de tres a cinco años de prisión, cuando:

- a) Los actos previstos en el artículo anterior ocasionen daños a la salud de las personas o a sus bienes.
- b) El perjuicio o alteración ocasionados tengan carácter irreversible;
- c) El acto sea parte de actividades desarrolladas clandestinamente por su autor; o,
- d) Los actos contaminantes afecten gravemente recursos naturales necesarios para la actividad económica.

Art. 437 D. Si a consecuencia de la actividad contaminante se produce la muerte de una persona, se aplicará la pena prevista para el homicidio inintencional, si el hecho no constituye un delito más grave.

En caso de que a consecuencia de la actividad contaminante se produzcan lesiones, impondrá las penas previstas en los artículos 463 a 467 del Código Penal.

Art. 437 E. Se aplicará la pena de uno a tres años de prisión, si el hecho no constituyere un delito más severamente reprimido, al funcionario o empleado público que actuando por sí mismo o como miembro de un cuerpo colegiado, autorice o permita, contra derecho, que se viertan residuos contaminantes de cualquier clase por encima de los límites fijados de conformidad con la ley; así como el funcionario o empleado cuyo informe u opinión haya conducido al mismo resultado.

Considero que el principal obstáculo en la investigación ambiental, se debe a que carecemos de fiscalías y fiscales especializados en delitos ambientales, de hecho, la fiscalía que hoy por hoy conoce estos delitos, a su vez también conoce delitos contra la vida de las personas, misma que acapara gran cantidad de tiempo por el tipo de bien jurídico protegido y la delicadeza misma de los casos. Otros de los problemas que se presentan es el difícil acceso a la administración de justicia por parte de los pobladores que desconocen la ley y los derechos que cobijan a la naturaleza, así como la carente capacitación a los operadores de justicia que desconocen en su mayoría de este materia en particular.

Por cuanto los daños a la naturaleza son irreversibles, se debería contar con organismos de prevención de daños ambientales, no esperar hasta que los hechos se den hasta empezar a tomar acciones posteriores.

A fin de solucionar problemas de tipo ambiental el código orgánico de la función judicial en el artículo 246 ha establecido la Creación de judicaturas especiales.— En cualquier tiempo, atendiendo al mandato constitucional, el Consejo de la Judicatura podrá establecer judicaturas especiales de primer nivel, para que conozcan de las reclamaciones por violación de los derechos de la naturaleza, cuestiones relativas a adjudicación de tierras, reclamaciones del derecho a las aguas, reclamaciones relativas a la soberanía alimentaria, violaciones a los derechos de los consumidores, deportación de extranjeros, garantías de los inmigrantes. El Consejo de la Judicatura distribuirá la competencia en razón del territorio y la materia, salvo que la ley expresamente contenga previsiones al respecto.

Cada uno de nosotros somos parte y familia de la naturaleza y como tales debemos respetar los derechos de esta, esto conlleva a la necesidad de crear un nuevo pensamiento que se dirija al aspecto biocéntrico, dejando atrás el ámbito antropocéntrico, pues los daños a la naturaleza tienen un efecto universal, tomando en cuenta que los derechos de la naturaleza son una ampliación de nuestros derechos humanos ya existentes.

El Derecho Internacional Ambiental y de Derechos Humanos aplicable al desarrollo de grandes represas hidroeléctricas*

Astrid Puentes Riaño
Ana María Mondragón Duque
María José Veramendi Villa

INTRODUCCIÓN

Dados los impactos que el desarrollo de represas hidroeléctricas puede tener tanto para el ambiente como para los derechos humanos, el presente artículo busca resaltar cómo el derecho internacional podría ser útil para evitar dichos impactos y promover la vigencia de los derechos afectados. La intención de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)¹ es fortalecer el importante trabajo de los Ministerios Públicos de nuestra región en el abordaje de las violaciones a derechos humanos y degradación ambiental que los grandes proyectos hidroeléctricos están ocasionando en América Latina. Esperamos que este material apoye el objetivo de la *Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental*, que compartimos en AIDA, de prevenir los efectos ambientales de los proyectos hidroeléctricos y con ello evitar mayores daños a futuro.

El derecho internacional ha sido y es una herramienta que AIDA y otros colegas hemos utilizado a nivel interno e internacional, para fortalecer las estrategias legales con la finalidad de contribuir a aumentar la responsabilidad de los gobiernos y a que se tomen mejores y más informadas decisiones.

* El presente artículo es una actualización y reedición realizada por Astrid Puentes Riaño, Ana María Mondragón Duque y María José Veramendi Villa de dos capítulos del informe “Grandes Represas en América: ¿Peor el Remedio que la Enfermedad?” de autoría original de Jacob Kopas y Astrid Puentes Riaño. El informe original está disponible en: http://www.aida-americas.org/sites/default/files/InformeAIDA_GrandesRepresas_BajaRes_1.pdf.

¹ AIDA es una organización no gubernamental internacional que tiene como misión fortalecer la capacidad de las personas para garantizar su derecho individual y colectivo a un ambiente sano por medio del desarrollo, aplicación y cumplimiento efectivo de la legislación nacional e internacional. Para mayor información ver: <http://www.aida-americas.org/es/front>.

El presente artículo identifica las principales obligaciones, estándares, decisiones y jurisprudencia internacional aplicable a las grandes hidroeléctricas, que nuestros Gobiernos deberían utilizar en la planeación, implementación, operación y cierre de estos proyectos. El derecho internacional también contribuye a llenar vacíos que las leyes nacionales tienen en este tema. Desafortunadamente, a lo largo de nuestra experiencia hemos podido constatar que las herramientas de derecho internacional están siendo subutilizadas y hemos sido testigos sistemáticamente de la ignorancia de estas obligaciones internacionales y en consecuencia, de mayores impactos ambientales y a los derechos humanos que podrían evitarse de acoger dichos estándares.

A lo largo de nuestro trabajo hemos podido ver de cerca la labor de Ministerios Públicos como el de Brasil, donde han utilizado exitosamente varios argumentos de derecho internacional en las acciones públicas iniciadas contra las represas de Belo Monte, Teles Pires y Tapajós por ejemplo, con la finalidad de conseguir la suspensión temporal de las obras. Así, deseamos continuar aprendiendo y motivando el trabajo de los Ministerios Públicos para que utilicen argumentos de derecho internacional en su trabajo diario a nivel interno, para fortalecer aún más sus argumentos tanto en acciones judiciales, como en la preparación de recomendaciones, informes y demás acciones que implementen.

Con base en las consideraciones precedentes, el presente artículo se divide en dos partes. En el capítulo I presentaremos un panorama general de los principales estándares, el marco jurídico del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental, así como decisiones y jurisprudencia internacional aplicable a los casos de grandes represas. En el capítulo II aplicaremos dicho marco a los casos de violaciones de derechos humanos a causa de la degradación del ambiente a partir del desarrollo de una gran represa y finalizaremos con una breve conclusión.

Finalmente, queremos agradecer a la *Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental* por invitarnos a participar de esta importante publicación y esperamos que este artículo inspire a los Ministerios Públicos de la región a utilizar argumentos de derecho internacional y contribuya a fortalecer estas iniciativas con el fin de lograr una mejor protección de los derechos humanos y del ambiente afectados por el desarrollo de grandes represas.

I. PRINCIPALES ESTÁNDARES Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LAS GRANDES REPRESAS

En el presente capítulo haremos referencia al marco jurídico aplicable, para que tanto los Estados como los actores involucrados en proyectos hidroeléctricos puedan garantizar el respeto a estos derechos. Mencionaremos los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional ambiental y los estándares internacionales más importantes que deberían tenerse en cuenta². Por razones de espacio priorizamos los instrumentos más reconocidos, considerando que el presente artículo tiene una perspectiva regional. Para analizar cada caso, deberán considerarse también las normas internas relevantes, que complementan los estándares internacionales aquí mencionados.

Adicionalmente, es importante recordar que la degradación del ambiente a causa de grandes proyectos hidroeléctricos puede ser de tal magnitud que viola derechos humanos, estas violaciones afectan tanto derechos individuales como colectivos. Esta doble afectación es esencial tenerla en cuenta en la consideración de herramientas legales disponibles así como de las necesidades para una verdadera evaluación del impacto para prevenirlo y en caso necesario, de la reparación aplicable.

A. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los instrumentos y estándares internacionales de protección de los derechos humanos así como decisiones sobre casos concretos aplicables al desarrollo de grandes represas hidroeléctricas están contenidas en los dos sistemas internacionales de protección de los derechos humanos que rigen en nuestro continente: el universal, que opera bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y rige para todos los Estados que son miembros de la ONU y el interamericano, bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA) que rige para todos los Estados del continente americano miembros de la OEA.

² En este capítulo sólo se enuncian los estándares internacionales más importantes, siendo analizados para el caso de las grandes represas en el capítulo siguiente. El análisis a fondo de estos estándares rebasa el objeto de este documento.

1 Sistema Universal de Derechos Humanos

1.1 Instrumentos del Sistema Universal

En el marco de la ONU, los instrumentos aplicables más importantes comprenden la Declaración Universal de Derechos Humanos³, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP”)⁴, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos y Sociales (en adelante “PIDESC”)⁵ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁶.

Por ejemplo, cuando se analizan derechos humanos afectados por hidroeléctricas, es importante tener en cuenta el artículo 25.1 de la Declaración Universal que dispone “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”. Asimismo, los daños causados por la construcción de grandes represas pueden caracterizar violaciones de diversos derechos consagrados en estos instrumentos como la vida (artículo 6 del PIDCP), la integridad personal (artículo 7 del PIDCP), el derecho a la alimentación y vivienda adecuada (artículo 11 del PIDESC), el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del PIDESC), entre otros.

El artículo 2.1 del PIDESC establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas para lograr el desarrollo progresivo de los derechos en él reconocidos. Dicho principio también se encuentra establecido en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como se verá más adelante, y es de vital importancia al momento de analizar la responsabilidad de los Estados por la degradación ambiental a causa del desarrollo de una gran represa. Asimismo, los Estados con base en sus obligaciones derivadas del PIDCP y del PIDESC han asumido el compromiso de informar sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en los mismos.

Corresponde agregar también que ambos tratados tienen órganos de expertos independientes que supervisan su aplicación. Así, el Comité de Derechos Humanos es el órgano del PIDCP y el Comité de Derechos

³ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 61/295, U.N. Doc A/RES/61/295, 10 de diciembre de 2007.

Económicos, Sociales y Culturales es el órgano del PIDESC. Un elemento importante es que ambos órganos tienen la facultad de emitir observaciones o comentarios generales que sirven, entre otros, como fuente de interpretación de los derechos contenidos en los Pactos. En desarrollo de esta labor, el Comité Derechos Humanos y el del PIDESC han emitido importantes observaciones generales que resultan pertinentes al tema que nos ocupa, como aquellas relativas al derecho a una vivienda y alimentación adecuada, a los desalojos forzados, al derecho al agua, al derecho de participar de la vida cultural, entre otros (ver *infra* cuadro II. Estándares).

El cuerpo normativo de la ONU también incorpora convenciones como el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (en adelante “**Convenio 169**”)⁷, aplicable en la medida que se produzcan situaciones que puedan afectar a estos pueblos. Por ejemplo, la construcción de una represa en su territorio involucra y puede afectar una serie de derechos de los pueblos indígenas tal como se verá en el Capítulo II. A la fecha únicamente 22 Estados han ratificado el Convenio 169 siendo 14 de ellos de América Latina⁸.

Los Estados partes del Convenio 169 tienen la obligación de informar periódicamente a la OIT sobre las medidas adoptadas para la implementación de las disposiciones contenidas en el Tratado. La información presentada es evaluada por Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) el cual, presenta observaciones sobre la situación concreta de la aplicación del Convenio en cuestión⁹.

Finalmente, y en relación también con los derechos de los pueblos indígenas corresponde destacar la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, la cual eleva el estándar de su protección en el marco del Sistema Universal al establecer, entre otros, en su artículo 32.2 que:

[l]os Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

⁷ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Entró en vigor el 5 de septiembre de 1991.

⁸ Los países de América Latina que han ratificado el Convenio son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, Información disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

⁹ Para mayor información ver: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/Supervision/lang--es/index.htm>.

Así, el Estado deberá también tener en cuenta el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas al momento planear la posible construcción de una represa en su territorio.

1.2 Decisiones del Sistema Universal

El Comité de Derechos Humanos en ejercicio de su competencia para recibir quejas individuales ha analizado casos relacionados con la defensa del ambiente, entre los que se destaca el caso *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band vs. Canadá*¹⁰ en el que los solicitantes, el pueblo indígena Lubicon Lake Band, alegaron que el gobierno de la provincia de Alberta (Canadá) violó su derecho a la autodeterminación, a disponer libremente de su riqueza y recursos naturales y su derecho a no ser privados de sus medios de subsistencia a causa del otorgamiento de concesiones para la exploración de gas y petróleo en sus tierras. El Comité concluyó que estos hechos amenazan el modo de vida y la cultura del *Lubicon Lake Band* y por ello constituyeron una violación del artículo 27 del PIDCP que protege el derecho de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Asimismo se destaca el caso *Ángela Poma Poma vs. Perú*¹¹ en el que la solicitante denunció que ella y su comunidad fueron privados de sus medios de subsistencia ya que el Estado desvió las aguas subterráneas de sus tierras y como consecuencia se destruyó el ecosistema del altiplano, se degradaron las tierras y se desecaron los humedales. Alegó que lo anterior trajo la muerte de miles de cabezas de ganado y el colapso del único sistema de supervivencia de la comunidad que era el pastoreo y crianza de llamas y alpacas.

El Comité concluyó entre otros que:

[...] ni la autora ni la comunidad de la que forma parte fueron consultadas en ningún momento por el Estado Parte en lo relativo a la construcción de los pozos de agua. Además, el Estado tampoco exigió la realización de estudios por entidad competente e independiente con miras a determinar el impacto que la construcción de los pozos tendría en la actividad económica tradicional, ni se tomaron medidas para minimizar las consecuencias negativas y reparar los daños sufridos. El Comité observa asimismo que la autora, no ha podido seguir beneficiándose de su actividad económica tradicional, debido a la desecación de las tierras y la pérdida de su ganado.

¹⁰ Lubicon Lake Band v. Canadá, Comunicación No. 167/1984 (26 March 1990), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/45/40) at 1 (1990). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session45/167-1984.htm>.

¹¹ Ángela Poma Poma vs. Perú. Comunicación Nº 1457/2006, 27 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2009.03.27_Poma_Poma_v_Peru.htm.

*Por ello, el Comité considera que la actuación del Estado comprometió de manera sustantiva el modo de vida y la cultura de la autora, como miembro de su comunidad*¹².

2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

1.1 Instrumentos del Sistema Interamericano

A nivel regional del continente americano, la Organización de Estados Americanos (OEA) cuenta con dos subsistemas normativos en materia de protección de los derechos humanos. El primero, es aquel exigible a todos los Estados miembros de la OEA con base en las obligaciones contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”) proclamada en 1948. El segundo, es aquél exigible a los Estados que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH” o “la Convención Americana”) adoptada en 1969¹³, sus Protocolos Adicionales¹⁴, o alguno o los cuatro tratados interamericanos en materia de protección de los derechos humanos¹⁵. Tales obligaciones incorporan también las decisiones de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, órganos de protección regionales que tienen competencia interpretativa especial sobre los instrumentos del sistema¹⁶.

Cabe destacar, que ni la Declaración ni la Convención Americanas hacen referencia a la protección de derechos relacionados con el ambiente. La Convención Americana se limita a hacer una referencia general a la protección progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 26¹⁷. Sin embargo, como establecimos al inicio de este

¹² Ángela Poma Poma vs. Perú, *supra* nota 11.

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, entró en vigor el 18 de julio de 1978. Para una lista de los Estados que han ratificado las varias convenciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ver, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Documentos básicos en materia de derechos humanos en el Sistema Interamericano. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.

¹⁴ El Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.

¹⁵ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

¹⁶ Ver, artículo 33 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ El artículo 26 de la CADH dispone que “[l]os Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se

capítulo y explicaremos en mayor detalle en el siguiente, grandes proyectos hidroeléctricos pueden afectar a las personas y comunidades a tal punto que constituyen una violación de diversos derechos humanos garantizados en el Sistema Interamericano como la vida (artículo 4 de la CADH), la integridad personal (artículo 5 de la CADH), las garantías judiciales (artículo 8 de la CADH), la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13 de la CADH), los derechos del niño (artículo 19 de la CADH), el derecho de circulación y de residencia (artículo 22 de la CADH), entre otros.

Asimismo, en 1988 trece¹⁸ Estados del continente Americano suscribieron el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”¹⁹. El tratado entró en vigor más de diez años después, el 16 de noviembre de 1999, y a la fecha 16 de los 35 Estados miembros OEA lo han ratificado²⁰. Este Protocolo contiene un catálogo importante de derechos económicos, sociales y culturales como el trabajo, la educación, la salud, la seguridad social, entre otros. Además, expresamente consagró en su artículo 11 el derecho a un medio ambiente sano de la siguiente forma:

1. *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*
2. *Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

El Protocolo constituyó el primer instrumento internacional en reconocer expresamente ese derecho. No obstante el Protocolo también estableció una limitación a su exigibilidad directa a través del procedimiento de peticiones individuales²¹ ante la CIDH sin embargo, ello no es obstáculo

derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

¹⁸ Los Estados que suscribieron el Protocolo el 17 de noviembre de 1988 fueron: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html> (última visita 11 de abril de 2013).

¹⁹ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimotercero período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 al recibir la undécima ratificación.

²⁰ Los Estados que han ratificado el Protocolo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. Información disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html> (última visita 11 de abril de 2013).

²¹ Artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador: “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 [derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección], y en el artículo 13 [derecho a la educación] fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante

para su protección y cumplimiento a nivel de las jurisdicciones internas de los Estados.

En ese sentido, el propio Protocolo dispone que los Estados partes se comprometen a presentar “informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo”²². Así, al momento de analizar el cumplimiento de los derechos contenidos en el Protocolo se debe tomar en cuenta que en virtud de la obligación de progresividad, al Estado en principio le está vedado “adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance ‘progresivo’”²³.

1.2 *Decisiones del Sistema Interamericano*

El SIDH cuenta con dos órganos principales y autónomos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) creada en 1959 y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte IDH”) creada por la Convención Americana en 1969. A continuación analizamos las principales decisiones de la Comisión y de la Corte que pueden ser aplicables a los casos de represas, pues abordan temas relacionados con impactos en los derechos humanos que el desarrollo de estos proyectos puede causar.

1.2.1 *Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*

1.2.1.1 *Medidas Cautelares*

En situaciones de gravedad y urgencia en las que se verifique un riesgo o amenaza de violación de un derecho humano protegido por la CADH o algún otro instrumento interamericano de derechos humanos, la Comisión *motu proprio* o las víctimas o sus representantes pueden solicitarle a la CIDH el otorgamiento de medidas cautelares para que requiera a un Estado la adopción de acciones de protección que impidan o detengan la ocurrencia de un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano.

la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

²² Artículo 19.1 del Protocolo de San Salvador.

²³ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008, párr. 6.

El otorgamiento de dichas medidas de protección y su adopción por el Estado no constituye prejuzgamiento alguno sobre violación alguna a los derechos protegidos por la CADH, u otros instrumentos aplicables²⁴.

Los estándares de protección establecidos por la Comisión en las medidas cautelares pueden ser útiles en casos de riesgo de afectación de los derechos de personas y comunidades ante el desarrollo de grandes represas. En ese sentido, algunas de las medidas cautelares más relevantes al tema que nos ocupa son aquellas dictadas a favor de Mercedes Huenteaó y otros (Chile, 2003)²⁵, las Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros en el Valle del Río Changuinola (Panamá, 2009)²⁶, las Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará (Brasil, 2011)²⁷, el Pueblo Indígena Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus Miembros (Panamá, 2011)²⁸ todas afectadas por la construcción de grandes represas en sus territorios. Mediante estas medidas cautelares la CIDH ordenó a los Estados en cuestión adoptar las previsiones necesarias para salvaguardar el territorio ancestral de las comunidades indígenas y suspender el desarrollo de los proyectos hasta tanto no se tome una decisión sobre el mérito de los casos también en trámite ante dicho órgano de protección.

Al respecto, corresponde destacar las medidas de las Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú afectadas por la construcción de la represa de Belo Monte. Dichas medidas inicialmente ordenaron la suspensión del proyecto hidroeléctrico ante inminentes afectaciones al ambiente y en consecuencia de violaciones al derecho a la vida, a la integridad, a la salud, de las comunidades hasta tanto no se realice un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades y que para ello tengan a su disposición un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos. Sin embargo, posteriormente la CIDH modificó su objeto, manteniendo su vigencia, a fin de proteger la vida, salud e integridad personal de las comunidades, la regularización de tierras y protección del territorio ancestral y dispuso que lo referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte es una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de

²⁴ Artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²⁵ CIDH, *Mercedes Julia Huenteaó y otras*, Chile. Medidas Cautelares de 1 de agosto de 2003. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#JuliaHuenteaó>.

²⁶ Comunidades Indígenas Ngöbe y otras, Panamá. Medidas Cautelares de 18 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#Ngobe>.

²⁷ CIDH, *Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil*. Medidas Cautelares de 1 de abril de 2011. La CIDH modificó su objeto el 29 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#382-10>.

²⁸ CIDH, *Comunidades de los pueblos Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano*, Panamá. Medidas Cautelares de 5 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/proteccion/cautelares.asp#105/11>.

medidas cautelares. Lo anterior, revirtió la orden de suspensión del proyecto y con ello se regresó en los estándares de protección establecidos por la CIDH frente a este tipo de proyectos, lo que no implica que a nivel interno dicho estándar no pueda ser elevado como corresponde.

Asimismo, son importantes las medidas cautelares dictadas a favor de las Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros (Belice, 2000)²⁹, de la Comunidad Kichwa Sarayaku (Ecuador, 2003)³⁰; de los miembros de la Comunidad San Mateo de Huanchor (Perú, 2004)³¹ donde se han protegido a colectividades ante el desarrollo de proyectos u agentes contaminantes asentados en sus territorios que podían y en algunos casos estaban afectando su vida e integridad personal, entre otros derechos protegidos por la Convención Americana.

Igual de importantes han sido las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a favor de los defensores del ambiente³². La Comisión ha observado que “el rol que defensoras y defensores cumplen es esencial para garantizar el equilibrio entre la protección ambiental y el desarrollo de los países de la región”³³, “así como garantizar el goce de derechos como la vida e integridad personal de los seres humanos ante la exposición a agentes contaminantes que, provenientes de diversas fuentes, pueden afectar la calidad del aire, agua, suelo y subsuelo y perjudicar el goce de los derechos humanos”³⁴. Dichos estándares también son útiles en la medida que aplican para los defensores del ambiente que trabajan en la defensa de los derechos de las personas y comunidades afectadas por el desarrollo de grandes represas.

1.2.1.2 Sistema de peticiones y casos

La mayoría de las decisiones de la Comisión Interamericana relativas al derecho a un medio ambiente sano se han producido casi sistemáticamente

²⁹ CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas y sus miembros (caso 12.053)*, Belice. Medidas Cautelares de 20 de octubre de 2000. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2000.sp.htm>.

³⁰ “34. El 5 de mayo de 2003 la Comisión otorgó medidas cautelares en favor de Franco Viteri, José Gualinga, Francisco Santi, Fabián Grefa, Marcelo Gualinga y demás miembros de la Comunidad Indígena Sarayaku [...]”. Ver: <http://www.cidh.org/medidas/2003.sp.htm>

³¹ CIDH, *Oscar González Anchurayco y miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor*, Perú. Medidas Cautelares de 17 de agosto de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2004.sp.htm>

³² Ver, *inter alia*, CIDH. *Padre Andrés Tamayo y otros, Honduras*. Medidas Cautelares de 22 de diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2006.sp.htm>. Para mayor información ver: CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 311.

³³ Al respecto, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo señala en su Principio 3 que “[e]l derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. En: CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, *supra* nota 32, párr. 311.

³⁴ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, *supra* nota 32, párr. 311.

a través de peticiones y casos relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, siempre en conexión con otros derechos de la Declaración, la Convención o de otros instrumentos interamericanos en materia de protección de los derechos humanos en razón del impedimento de exigibilidad directa que se describió líneas arriba. Así, la CIDH se ha referido al derecho a un medio ambiente sano en informes y resoluciones sobre peticiones o casos y también en informes temáticos³⁵ o aquellos referidos a la situación general de un país específico³⁶.

Por ejemplo, en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, la Comisión Interamericana concluyó que “[l]a integridad de los Yanomami como pueblo y como individuos es continuamente agredida por mineros invasores, al igual que por la contaminación ambiental que estos generan. La protección del Estado contra estas continuas presiones e invasiones es irregular y débil, así como el continuo deterioro de su hábitat”³⁷.

Asimismo, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, la CIDH destacó que:

*[...] Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano. [...] Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales. [...] Las normas del sistema interamericano de derechos humanos no impiden ni desalientan el desarrollo, pero exigen que el mismo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados. Tal como se señala en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas, sólo podrá sustentarse el progreso social y la prosperidad económica si nuestras poblaciones viven en un medio saludable y se gestionan con cuidado y responsabilidad nuestros ecosistemas y recursos naturales*³⁸.

³⁵ Ver entre otros: CIDH, Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, *supra* nota 32.

³⁶ Algunos informes sobre la situación general de derechos humanos en los Estados miembros de la OEA como consúltense los informes específicos sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas en los siguientes países: Guatemala (1993), Colombia (1993), Ecuador (1997), Brasil (1997), México (1998) y el Perú (2000) se refieren al derecho a un medio ambiente sano y pueden ser consultados en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>.

³⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97, Doc. 29, rev.1, 29 de septiembre de 1997, Capítulo VI.

³⁸ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, Capítulo VIII. La situación de los derechos humanos de los habitantes del interior del Ecuador afectados por las actividades de desarrollo.

Concretamente, en el sistema de peticiones y casos, la CIDH se ha referido por ejemplo al derecho al medio ambiente sano relacionado con el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas. Así, en el caso de las *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* contra Belice la CIDH analizó el tema de la explotación de recursos naturales, en el presente caso madera, y el derecho de propiedad de los pueblos indígenas a partir de la Declaración Americana, en tanto que Belice no es parte de la CADH, y al respecto señaló que

[...] los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han reconocido que los pueblos indígenas gozan de una relación particular con la tierra y los recursos tradicionalmente ocupados y usados por ellos, conforme a los cuales esas tierras y recursos son considerados de propiedad y goce de las comunidades indígenas en su conjunto y de acuerdo con el cual el uso y goce de la tierra y de sus recursos son componentes integrales de la supervivencia física y cultural de las comunidades indígenas y de la efectiva realización de sus derechos humanos en términos más generales³⁹. (pies de página omitidos)

Dispuso además, retomando lo ya establecido en el caso *Mary y Carrie Dann* contra Estados Unidos, que

la adopción de medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras y recursos tradicionales y su derecho a no ser privados de este interés excepto con un previo consentimiento plenamente informado, en condiciones de equidad y previa justa compensación⁴⁰. (pies de página omitidos)

Finalmente, la Comisión concluyó que

[...] las concesiones madereras otorgadas por el Estado respecto de las tierras del Distrito de Toledo han causado daños ambientales, y que este daño afectó negativamente algunas tierras total o parcialmente comprendidas por los límites del territorio en el que el pueblo maya tiene un derecho de propiedad comunal. [...] [E]ste daño es en parte resultante del hecho de que el Estado no haya establecido salvaguardias y mecanismos adecuados para supervisar, controlar y garantizar que exista personal suficiente para asegurar que la ejecución de las concesiones madereras no causara mayor daño ambiental a las tierras y comunidades mayas⁴¹.

³⁹ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice*, 12 de octubre de 2004, párr. 114. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Belize.12053.htm>

⁴⁰ CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo*, Belice, *supra* nota 39, párr. 117.

⁴¹ CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo*, Belice, *supra* nota 39, párr. 147.

Estos precedentes abrieron un camino importante para tratar las cuestiones relacionadas con la protección al medio ambiente sano a partir una violación al derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas.

La Comisión se ha referido a casos relacionados con afectaciones derivadas del desarrollo de represas desde el punto de vista de una solución amistosa en el caso *Mercedes Huenteao y otros* contra Chile quienes son miembros del pueblo Mapuche Pehuenche del sector Alto Bío Bío, VIII Región de Chile y cuya vivienda en Ralco sería afectada con la construcción de una central hidroeléctrica por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA). En la solución amistosa se destacan los siguientes acuerdos entre las partes:

- Acordar los mecanismos que aseguren la participación de las comunidades Indígenas en la administración de la Reserva Forestal Ralco.
- Acordar mecanismos para asegurar que las comunidades indígenas sean informadas, escuchadas y consideradas en el seguimiento y control de las obligaciones ambientales del proyecto Central Hidroeléctrica Ralco.
- Acordar mecanismos vinculantes para todos los órganos del Estado que aseguren la no instalación de futuros megaproyectos, particularmente hidroeléctricos, en tierras indígenas del Alto Bío Bío⁴².

Asimismo, la Comisión ha emitido un informe de admisibilidad en un caso, relacionado con la construcción de la represa Chan 75, a saber el de las *Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros en el Valle del Río Changuinola Vs. Panamá*⁴³. En dicho informe la Comisión concluyó que los alegatos de los denunciantes sobre el desconocimiento de los derechos de propiedad colectiva de las presuntas víctimas, así como la presunta falta de consulta previa antes de la aprobación del proyecto Chan-75, tienden a caracterizar una posible violación al derecho a la propiedad así como a los derechos a la participación política y a buscar, recibir y difundir información al respecto establecidos en los artículos 21, 13 y 23 de la Convención Americana. La Comisión también señala las alegaciones de que los Ngöbe no podían salir libremente de su territorio o recibir visitas de personas fuera de las comunidades pueden constituir una violación al derecho de libre circulación establecido en el artículo 22 de la Convención, entre otros derechos presuntamente violados.

Finalmente, el pasado 26 de febrero de 2013, la CIDH presentó ante la Corte Interamericana el caso de los *Pueblos Indígenas Kuna de*

⁴² CIDH, Informe No. 30/04, Petición 4617/02, *Mercedes Julia Huenteao Beroiza y Otras, Chile*, 11 de marzo de 2004. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Indigenas/Chile.4617.htm>

⁴³ CIDH, Informe No. 75/09, Petición 286-08, *Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros en el Valle del Río Changuinola, Panamá*, 5 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Panama286-08.sp.htm>.

*Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*⁴⁴. Este caso se refiere a la violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de estos pueblos indígenas, como consecuencia del incumplimiento por parte del Estado de Panamá del pago de indemnizaciones económicas derivadas del despojo e inundación de los territorios ancestrales de las víctimas a partir de la construcción del complejo hidroeléctrico del Bayano⁴⁵. Si bien el caso versa fundamentalmente sobre los derechos territoriales y sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas, es especialmente relevante para el tema que nos ocupa, en la medida en que es el primer caso relacionado con la construcción de una represa hidroeléctrica sometido a la jurisdicción de la Corte.

Adicionalmente, la Comisión ha emitido dos informes de admisibilidad en casos contra Perú el caso de la *Comunidad de San Mateo Huanchor y sus Miembros* en el año 2004 y el caso de la *Comunidad de La Oroya* en el año 2009 donde las afectaciones causadas se relacionan con los efectos que sufren grupos de personas a causa de la contaminación ambiental producida por un depósito de residuos de relaves tóxicos aledaño a la Comunidad de San Mateo de Huanchor y un complejo metalúrgico que funciona en la ciudad de La Oroya podrían caracterizar violaciones a los derechos a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales, y a la protección judicial todos consagrados en la Convención Americana.

En el caso San Mateo, la Comisión concluyó además que los hechos podrían caracterizar una violación al desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales consagrado en el artículo 26 de la CADH. Por su parte, para el caso de La Oroya la CIDH consideró que los hechos podrían caracterizar una violación a la protección especial debida a los niños y niñas establecida en el artículo 19 de la Convención Americana. Asimismo, indicó que una supuesta falta y/o manipulación de información sobre la contaminación ambiental que se vive en La Oroya y los efectos en la salud de sus pobladores, así como los alegados actos de hostigamiento contra personas que pretenden difundir información al respecto, podrían caracterizar violaciones al derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

Ambos casos cuentan con medidas cautelares de la CIDH y son de suma importancia en lo relativo a la responsabilidad de los Estados por la ausencia de protección a sus ciudadanos del impacto de la contaminación tóxica, lo cual puede ser análogamente aplicado a los casos de grandes represas.

⁴⁴ Ver, comunicado de prensa de la CIDH de 4 de abril de 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/022.asp>

⁴⁵ CIDH, Informe 58/09, Petición 12.354, *Pueblo Indígena Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, Panamá*, 21 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Panama12354.sp.htm>

1.2.2 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

1.2.2.1 Medidas Provisionales

Las medidas provisionales podrán ser ordenadas por la Corte en casos de extrema gravedad y urgencia⁴⁶. Al igual que la Comisión la Corte también ha ordenado “la protección de una pluralidad de personas que no han sido previamente nominadas, pero que son identificables y determinables y que se encuentran en una situación de grave peligro en razón de su pertenencia a un grupo o comunidad”⁴⁷. Este tipo de protección es esencial para los casos de represas porque los afectados de este tipo de proyectos generalmente son grupos de personas cuya identificación es muy complicada e incluso imposible. Como se señaló para el caso de las medidas cautelares, los estándares de protección establecidos por la Corte en las medidas provisionales pueden ser útiles en casos de riesgo de afectación a los derechos humanos de personas y comunidades ante el desarrollo de grandes represas. En algunas medidas provisionales dichos estándares han sido regresivos, sin embargo pueden ser tomados como referencia a fin de establecer un estándar de protección más elevado a nivel interno.

En el Asunto de las Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus miembros en Panamá, la CIDH solicitó medidas provisionales a la Corte argumentando que el otorgamiento de una concesión por 20 años otorgada por la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá dentro del “Bosque Protector Palo Seco” a favor de la empresa AES-Changuinola, para la construcción de una serie de represas hidroeléctricas en el curso del río Teribe-Changuinola” con irregularidades en los estudios de impacto ambiental y sin consulta previa a las comunidades Ngöbe que serían desplazadas de su territorio ancestral y reubicadas en nuevos asentamientos, sería un elemento de extrema gravedad y urgencia. La situación se refería en especial a la construcción de la represa Chan 75.

La Comisión alegó que las medidas provisionales constituían una medida indispensable para preservar la existencia misma de las comunidades⁴⁸. Sin embargo, la respuesta de la Corte fue la de desestimar la solicitud de medidas provisionales en vista de que, según señaló la

⁴⁶ Artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso de las Penitenciarias de Mendoza*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2004, considerando 13; *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004, considerando 7, y *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004, considerando 7.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros respecto Panamá*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2010, considerando 5.

Corte, la Comisión no presentó argumentos relacionados estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas y presentó argumentos de fondo relativos al caso contencioso⁴⁹.

Un ejemplo adicional en tanto que el estándar es útil para la protección del territorio de comunidades indígenas afectadas por la construcción de grandes represas es el de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni en el cual, la Corte otorgó medidas provisionales, más de un año después de haber dictado sentencia contra Nicaragua, a fin de proteger el uso y disfrute de la propiedad de la Comunidad y de sus recursos naturales frente a actividades de terceros asentados en su territorio o que exploten sus recursos naturales hasta que no se produzca la delimitación, demarcación y titulación definitivas ordenadas en la sentencia de la Corte.

1.2.2.2 Casos Contenciosos

En cuanto a los casos contenciosos, destacan importantes avances jurisprudenciales en materia de la protección a personas y comunidades frente a violaciones de derechos humanos a causa de la degradación ambiente que son relevantes para el objeto de estudio. Entre dichos avances se destaca el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como el derecho a la propiedad colectiva, y su estrecha vinculación con sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura.

Asimismo, jurisprudencia relacionada con el acceso a información relevante sobre asuntos de interés público para la defensa del medio ambiente e importantes avances relacionados con el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado y sus elementos, entre otros avances que pueden ser aplicables a los casos de desarrollo de grandes represas (ver *infra* cuadro III. Decisiones del Sistema Interamericano).

B. Derecho internacional ambiental

Otro conjunto de normas internacionales de gran importancia, es el derecho internacional ambiental. Este cuerpo normativo tiene como objetivo la protección del ambiente a favor de la humanidad, incluyendo, más no exclusivamente en relación con los derechos de individuos o determinados grupos humanos. El derecho ambiental internacional establece asimismo obligaciones para los Estados en relación con la protección ambiental, que son aplicables en proyectos como las represas, por lo cual además de ser vinculantes, podrían incluso ser útiles como complemento para la protección los derechos humanos que puedan verse afectados.

⁴⁹ Corte I.D.H., *Asunto Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros respecto Panamá*, *supra* nota 48, considerando 13.

1 Los Principios de Derecho Ambiental Internacional

Para el tema que nos ocupa, son especialmente relevantes los principios de derecho ambiental internacional, concretamente los principios de prevención, de precaución, de evaluación de impactos ambientales, de acceso a la información, participación y acceso a la justicia y de no afectación a jurisdicciones de otros Estados. La aplicación de estos principios, contenidos en diversos tratados internacionales a los que haremos breve referencia a continuación, es vital para asegurar que los proyectos de construcción de grandes represas se implementen de la mejor manera y que sus posibles impactos sean tenidos en cuenta y evitados, mitigados o reparados.

En virtud del **principio de prevención**, cuando existan actividades que pueden causar daños al ambiente, los Estados deberían implementar medidas para evitarlos, de acuerdo con la información científica disponible. Uno de los elementos esenciales para aplicar este principio, considerado también como principio autónomo, es la realización de evaluaciones de impacto ambiental sujetas a decisión de autoridades nacionales, para evitar impactos negativos considerables al ambiente. Este tipo de evaluaciones permite llevar a cabo un análisis detallado de las actividades que pretenden realizarse y determinar las medidas necesarias para evitar los impactos posibles.

Por otro lado, algunos proyectos podrían causar graves impactos, a pesar de no contar con completa certeza científica al respecto. Para estas situaciones es esencial considerar el **principio de precaución**, que establece: “[c]uando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. El Principio de Precaución también está incorporado en diversos instrumentos internacionales y constituye un principio general del derecho internacional consuetudinario. Cuando los impactos previstos implican afectaciones a los derechos humanos, como es el caso de las grandes represas, este principio cobra mayor importancia, pues exige y permite a las autoridades ejecutar las acciones necesarias para evitar daños graves e irreversibles a los derechos humanos y al ambiente, aún ante la inexistencia de la corroboración total de los impactos. En síntesis, ante el riesgo posible de consecuencias graves e irreversibles, deberá prevalecer la protección a los derechos humanos y al ambiente.

Por otro lado, la herramienta fundamental para tomar decisiones respecto de actividades que pueden causar daños ambientales es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Tomando esto en cuenta, **el principio de evaluación de impactos ambientales** forma parte fundamental de las obligaciones de los Estados, se encuentra incluida en

prácticamente todos los tratados ambientales⁵⁰ y ha sido reconocida en la jurisprudencia de diferentes órganos internacionales⁵¹. Al respecto, es preciso resaltar que la Corte Internacional de Justicia señaló que “de acuerdo con la práctica que en años recientes ha ganado mucha aceptación entre los Estados podría ahora considerarse un requisito bajo el derecho internacional general el implementar estudios de impacto ambiental cuando haya un riesgo que la actividad industrial propuesta pueda tener un impacto adverso significativo en un contexto transfronterizo, particularmente, en un recurso compartido”⁵².

Finalmente, **el principio de información, participación y acceso a la justicia** es uno de los pilares fundamentales en el derecho internacional ambiental y es requisito esencial para garantizar el derecho al ambiente sano. Este principio fue reconocido expresamente en la Declaración de Río, en el Principio 10⁵³, estableciendo la posibilidad para las personas interesadas de tener conocer información relevante sobre el medio ambiente y ser parte de los procesos de toma de decisiones que puedan afectarlos. Para el caso de grandes represas la afectación al derecho a la información, participación y acceso a la justicia es uno de los problemas presentados sistemáticamente, según se analizará en más detalle posteriormente.

⁵⁰ Artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica; Artículo 3 del Convención Marco de Cambio Climático, y Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención de Ramsar).

⁵¹ Ver, *inter alia*, Corte I. D. H., *Caso del Pueblo Saramaka c. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de noviembre 28 de 2007, Serie C. No. 172, párr. 129, y Comisión Africana de Derechos Humanos de los Pueblos, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*. ACHRP/Comm/A044/1, 27 de mayo de 2002, párr. 53.

⁵² CIJ, *Papeleras en el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)*. Sentencia de 20 de abril de 2010, párr. 204; Ver también, Cymie R. Payne, “*Pulp Mills on the River Uruguay: The International Court of Justice Recognizes Environmental Impact Assessment as a Duty under International Law*”, ASIL the American Society of International Law, April 22, 2009, Volume 14, Issue 9.

⁵³ El Principio 10 de la Declaración de Río establece que: “*El mejor modo de tratar las cuestiones es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*” Ver, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992. Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

2 **Tratados Internacionales más relevantes en materia ambiental**

Dados los posibles impactos a la biodiversidad, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)⁵⁴ es esencial para evaluar la implementación de las grandes represas. El objetivo de este Convenio es “conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de generaciones actuales y futuras”, para lo cual establece que los Estados deberían implementar acciones conducentes hacia la preservación de la biodiversidad, incluyendo la evaluación de impactos ambientales para proyectos que puedan afectarla.

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención de Ramsar)⁵⁵ es aplicable para aquellos proyectos que impactan o podrían impactar humedales, como lagos, lagunas o incluso sistemas de manglares, entre otros.

Finalmente, cabe recordar que dado que los embalses en zonas tropicales podrían causar emisiones de gases de efecto invernadero que podrían impactar considerablemente en el cambio climático, por lo que las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵⁶ y el Protocolo de Kyoto⁵⁷ pueden ser relevantes en determinados casos.

C. **Otros estándares internacionales de "soft law"**

Esta tercera categoría de normas comprende los estándares, declaraciones y recomendaciones de diversas entidades internacionales sobre la implementación y operación de represas y otros grandes proyectos de desarrollo. Tales normas, forman parte del cuerpo normativo de “*soft-law*” y aunque no son estrictamente vinculantes, sí tienen un peso interpretativo significativo, que debe tomarse en consideración al implementar estos proyectos a la luz de las obligaciones del derecho internacional⁵⁸. Además, estas normas desarrollan medidas más específicas

⁵⁴ Convenio sobre la Diversidad Biológica. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Disponible en: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.

⁵⁵ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Disponible en: http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-documents-texts-convention-on/main/ramsar/1-31-38%5E20671_4000_2__.

⁵⁶ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

⁵⁷ Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Entró en vigor el 16 de febrero de 2005. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>.

⁵⁸ Es importante señalar aunque estas normas carecen de un efecto directamente vinculante, son importantes para la interpretación de otras normas, la definición de estándares de “buena

para proyectos de grandes represas y en general, grandes proyectos que puedan afectar el ambiente y/o los derechos humanos, por lo cual contienen herramientas útiles que pueden y deberían implementarse con el fin de asegurar que los proyectos se implementan adecuadamente.

1. *Estándares del Sistema Universal de Derechos Humanos* – En el Sistema de Naciones Unidas, vale la pena resaltar sobretodo la declaración de la extinta Comisión de Derechos Humanos, que determinó que los desalojos forzosos son una violación grave de los derechos humanos⁵⁹. De manera más expresa, existen los Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo⁶⁰, que establecen la forma en que deberían abordarse las situaciones que requieran el desplazamiento de personas, con el fin de respetar sus derechos.
2. *Estándares establecidos por la Comisión Mundial de Represas (CMR)* – Específicamente respecto a la construcción de grandes represas, los estándares aplicables más completos y que analizan de manera integral estos proyectos, son los establecidos por la Comisión Mundial de Represas (CMR). Esta Comisión reunió un grupo de expertos de comunidades afectadas, gobiernos, la industria, academia y organizaciones no gubernamentales de todas las regiones del mundo, con el propósito de evaluar el “cuándo, cómo y porqué los proyectos de represas tienen éxito o fracasan en alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo”⁶¹. Como parte de su informe sin precedentes: *Las Represas y el Desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones*, la CMR analizó aspectos técnicos, económicos, políticos, sociales y ambientales, a partir de lo cual estableció las siguientes

conducta” de los Estados y además ayudan en la identificación de actividades ilícitas que conllevan la presunción de ilegalidad. Ver, Dupuy, Pierre Marie, *Soft Law and the International Law of the Environment*, En: Michigan Journal of International Law, vol. 12, 1991, párrs. 434-35.

⁵⁹ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), Resolución 1993/77, 67ª reunión, 10 de marzo de 1993.

⁶⁰ CDH, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, *Directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo*, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1997/7 Anexo, 2 de julio de 1997. Ver también, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Resolución 1997/6, *Desalojos forzosos*, U.N. Doc E/CN.4/SUB.2/RES/1996/6, 22 de agosto de 1997 (acogiendo las directrices completas para los derechos humanos en relación con los desplazamientos basados en el desarrollo). Estos principios fueron actualizados por el antiguo Relator Especial sobre Vivienda Adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, *Principios básicos y directrices sobre los despojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, U.N. Doc A/HRC/4/18 Anexo I, 5 de febrero de 2007.

⁶¹ Comisión Mundial de Represas, *Las Represas y el desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones – Una síntesis*, 2000, pág. 5. Disponible en : http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/wcd_espanol.pdf

prioridades para la planificación y ejecución de proyectos de grandes represas, dentro de los cuales recomienda⁶²:

- Obtener la aceptación pública, en particular de comunidades afectadas;
- Evaluar exhaustivamente las opciones existentes para obtener el resultado requerido;
- Tratar las represas existentes, con el fin de determinar opciones posibles;
- Promover la conservación de los ríos y los medios de subsistencia;
- Reconocer los derechos y la participación de las comunidades afectadas en los beneficios; y
- Garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

Las recomendaciones y conclusiones de la CMR, aunque ya tienen más de diez años, aún son de la más alta relevancia, por cuanto que su aplicación podría evitar y mitigar los graves impactos que este tipo de proyectos causa y que podrían agravarse si se siguen implementando sin las medidas adecuadas. Además, por que desafortunadamente la mayoría de proyectos en América Latina, y como evidencian los múltiples casos, se realizan sin tener en cuenta estas recomendaciones. Las recomendaciones de la CMR podrían ayudar a que los proyectos de grandes represas fueran evaluados de una manera más integral, evitando graves impactos irreversibles, por lo cual los Estados, las instituciones internacionales y las empresas involucradas en éstos, deberían implementarlos.

1. **Estándares aplicables a las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS)**

Las IFIS, como principales financiadoras de proyectos de desarrollo, han adquirido un rol preponderante en el debate sobre los impactos ambientales y sociales ocasionados por la ejecución de estos grandes proyectos y las formas de mitigación y prevención de los mismos. En ese contexto y a raíz de la fuerte presión ejercida por la sociedad civil organizada⁶³ y otros actores, se han diseñado mecanismos para brindar lineamientos que aseguren que el financiamiento de determinados proyectos no impacte negativamente los derechos humanos y el medio ambiente. Estos mecanismos se han denominado “políticas de salvaguarda”.

Una salvaguarda es un instrumento oficial, usualmente en forma de políticas o directrices, diseñado para manejar los riesgos e impactos

⁶² Comisión Mundial de Represas, *Las Represas y el desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones – Una síntesis*, supra nota 61.

⁶³ Ver, Clark, D., Fox, J., Treacle, K., “*Derecho a Exigir Respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*”. Siglo Veintiuno Editores, Argentina S. A. 2005.

ambientales y sociales de una institución financiera⁶⁴. Así, el Banco Mundial⁶⁵ y el BID⁶⁶ cuentan con sus propias políticas de salvaguarda, e incluso la Corporación Financiera Internacional⁶⁷ y los bancos privados han desarrollado lineamientos generales para el desarrollo de sus proyectos⁶⁸.

Si bien las salvaguardas son lineamientos voluntarios y no constituyen en estricto sentido un instrumento de *soft law*, al suscribirlos, los proyectos financiados por dichas instituciones deben cumplir con estos estándares. En ese sentido, algunas instituciones cuentan con sistemas encaminados a garantizar su cumplimiento. En el caso del Banco Mundial, que es la institución con mayor experiencia en esta materia, se implementó un procedimiento que incluye una serie de políticas operacionales enmarcadas dentro de un sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)⁶⁹. Esto implica que por cada proyecto propuesto, el Banco conduce una pre-revisión ambiental para clasificarlo en una de cuatro categorías según sus características y la naturaleza y magnitud de sus posibles impactos ambientales⁷⁰. El objetivo es establecer los potenciales impactos ambientales y decidir cuáles salvaguardas corresponderá

⁶⁴ Widmer, Roland, *The Brazilian Safeguard Regime, Its Application, and Recommendations for the Future*, 2012, pág. 6. Disponible en: http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/case_study_hydropower_development_in_brazil.pdf

⁶⁵ Ver, *inter alia*, Banco Mundial, Directiva Operacional 4.01 – Evaluación ambiental. Disponible en: <http://go.worldbank.org/K7F3DCUDD0>; Directiva Operacional 4.12 – Reasentamiento forzado. Disponible en: <http://go.worldbank.org/96LQB2JT50>, y Directiva Operacional 4.37 – Seguridad en las Represas (Safety on Dams). Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,contentMDK:20543999~menuPK:1286674~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:584435,00.html>

⁶⁶ Ver, *inter alia*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Environment and Safeguards Compliance Policy* (aprobado 19 de enero de 2006). Disponible en: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=665905>

⁶⁷ La Corporación Financiera Internacional tiene una serie de políticas, cuyo cumplimiento se exige en los proyectos que financie. Ver, Corporación Internacional Financiera, Política Sobre Sostenibilidad Social y Ambiental, 30 de abril de 2006. Disponible en: [http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/\\$FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/AttachmentsByTitle/pol_SocEnvSustainability2006_Spanish/$FILE/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf)

⁶⁸ Sobre este punto es relevante mencionar los Principios del Ecuador, pues constituyen un marco normativo voluntario que cualquier institución financiera privada puede incorporar en sus operaciones financieras para proyectos de desarrollo. Ver, Los Principios del Ecuador: Un estándar del sector financiero para determinar, evaluar y administrar el riesgo socioambiental en la financiación de proyectos, junio de 2006. Disponible en: http://www.equator-principles.com/documents/ep_translations/LosPrincipiosdelEcuador_ES.pdf

⁶⁹ Para mayor información, ver : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>

⁷⁰ En el BM los proyectos se clasifican en: i) **Categoría A**: probables impactos ambientales negativos significantes que pueden afectar una zona más amplia que la del desplazamiento del proyecto ; ii) **Categoría B**: posibles impactos ambientales en poblaciones humanas o zonas de importancia ecológica, pero menos adversas que los clasificados en categoría A. Prácticamente ninguno es irreversible, y en la mayoría de los casos, pueden adoptarse medidas de mitigación con mayor facilidad ; iii) **Categoría C**: impactos ambientales adversos mínimos o nulos. Más allá del estudio ambiental preliminar, no se requiere ninguna medida ulterior en materia de EA, y iv) **Categoría**

poner en funcionamiento, pues cada una de estas se refiere a un tema específico y dispone de reglas y procedimientos para cada caso. Entre las salvaguardas más relevantes en relación con el financiamiento de proyectos hidroeléctricos que contempla el BM son aquellas que se refieren a: i) Hábitats naturales: limitan proyectos en lugares con alta densidad de flora y fauna; ii) Reasentamiento involuntario: aplicables a proyectos que involucran el reasentamiento de personas; iii) Indígenas: aplicables a proyectos que afectan comunidades indígenas, y iv) Represas: contienen requisitos de seguridad para la construcción de represas.

En relación a la forma de exigir el cumplimiento de las salvaguardas, es preciso mencionar que algunas IFIS cuentan con mecanismos de queja y rendición de cuentas a los cuales los particulares pueden acceder para solicitar la aplicación efectiva de las salvaguardas, incluyendo los relacionados con la construcción de grandes represas⁷¹. Los mecanismos de las IFIS mencionadas son el Panel de Inspección del Banco Mundial⁷², el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷³ y el Compliance Advisor Ombudsman (CAO) de la Corporación Financiera Internacional (CFI)⁷⁴.

En conclusión, las salvaguardas forman parte integral de los estándares a tener en cuenta para el adecuado desarrollo de un proyecto hidroeléctrico y constituyen mecanismos fundamentales para evitar que los graves impactos al ambiente y a los derechos humanos sigan produciéndose.

Aunque estos mecanismos no son perfectos, han sido útiles en casos como el de la represa de Yacyretá en Argentina y Paraguay y Bío Bío en Chile, para buscar mitigar los daños causados. De hecho, casos de represas en la India, particularmente las del río Narmada, fueron esenciales para la creación del primer mecanismo de rendición de cuentas que fue el Panel de Inspección del Banco Mundial⁷⁵. De esta manera los informes y acuerdos de estos mecanismos pueden ayudar para analizar opciones para mejor defender el ambiente y los derechos afectados en estos casos. Finalmente, el recurrir a estos mecanismos podría ser una instancia viable a considerar en la búsqueda de mejores opciones para la defensa de los derechos afectados.

IF: implica inversión de fondos del Banco a través de un intermediario financiero, en subproyectos que puedan tener repercusiones ambientales adversas.

⁷¹ El Panel de Inspección del Banco Mundial ha conocido varias denuncias en el marco de proyectos sobre grandes represas. Entre estos, vale la pena mencionar el proyecto Hidroeléctrico Arun III de Nepal y el proyecto de Yacyretá en Argentina y Paraguay.

⁷² Ver, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,menuPK:64132057~pagePK:64130364~piPK:64132056~theSitePK:380794,00.html>.

⁷³ Ver, <http://www.iadb.org/es/mici/acerca-del-mici-que-es-el-mici,1752.html>.

⁷⁴ Ver, <http://www.cao-ombudsman.org/languages/spanish/>.

⁷⁵ Ver, Clark, D., Fox, J., Treacle, K., “*Derecho a Exigir Respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*”, *supra* nota 63, pág. 43.

II. APLICACIÓN DE LOS ESTÁNDARES, DECISIONES Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL RELEVANTE A LOS CASOS DE DEGRADACIÓN DEL AMBIENTE A PARTIR DEL DESARROLLO DE UNA GRAN REPRESA

El desarrollo inadecuado de grandes represas puede resultar en la violación del derecho internacional ambiental y de los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas. Tales violaciones son diversas y contemplan desde la destrucción de ecosistemas valiosos para comunidades y sociedades enteras, sin estudios previos adecuados que puedan mitigar éstas pérdidas, hasta el desplazamiento forzado de comunidades, y amenazas y hostigamientos en contra de quienes defienden sus tierras. Tal como se expuso en el primer capítulo, existe un amplio marco jurídico internacional relevante para abordar estas situaciones, así como importantes pronunciamientos de órganos internacionales, que son útiles para abordar los casos de violaciones de derechos humanos originadas sistemáticamente a causa de la implementación de grandes represas.

En esta sección, identificamos y analizamos algunas de las más importantes violaciones al ordenamiento internacional que la construcción de grandes represas en las Américas puede implicar, y que, desafortunadamente, siguen presentándose y amenazan con continuar ocurriendo. Estas son:

1. Daños irreversibles por la afectación al derecho a un ambiente sano y la salud humana, así como la pérdida de hábitats, formas de vida y fuentes de alimentación;
2. Desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin la posibilidad de participación y sin la formulación de planes de reubicación y compensación requeridos para éstas;
3. Ausencia de evaluación de impactos ambientales y sociales, integral y previa a la aprobación y al comienzo de las obras, que considere la gravedad de los daños a causar y las posibles acciones para evitarlos, incluyendo las alternativas al proyecto;
4. Falta de consulta previa y participación pública adecuada, oportuna e integral, a las comunidades y otros actores afectados;
5. Violaciones a los derechos territoriales y sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales;
6. Falta de acceso a la información y a la justicia;
7. Criminalización de la protesta de las comunidades y personas afectadas, incluyendo asesinatos, amenazas y hostigamientos.

Cabe destacar que aunque estas siete situaciones se repiten frecuentemente en los proyectos de grandes represas a lo largo y ancho del hemisferio, no son consecuencias necesarias de estos proyectos de infraestructura o de la atención a la demanda de energía y agua. Los Estados, las empresas y las IFIS pueden optar por implementar los

proyectos respetando los estándares nacionales e internacionales aplicables con el fin de obviar estas consecuencias negativas.

A. Daños irreversibles por la afectación al derecho al ambiente sano y a la salud humana, así como la pérdida de hábitats, formas de vida y fuentes de alimentación

Los daños ambientales que pueden provocar las grandes represas, pueden incluir la destrucción de ecosistemas, devastación de poblaciones de peces, aves y otros animales, la contaminación de recursos acuíferos, entre otros daños irreversibles. Estas situaciones pueden ser de tal magnitud que conlleven a un desconocimiento del derecho humano al ambiente sano, en los términos establecidos en artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

Además, la protección ambiental en el derecho internacional va más allá de la preservación del ambiente de una persona o comunidad, pues estas obligaciones también están contenidas en instrumentos de derecho internacional ambiental para proteger a la humanidad. Uno de los pilares del derecho internacional es la obligación de todos los Estados de asegurar que actividades en su territorio no afectan la jurisdicción de otros Estados, lo que incluso ha sido reiterado por la Corte Internacional de Justicia⁷⁶. Específicamente respecto a la protección del ambiente, la Declaración de Estocolmo y la Declaración de Río contienen la obligación de los Estados de asegurar que las actividades bajo su jurisdicción no perjudiquen el ambiente de otros Estados⁷⁷.

Por su parte, la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) en sus artículos 8 y 10 también consagra la obligación de los Estados Parte de preservar el medio ambiente. Entre otros puntos, la CDB exige que cada Estado “reglament[e] o administr[e] los recursos biológicos importantes [...] para garantizar su conservación y utilización sostenible”, y que además “prom[ueva] la protección de ecosistemas y hábitats naturales”⁷⁸.

Es fundamental tener en cuenta que la destrucción de ecosistemas y la contaminación ambiental y la consecuente violación del derecho a un medio ambiente sano, puede comprometer el disfrute de otros derechos

⁷⁶ Ver, CIJ, *Papeleras en el Río Uruguay (Argentina vs. Uruguay)*, *supra* nota 52, párr. 193, citando, *Legalidad de la Amenaza del Uso de Armas Nucleares*, Opinión Consultiva, Informes de la C.I.J. 1996 (I), págs. 241-241, párr. 29.

⁷⁷ El texto de los dos Principios, Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y Principio 2 de la Declaración de Río, es igual: “De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

⁷⁸ Convención sobre la Diversidad Biológica, *supra* nota 54, arts. 8(c), (d), (k) y (l).

humanos debido al vínculo directo y esencial que el ambiente sano tiene con otros derechos humanos, como la vida, la salud y la integridad. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a la transversalidad del derecho al ambiente sano, señalando que:

[e]l respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano⁷⁹.

Sobre este aspecto resulta útil remitirse a lo establecido por la Comisión en los casos de la Comunidad de San Mateo de Huanchor y La Oroya contra el Estado peruano, en los cuales reconoció dicho vínculo al indicar que la contaminación ambiental derivada de acciones y omisiones estatales pueden caracterizar violaciones a derechos contenidos en la Convención Americana⁸⁰. Así, los casos de graves impactos al ambiente provocados por la construcción inadecuada de grandes represas pueden analizarse a la luz de estos precedentes, por ejemplo, cuando en virtud de su implementación se presente acumulación de sedimentos tóxicos, incluyendo metales pesados y propagación de enfermedades e insectos en las aguas estancadas del embalse. En ese sentido, es posible argumentar que esta situación además de afectar el derecho a un medio ambiente sano, constituye una violación de los derechos a la salud, a la integridad personal y a la vida de personas y comunidades que habitan en las áreas de influencia de un proyecto.

Asimismo, las grandes represas pueden impactar negativamente las formas de vida y las fuentes de alimentación, tanto de las personas que viven en las zonas inundadas como de las que viven aguas arriba y abajo de los proyectos. Típicamente, estas poblaciones dependen de la cuenca para sus actividades de subsistencia, económicas y culturales, incluyendo a trabajadores campesinos, pescadores, ganaderos, comunidades indígenas y los que dependen de industrias artesanales. Los embalses muchas veces provocan la destrucción permanente de tierras cultivables de alta riqueza, afectan a las poblaciones de peces y otros animales y exigen la reubicación de personas, dejando a las poblaciones que anteriormente dependían de estas zonas sin una alternativa adecuada para su alimentación y conservación de su forma de vida.

⁷⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de los derechos Humanos en Ecuador*, *supra* nota 38.

⁸⁰ Informe No. 69/04, Petición 504/03, Comunidad de San Mateo Huanchor y sus Miembros, Perú, *supra* nota 31, y Informe No. 76/09, Petición 1473/06, Comunidad de La Oroya, Perú

Ante estos impactos, pueden afectarse los derechos a la alimentación y la subsistencia⁸¹, el derecho al trabajo⁸² y el derecho humano al agua⁸³. Específicamente, en relación al derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha planteado que este derecho impone las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*:

[l]a obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada⁸⁴.

Por último, debe tenerse en cuenta que cuando estas situaciones afectan pueblos indígenas o tribales adquieren una dimensión particular debido a la especial relación que estos tienen con la tierra y sus recursos naturales⁸⁵, y pueden llegar a constituir violaciones de derechos como la vida cultural⁸⁶ o a la identidad cultural⁸⁷, e incluso amenazar la supervivencia física de estos pueblos⁸⁸.

B. Desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin participación pública, planes de reasentamiento y compensación adecuados

Una de las violaciones a los derechos humanos más graves provocadas por proyectos de grandes represas es el desplazamiento y evicción forzados

⁸¹ Artículo 11.1 del PIDESC, *supra* nota 5. (“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”).

⁸² *Ibidem*. Art. 6.1 (“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”); Artículo 6 del Protocolo de San Salvador, *supra* nota 19.

⁸³ Ver *infra* cuadro II. Estándares: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15 de 2002. Ver también, Resolución de la Asamblea General, A/RES/64/292 de 28 de julio de 2010.

⁸⁴ Ver *infra* cuadro II. Estándares: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 de 1999.

⁸⁵ Ver, *inter alia*, Corte I. D. H., *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, y *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

⁸⁶ Al respecto ver, *Lubicon Lake Band v. Canadá*, *supra* nota 10.

⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*: Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

⁸⁸ CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice*, *supra* nota 39, párr. 114.

de personas, familias y comunidades debido a las inundaciones necesarias para la construcción de estos proyectos y la falta de implementación de las medidas previstas por el derecho internacional. Tales desplazamientos pueden implicar perjuicios considerables para los afectados, como ha notado el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Vivienda Adecuada, en el informe de 2007:

[a] consecuencia de los desalojos forzosos frecuentemente las personas se quedan sin hogar y en la miseria, sin medios de ganarse la vida y, en la práctica, sin un acceso real a los recursos jurídicos o de otro tipo. Los desalojos forzosos con frecuencia están relacionados con daños físicos y psicológicos a las personas afectadas, y tienen especiales repercusiones para las mujeres y las personas que viven en la extrema pobreza, los niños, los pueblos indígenas, las minorías y otros grupos vulnerables⁸⁹.

La magnitud del impacto de grandes represas en términos de desplazamientos es notable. La CMR estimó que hasta el año 2000, las grandes represas habían desplazado entre 40 y 80 millones de personas a nivel mundial⁹⁰. En América Latina este impacto es igualmente considerable, pues hasta el año 2000 aproximadamente 580,000 personas habían sido desplazadas a causa de 62 grandes represas⁹¹. Más recientemente un estudio realizado por científicos expertos y publicado en 2010, concluyó que 472 millones de personas en el mundo han sido afectadas directa o indirectamente por proyectos hidroeléctricos⁹².

Es importante resaltar que el reasentamiento de personas, aunque necesario en la construcción de la gran mayoría de las grandes represas, no conlleva ineludiblemente el desplazamiento forzado y la violación de derechos humanos. Esta problemática, como otras que destacamos en el presente artículo, puede ser evitada con la adopción de medidas apropiadas, principalmente garantizando la participación pública de los afectados y elaborando previamente estudios y planes sobre las necesidades de reasentamiento y readaptación.

Respecto a la participación pública, esta es una obligación consagrada en diversos instrumentos internacionales, particularmente cuando se prevé un desplazamiento o desalojo⁹³. Ésta, además de contribuir a respetar los derechos de las personas interesadas, ayuda a la recaudación y verificación

⁸⁹ Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, U.N. Doc A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007, párr. 21.

⁹⁰ Comisión Mundial de Represas, *supra* nota 61, págs. 16-17.

⁹¹ McCully, Patrick, *Ríos Silenciados*, Anexo, Proteger Ediciones: Santa Fe, Argentina (2004).

⁹² Richter, B.D.; Postel, S.; Ravenga, C.; Scudder, T.; Lehner, B.; Churchill, A.; Chow, M. 2010. Lost in Development's Shadow: The Downstream Human Consequences of Dams, *Water Alternatives* 3(2): 14-42, p. 31. Disponible en: www.water-alternatives.org.

⁹³ Ver *infra*, "Falta de consulta previa y participación pública, adecuada, oportuna e integral, a las comunidades y otros actores afectados".

de información sobre las personas a desplazarse y a establecer la clase de indemnización o reparación adecuada.

Por otro lado, los estudios previos y planes de reasentamiento y readaptación son imprescindibles para garantizar que no se produzca el desplazamiento forzado de población, además de ser requisitos exigidos por varios instrumentos internacionales⁹⁴. Sin éstos, sería imposible prever integralmente los impactos de los proyectos e identificar las acciones necesarias para asegurar que las poblaciones implicadas sean reasentadas, compensadas por sus pérdidas, conserven el acceso a fuentes de alimentación y trabajo, mantengan sus formas de vida y se eviten mayores prejuicios. En muchos casos se subestima el número de personas a desplazarse por un proyecto, comprometiendo las posibilidades de que las personas excluidas sean tenidas en cuenta en los planes de reasentamiento e indemnización. Sin embargo, el uso de mecanismos que garanticen la realización de estudios serios y la participación efectiva de los afectados podrían evitar estas situaciones.

Si no se atienden estas medidas, la reubicación de personas en el marco de un proyecto hidroeléctrico fácilmente puede deteriorar en una situación de desplazamiento forzado violando, entre otros, el derecho de circulación y residencia consagrado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos⁹⁵. Algunos órganos de Naciones Unidas se han pronunciado en contra de los desplazamientos y evicciones forzados, planteando que los “desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del [PIDCP] y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional”⁹⁶. Tales prohibiciones se extienden a acciones de terceras

⁹⁴ Ver discusión *infra*, “Ausencia de evaluación de impactos ambientales y sociales, integral y previa al comienzo de las obras”.

⁹⁵ Artículo 22 de la Convención Americana, *supra* nota 13. (“Derecho de Circulación y de Residencia 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales); Artículo 12.1 del PIDCP, *supra* nota 4. (“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”); Ver también, Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Moiwana c. Suriname*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C No 124, párrs. 109-122; *Caso de las Masacres de Ituango c. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C No 148, párrs. 204-235.

⁹⁶ CDESC, *Observación general No. 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, párr. 18, Resolución No. E/1992/23 (1991) reproducido en: U.N. Doc HRI/GEN/1/Rev.7, pág. 21; Ver también, Directrices para desplazamientos basados en el desarrollo, *supra* nota 60, párr. 4; CDH, *Observación general N° 27. La libertad de circulación (artículo 12)*, párr. 7.; CDH, *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 6(2) (“2. La prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos:... c) en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial”). Con respecto a comunidades y poblaciones minoritarias y rurales, las cuales más comúnmente se ven afectadas por grandes represas, la Corte Interamericana ha

personas en el territorio del Estado⁹⁷, e incluyen obligaciones de mantener los principios de necesidad y proporcionalidad para los casos en que pueda aplicarse⁹⁸. Además, vale la pena mencionar que la pérdida de una vivienda sin una indemnización justa configura una violación al derecho a la propiedad privada⁹⁹, aún en casos en que la persona afectada no cuenta con un título formal de propiedad o pierdan oportunidades de trabajo¹⁰⁰.

C. Ausencia de evaluación integral y previa de impactos ambientales y sociales

Otra de las fallas significativas de los proyectos de grandes represas que se implementan de una manera irresponsable es la ausencia o la inadecuada elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental y Social (EIA y EIS).

La obligación de realizar tales estudios está contenida en múltiples estándares internacionales, pues éstos son esenciales para identificar, evaluar y posteriormente reducir o eliminar los posibles daños ambientales y sociales de un proyecto, por ejemplo, aquellos vinculados con el deterioro de la calidad del agua aguas abajo de las represas, los posibles efectos negativos de cambio climático y otras afectaciones a comunidades en la zona. Adicionalmente, los EIA son esenciales para concluir acerca de la conveniencia de un proyecto y para efectuar un análisis de alternativas de producción energética que podrían ser menos nocivas para el ambiente y los derechos de las personas en la zona de impacto.

En virtud de la aplicación del Principio de Precaución del derecho ambiental internacional¹⁰¹ a los proyectos de grandes represas que, en todos los casos, implican la posibilidad de impactar gravemente el ambiente, se exige a los Estados llevar a cabo estudios y planes de mitigación integrales y adecuados. En los términos de la CMR, es necesario implementar una “evaluación exhaustiva de las opciones” y alternativas, incluyendo la

notado que: “[l]os Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma”. Ver, Corte I.D.H., Caso de la Comunidad Moiwana, supra nota 95 párr. 111.

⁹⁷ Ver *infra* cuadro II. Estándares: *Observación general N° 7*, párr. 8.

⁹⁸ Ver *infra* cuadro II. Estándares: CDH, *Observación general N° 27*, párrs. 14-16.

⁹⁹ Artículo 21 de la Convención Americana, *supra* nota 13. La Corte Interamericana ha establecido que el derecho a la indemnización justa para la pérdida de la propiedad por razones de utilidad pública es un principio general del derecho internacional. Ver, Corte I.D.H., *Caso Salvador Chiriboga c. Ecuador*, Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de fondo, 6 de mayo de 2008, Serie C No. 179, párrs. 96-98.

¹⁰⁰ Ver, *Principios básicos y directrices sobre los despojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, Principios Básicos del Relator Especial, *supra* nota 60, párr 60-61.

¹⁰¹ *Ibidem*, Principio 15.

evaluación de los aspectos ambientales y sociales¹⁰². De igual manera, el Principio 17 de la Declaración de Río establece la necesidad de realizar estos estudios respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente¹⁰³ y el artículo 14 del Convenio sobre la Diversidad Biológica obliga a los Estados Parte a establecer “*procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica*”.

Tales estudios también son necesarios para la protección eficaz de los derechos humanos de las personas y comunidades afectadas por grandes represas. La realización de estudios de impacto adecuados es una forma efectiva de informarse sobre las consecuencias y riesgos asociados con represas, y una manera de prever y mitigar tales impactos. Así, tomando en cuenta su utilidad y tal como se describió en el capítulo anterior, algunas IFIS han incorporado la obligación de realizar estos estudios como parte de sus políticas de salvaguarda¹⁰⁴.

En conclusión, la realización de EIA y EIS representa un recurso necesario para el amparo y garantía de otros derechos¹⁰⁵.

D. Falta de consulta previa y participación pública, adecuada, oportuna e integral

La participación pública en muchos casos facilita la planificación y aumenta las posibilidades de mitigación de los impactos de los proyectos, en la medida en que permite a las personas y comunidades afectadas compartir información y criterios sobre posibles impactos y la forma de solucionarlos. Sin embargo, a pesar de los efectos considerables que implica la construcción de las grandes represas, muy pocas veces se realiza un proceso de consulta con las comunidades y poblaciones afectadas, ni se les permite una participación pública real y efectiva. Esta carencia contraviene diversas normas del derecho internacional.

¹⁰² Comisión Mundial de Represas, *supra* 61, p. xxxvii.

¹⁰³ Declaración de Río, *supra* nota 53 Principio 17: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

¹⁰⁴ Ver, Banco Mundial, Directiva Operacional 4.01 – Evaluación ambiental, *supra* nota 65.

¹⁰⁵ Artículo 1.1 de la Convención Americana, *supra* nota 13 (“Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”); Artículo 2.1 del PIDCP, *supra* nota 4; Ver también. Corte I. D. H., *Caso del Pueblo Saramaka c. Suriname*, *supra* nota 51, párr. 129 (ordenando al Estado de Suriname que realicen estudios de impactos sociales y ambientales por “*entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado*”, bajo la obligación de respetar y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a los recursos naturales en su territorio tradicional).

En numerosos casos, las comunidades locales no tienen acceso a procesos que puedan garantizar una participación pública efectiva, o éstos no existen. Incluso cuando la legislación prevé algún proceso, en la práctica existen numerosas irregularidades y obstáculos para hacer efectivo el derecho a la participación. Entre estas, se ha identificado que muchas veces los tiempos para presentar observaciones son muy cortos y las notificaciones no se publican en los medios accesibles a las personas afectadas; las audiencias o reuniones son cerradas al público en general; los procesos son meramente informativos, no incorporan las recomendaciones o preocupaciones planteadas y se realizan en etapas muy avanzadas del proyecto, cuando carecen de eficacia, y la información necesaria no está disponible, es incompleta, o es de un lenguaje muy técnico.

La protección del derecho a la participación en asuntos públicos de las comunidades y personas afectadas, consagrado en el artículo 25 del PIDCP¹⁰⁶ y el artículo 23 de la Convención Americana¹⁰⁷, exige procesos adecuados que garanticen una consulta y participación pública efectiva. Este derecho no se limita a la garantía del sufragio, sino también incorpora un sentido más amplio de participación. Como planteó el Comité de Derechos Humanos de la ONU, la participación pública también incorpora el participar “*en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación*”¹⁰⁸.

Específicamente en relación con proyectos de desarrollo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que:

La participación pública en la toma de decisiones permite, a quienes tienen en juego sus intereses, expresar su opinión en los procesos que los afectan. La participación del público está vinculada al artículo 23 de la Convención Americana, donde se establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de ‘participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente

¹⁰⁶ Artículo 25 del PIDCP, *supra* nota 4. (“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”).

¹⁰⁷ Artículo 23 de la Convención Americana, *supra* nota 13. (“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”); Ver también, Artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001. (“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”).

¹⁰⁸ Ver, *infra* cuadro II. Estándares: CDH, *Observación general No. 25: artículo 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto)*, párr. 8.

o por medio de representantes libremente elegidos’, así como al derecho de recibir y difundir información ¹⁰⁹.

El derecho internacional ambiental también acuña los fundamentos de la participación pública. El Principio 10 de la Declaración de Río establece:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener [...] la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

Por otro lado, en relación con el derecho al acceso a la información, la Corte Interamericana en la sentencia *Claude Reyes vs. Chile* de 2006, resaltó la importancia que para la defensa del medio ambiente tiene el acceso a la información relevante sobre asuntos de interés público. En el caso concreto, el Tribunal reconoció que la información relacionada con un proyecto de industrialización forestal que podía tener un gran impacto medioambiental era de interés público y por lo tanto, indicó que una restricción del acceso a la misma debía cumplir con los requisitos convencionales, a saber, debía i) estar previamente fijada por ley; ii) responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y iii) ser necesaria en una sociedad democrática¹¹⁰.

Con base en estos estándares, se puede concluir que una participación pública efectiva debe incluir como mínimo, la garantía que las personas interesadas, incluidas las mujeres, niños y niñas, puedan (i) recibir y difundir información previamente a la toma de la decisión, y que la información se presente de una forma adecuada y clara, (ii) tener suficiente tiempo para revisar y presentar comentarios, y (iii) tener acceso a la información y justificación motivada de la decisión de la autoridad respecto del asunto que se trate. Además, si las comunidades afectadas son pueblos indígenas o tribales, otras obligaciones son requeridas respecto a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (ver infra “Violaciones de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales”).

Ahora bien, cuando la construcción de una represa implica el desplazamiento de personas, la consulta y la participación pública de éstas es imprescindible y constituye una de “las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos”¹¹¹. Las Directrices sobre desplazamientos basados en el desarrollo y los Principios Rectores

¹⁰⁹ CIDH, Informe sobre la Situación de los derechos Humanos en Ecuador 1997, *supra* nota 79, ch. VIII.

¹¹⁰ Corte I. D. H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

¹¹¹ Ver, *infra* cuadro II. Estándares: CDESC, *Observación general N° 7*.

de los Desplazamientos Internos establecen que “todas las personas afectadas, entre ellas las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, deben tener derecho a conocer todas las informaciones pertinentes y a participar plenamente y ser consultadas durante todo el proceso, así como a proponer cualquier alternativa”¹¹². Al respecto, el entonces Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, elaboró unos lineamientos para los casos en que deban ser desalojadas personas por proyectos de desarrollo, los cuales deben incorporarse en cualquier proceso de participación pública y consulta con el fin de evitar impactos en los derechos humanos. El Relator concluyó que en el proceso de desarrollo y planificación de estas obras “deberían participar todos los que puedan verse afectados e incluir[se] los siguientes elementos:

- a. Un aviso apropiado a todas las personas que podrían verse afectadas de que se está considerando el desalojo y que habrá audiencias públicas sobre los planes y alternativas propuestos;
- b. La difusión eficaz por las autoridades de la información correspondiente por adelantado, en particular los registros de la tierra y los planes amplios de reasentamiento propuestos, con las medidas dirigidas especialmente a proteger a los grupos vulnerables;
- c. Un plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios y/o objeciones sobre el plan propuesto;
- d. Oportunidades y medidas para facilitar la prestación de asesoramiento jurídico, técnico y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos, y
- e. Celebración de audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores a impugnar la decisión de desalojo y/o presentar propuestas alternativas y formular sus exigencias y prioridades de desarrollo”¹¹³.

Finalmente es importante señalar que la consulta a personas y comunidades afectadas por represas es un requisito esencial dentro de las recomendaciones de la Comisión Mundial de Represas¹¹⁴, y

¹¹² Directrices sobre desplazamientos basados en el desarrollo, *supra* nota 60, art. 16; Ver también, CDH, *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, *supra* nota 96, Principio 7.3:

“Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: ...

b) se adoptarán medidas adecuadas para facilitar a los futuros desplazados información completa sobre las razones y procedimientos de su desplazamiento y, en su caso, sobre la indemnización y el reasentamiento;

c) se recabará el consentimiento libre e informado de los futuros desplazados;

d) las autoridades competentes tratarán de hacer intervenir a las personas afectadas, en particular las mujeres, en la planificación y gestión de su reasentamiento [...]”.

¹¹³ Principios básicos del Relator Especial, *supra* nota 60, párr. 37.

¹¹⁴ La primera Prioridad Estratégica de la Comisión Mundial de Represas es “obtener la aceptación pública”, y hace énfasis en que “[l]os procesos y mecanismos de tomas de decisiones que se utilicen deben facilitar la participación e información de todos los grupos [afectados], y resultar

también está incluido en las políticas del Banco Mundial¹¹⁵ y del Banco Interamericano de Desarrollo¹¹⁶. Por lo tanto, es evidente que cuando se vaya a implementar este tipo de proyectos y se tenga como consecuencia el desplazamiento o afectación de personas, una adecuada participación y consulta son requisitos esenciales.

E. Violaciones a los derechos territoriales y sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales

Las comunidades y pueblos indígenas y tribales, por la especial relación cultural que tienen con sus territorios tradicionales, son sujetos de ciertos derechos colectivos reconocidos tanto en el Convenio 169 de la OIT, como en la Convención Americana y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos derechos, que están implicados frecuentemente en la construcción de grandes represas, conllevan la obligación de consultar previamente a los pueblos cuyos recursos naturales serán afectados por proyectos o planes de los Estados, y en algunos casos la necesidad de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Este marco normativo también incluye protecciones y medidas especiales para los derechos culturales de los pueblos indígenas, incluyendo la protección de sitios sagrados que pueden ser inundados por embalses¹¹⁷. Desafortunadamente, los Estados del hemisferio en la gran mayoría de los casos no garantizan estos derechos a los pueblos indígenas y tribales interesados cuando se planifican e implementan proyectos de grandes represas, bien sea por la ausencia total de consulta o por llevar a cabo consultas inadecuadas o ilusorias.

El derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado aplica a todos los pueblos o comunidades que se autoidentifican como indígenas o tribales¹¹⁸, y está destinado a proteger el derecho de éstas sobre

en la aceptación demostrable de las decisiones principales". Ver, Informe CMR, *supra* nota 61, pág. 215.

¹¹⁵ Banco Mundial, Directiva Operacional 4.12 – Reasentamiento forzado, *supra* nota 65 (“*Personas desplazadas deben ser consultadas de modo significativo y tener oportunidades a participar en la planificación e implementación de los programas de reasentamiento*”) (traducción no oficial)

¹¹⁶ BID, Strategy for promoting citizen participation in Bank activities, 14 de mayo de 2004; BID, Environmental Safeguards and Compliance Policy, 19 de enero de 2006, págs. 5-6.

¹¹⁷ Ver por ejemplo, Convenio No 169 de la OIT, *supra* nota 7, arts. 5(a) y 13(1).

¹¹⁸ Para la definición de un pueblo indígena o tribal, ver *ibidem*, art. 1. Es importante notar que según el segundo inciso de dicho artículo, «*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio*».

sus territorios tradicionales y recursos naturales¹¹⁹. Cuando un proyecto de desarrollo contempla el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en el territorio tradicional de estos pueblos, por ejemplo, los recursos hídricos, el Estado está obligado primero a realizar un proceso de consulta¹²⁰. Por ende, los proyectos de grandes represas en territorios indígenas exigen llevar a cabo este procedimiento.

El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT requiere que el proceso se lleve a cabo “*de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*”. Asimismo, en casos de pueblos indígenas o tribales, la Corte IDH ha interpretado el derecho de propiedad consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana a la luz de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, dándole contenido al derecho de propiedad colectiva de estas comunidades y reconociendo su derecho a ser consultados en casos en que se desarrollen actividades dentro de su territorio que les afecten. En el Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname de 2007, la Corte Interamericana estableció que el proceso de consulta debe cumplir con unos requisitos específicos¹²¹ (ver supra cuadro III. Decisiones del Sistema Interamericano).

Además, existen por lo menos dos circunstancias específicas en las cuales los Estados deben conseguir el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados antes de comenzar la construcción o planificación de una gran represa. La primera es cuando el proyecto implica el desplazamiento del pueblo, por ejemplo en el caso de un embalse que requiere la reubicación de una comunidad indígena o tribal. De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, el traslado únicamente puede realizarse en situaciones excepcionales cuando se considere necesario y con el consentimiento del pueblo “*dado libremente y con pleno conocimiento de causa*”¹²².

La Corte Interamericana también ha reconocido que el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y tribales es necesario cuando un proyecto de desarrollo pueda “*tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo [interesado] a gran parte de su territorio*”¹²³. Tal sería el caso de una gran represa que destruye o altera gravemente ecosistemas importantes en el territorio de una comunidad indígena. Finalmente, la Declaración de las Naciones Unidas

¹¹⁹ Se ha definido territorio tradicional como el espacio “*que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera*”. Ver *ibidem*, art. 13.2.

¹²⁰ Ver, CIDH, Informe No. 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice, *supra* nota 39, párr. 117.

¹²¹ Corte I. D. H., *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 51, párr. 133.

¹²² Artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT, *supra* nota 7,

¹²³ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka*, *supra* nota 51, párr. 137.

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas indica que el consentimiento es necesario con cualquier proyecto de desarrollo en el territorio de los pueblos afectados¹²⁴.

Estas obligaciones fueron reafirmadas en el caso *Sarayaku vs. Ecuador* de 2012¹²⁵. En su sentencia, la Corte IDH fue más allá, estableciendo que el derecho a la consulta es un principio de derecho internacional. En la práctica, esto implica que independientemente de si un país que haya aceptado la competencia de la Corte Interamericana ha ratificado instrumentos de derecho internacional que contengan el derecho a la consulta previa, antes de la implementación de cualquier proyecto hidroeléctrico en territorio indígena bajo su jurisdicción, se debe garantizar este derecho en favor de las comunidades afectadas. Finalmente, cabe resaltar que en los términos de este Tribunal, para garantizar este derecho los Estados deben incorporar los estándares mencionados dentro de los procesos internos de consulta previa “a modo de generar canales de diálogo sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas”¹²⁶.

F. Falta de acceso a la información y al acceso a la justicia

El acceso libre a la información pública es fundamental para garantizar la participación de las personas afectadas en procesos de planeación y aprobación de las represas, pues sin la información adecuada, sería imposible proponer comentarios, alternativas y acciones para mitigar o realizar un control ciudadano sobre el proyecto. El derecho a la información incluye contar con procedimientos efectivos y abiertos para acceder a la información sobre las licencias y concesiones, los estudios que se han realizado o las razones por las cuales no se han realizado, y cualquier otro tipo de información relevante al proyecto. En la mayoría de los casos de grandes represas, esta clase de información no está disponible o es negada a las personas y comunidades interesadas, impidiendo así conocer los riesgos o consecuencias asociados con el proyecto. En otros casos, a pesar que las autoridades proporcionan información sobre el proyecto, lo hacen de una manera muy poco transparente y sin otorgar tiempo suficiente para su análisis.

¹²⁴ Artículo 32(2) de la Declaración de los Pueblos Indígenas, *supra* nota 6 (“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”).

¹²⁵ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 236.

¹²⁶ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, *supra* nota 125, párr. 166

Como ha expresado la CIDH, “[p]ara lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales”¹²⁷.

Además, el acceso a la información es un derecho humano autónomo. La Corte Interamericana se ha pronunciado al respecto en varias ocasiones, indicando que tal derecho es amparado en el artículo 13 de la Convención Americana¹²⁸, y que además permite que las personas “ejercen el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas”¹²⁹.

Por último, en los casos de grandes represas se presenta una carencia importante en materia de acceso a la justicia. Este derecho comprende no solamente la posibilidad de acceder a los tribunales en un país, sino además contar con recursos idóneos y efectivos, ya sean judiciales, administrativos o de otra índole, para exigir y tutelar los derechos¹³⁰. La garantía a un recurso para la protección de los derechos es también un derecho humano¹³¹, y exige que éstos sean efectivos, es decir, “capaz de producir el resultado para el que ha[n] sido concebido[s]”¹³². En este sentido, si no existen mecanismos o si estos no son efectivos para garantizar el acceso a la información, a los estudios de impactos ambientales y sociales previos, y a procesos de participación pública, también existe una violación del derecho al acceso a la justicia y el derecho a un recurso judicial efectivo.

G. Criminalización de la protesta de las comunidades y personas afectadas, amenazas y hostigamientos

Como consecuencia de las situaciones de violaciones de derechos humanos, en particular la falta de participación pública y del acceso a

¹²⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de los derechos Humanos en Ecuador 1997, *supra* nota 38, cap. VIII. Conclusiones. El acceso a la información además forma parte de los principios del derecho internacional ambiental. Ver, Declaración de Río, *supra* nota 53, Principio 10.

¹²⁸ Ver por ejemplo, Corte I.D.H., Opinión Consultiva OC-5/85, “La Colegiación Obligatoria de Periodistas”, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, 13 de noviembre de 1985; *Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C. No. 107, párr. 108 (indicando que el artículo 13 incluye “*el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole*”).

¹²⁹ Corte I. D. H., *Caso Claude Reyes y otros c. Chile*, *supra* nota 110, párr. 86.

¹³⁰ Ver por ejemplo, Corte I. D. H., *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay*, *supra* nota 85, párr. 62; Ver también, Declaración de Río, *supra* nota 33, Principio 10.

¹³¹ Ver, Artículos 8 y 25 de la Convención Americana, *supra* nota 13, y Artículo 2.3 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹³² Corte I. D. H., *Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párr. 66.

recursos de protección efectivos, muchas comunidades no tienen otra opción salvo la de recurrir a la protesta social para reclamar el respeto a sus derechos. En algunos casos, la respuesta por parte de los Estados a estas manifestaciones ha sido la criminalización de la protesta social y el hostigamiento de los que pretendan hacer valer sus derechos.

La criminalización de la protesta se puede manifestar con reacciones violentas o mediante el uso desproporcionado de la fuerza pública por parte del Estado para controlar manifestaciones masivas. Alternativamente, también puede haber hostigamientos, amenazas, inicio de procesos judiciales infundados o ataques hacia los defensores que asumen la protección del ambiente o los derechos de las personas afectadas.

La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han conocido de casos en los que se han violado los derechos humanos de defensores ambientales en razón de su labor¹³³. Estos casos resultan especialmente graves si se tiene en cuenta que hacen parte de un patrón mayor de ataques contra defensores ambientales en casos de grandes proyectos de desarrollo, que tiene implicaciones regionales¹³⁴.

La represión desproporcionada y los ataques a los defensores ambientales y de los derechos humanos son violatorios de los derechos a la vida¹³⁵, la integridad personal¹³⁶, el derecho de reunión¹³⁷, la libre asociación¹³⁸, la libertad de expresión¹³⁹ y la protección judicial y el debido proceso¹⁴⁰.

III. CONCLUSIÓN

El desarrollo inadecuado de grandes represas ha ocasionado y ocasiona grandes impactos ambientales, sociales y de derechos humanos

¹³³ Ver, *inter alia*, Corte I.D.H., *Caso Kawas Fernández c. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009, Serie C No. 196 ; CIDH, Informe No. 100/11, Caso 12.472, Carlos Antonio Luna López y Otros, Honduras, 22 de julio de 2011, y Informe No. 13/08, *Comunidad de Río Negro del Pueblo Indígena Maya y sus miembros c. Guatemala*, 5 de marzo de 2008.

¹³⁴ Ver por ejemplo, CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, *supra* nota 32; Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, U.N. Doc. A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999; CDH, *Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre defensores de derechos humanos, Sra. Hina Jilani, Informe Anual 2002*, U.N. Doc. E/CN.4/2002/106. párr. 51; e *Informe Anual 2004*, párr. 30, U.N. Doc. E/CN.4/2004/94.

¹³⁵ Ver, Artículo 4 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículo 6 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹³⁶ Ver, Artículo 5 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículo 7 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹³⁷ Ver, Artículo 15 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículo 21 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹³⁸ Ver, Artículo 16 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículo 22 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹³⁹ Ver, Artículo 13 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículo 19 del PIDCP, *supra* nota 4.

¹⁴⁰ Ver, Artículos 8 y 25 de la Convención Americana, *supra* nota 13 y artículos 9 y 14 del PIDCP, *supra* nota 4.

en el mundo y en América Latina. Tal como señalamos anteriormente, aproximadamente 472 millones de personas en el mundo han sido afectadas directa o indirectamente por este tipo de proyectos y sólo hasta el año 2000 casi seiscientas mil personas en el hemisferio habían sido desplazadas por su implementación. Actualmente en la región existen más de 300 proyectos de grandes represas en construcción, estudio o en planificación, lo que implica la posible afectación de cientos de miles de personas y numerosas comunidades.

A pesar de los graves impactos que las grandes represas pueden ocasionar, los gobiernos y entidades de desarrollo las continúan considerando como una opción de desarrollo y algunas veces incluso como fuente de energía limpia. Si bien hace décadas algunos de estos proyectos eran la mejor solución disponible, los avances tecnológicos y científicos exigen una revisión de las políticas públicas que, con una visión de largo plazo, hagan un balance de los costos y beneficios, considerando tanto los beneficios derivados de la producción energética como los costos que ésta requiere y las alternativas existentes.

La decisión de implementar o no una gran represa deberá estar enmarcada dentro de políticas estatales integrales que consideren de forma sistemática los diversos sectores interesados y la protección ambiental, y que se desarrollen con una perspectiva de derechos humanos y de los principios ambientales. Implementar lo anterior de manera transparente y participativa no solamente evitaría los conflictos sociales que el desarrollo de grandes represas ha ocasionado en el hemisferio, sino también brindaría oportunidades para desarrollos alternativos en beneficio de las comunidades incluyendo a quienes están en situación de vulnerabilidad. No olvidando que hasta el momento, son precisamente las comunidades indígenas, afrodescendientes, campesinas, e incluso las niñas y niños, quienes en mayor medida se han visto y se verán perjudicados por estos proyectos.

Lamentablemente, la experiencia nos ha demostrado que existe la tendencia, como lo evidencian algunos de los casos referenciados, a que estos proyectos no apliquen las normas y estándares nacionales e internacionales correspondientes, ni consulten ni obtengan el consentimiento de manera previa, libre e informada a las comunidades locales afectadas.

En vista de lo anterior, es crucial que los Fiscales, como actores fundamentales en la búsqueda de la justicia para las personas y poblaciones afectadas, conozcan dichos estándares de forma que puedan garantizar su aplicación, para asegurar que en el desarrollo de éstos proyectos se respeten los derechos y puedan evitarse mayores daños y violaciones a los derechos humanos. Esperamos que el presente artículo haya sido un aporte para ese conocimiento.

INSTRUMENTOS, ESTÁNDARES Y DECISIONES INTERNACIONALES APLICABLES A LAS GRANDES REPRESAS

I. INSTRUMENTOS		
SISTEMA / ÓRGANO	NOMBRE	FECHA DE APROBACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR / CONTENIDO
Organización de Naciones Unidas (ONU)	Declaración Universal de Derechos Humanos	Resolución 217 A (III), 10/12/48 Reconoce los siguientes derechos: Igualdad; vida, libertad y seguridad; prohibición de esclavitud y servidumbre; integridad personal; personalidad jurídica; igualdad ante la ley; recurso efectivo ante tribunales competentes; libertad personal; ser oído por un Tribunal independiente e imparcial; presunción de inocencia; vida privada; circulación y residencia; asilo; nacionalidad; protección de la familia; libertad de pensamiento, conciencia y religión; libertad de opinión y expresión; libertad de reunión y asociación; seguridad social y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; trabajo, remuneración equitativa, fundar sindicatos; descanso; nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; educación, y participar de la vida cultural de la comunidad.
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	Resolución 220 A (XXI), 16/12/66 – 3/1/76 Reconoce los siguientes derechos: Libre determinación de los pueblos, libre disposición de los recursos naturales y de sus riquezas, igualdad en el goce de derechos, vida, integridad personal, prohibición de esclavitud y servidumbre, libertad y seguridad personales, circulación y residencia, garantías judiciales y protección judicial, irretroactividad de la ley, personalidad jurídica, inviolabilidad del domicilio, honra y reputación, libertad de pensamiento conciencia y religión, libertad de expresión, reunión y asociación, protección de la familia, protección de los/as niños/as, participación política, igualdad ante la ley, y el derecho de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas a su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)	Resolución 2200 A (XXI), 16/12/66 – 3/1/76 Reconoce los siguientes derechos: Libre determinación de los pueblos, libre disposición de los recursos naturales y de sus riquezas, principios de progresividad y no discriminación, igualdad en el goce de derechos, trabajo, condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, fundar y afiliarse a sindicatos, libertad sindical y huelga, seguridad social, protección y asistencia a la familia, nivel de vida adecuado, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda, salud, educación, y derechos culturales.
	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención de Ramsar)	2/2/71 – 21/12/75 Establece obligaciones para los Estados para la conservación y el uso racional de los humedales.
	Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano	5-16/6/72 Estableció principios comunes para guiar a los Estados hacia la preservación y mejoramiento del medio humano.

Organización de Naciones Unidas (ONU)	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	21/5/92 – 21/3/94 Alienta a los Estados para lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático.
	Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	5/6/92 – 29/12/93 Establece obligaciones para los Estados con el objetivo de conservar la diversidad biológica, utilizar sosteniblemente sus componentes y participar justa y equitativamente en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.
	Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo	12/8/92 Establece principios básicos sobre el desarrollo sostenible, la vida digna y las obligaciones de los Estados en materia de la protección del medio ambiente.
	Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	11/12/97 – 16/2/2005 Establece compromisos para los Estados a fin de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero.
	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Resolución 61/295, 10/12/07 Reconoce los siguientes derechos: Igualdad y no discriminación, Autonomía o autogobierno, conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del estado, nacionalidad, vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona, derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad, prohibición de asimilación forzada, pertenencia a una comunidad o nación indígena, prohibición de desplazamiento forzado, prohibición de traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso, practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, reparación respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres, manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas, mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente, utilizar y controlar sus objetos de culto, obtener la repatriación de sus restos humanos, revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos, educación, dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública, información, disfrute de los derechos establecidos en el derecho laboral, participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, consulta previa, mantener

Organización de Naciones Unidas (ONU)		y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo, mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social, determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, tierra, territorio y recursos naturales, propiedad, conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos, mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos, identidad, y promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
Organización de Estados Americanos (OEA)	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	Resolución OAS Res. XXX, 1948 Reconoce los siguientes derechos: Igualdad ante la ley, libertad religiosa y de culto, libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar, constitución y a la protección de la familia, protección a la maternidad y a la infancia, residencia y tránsito, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad y circulación de la correspondencia, preservación de la salud y al bienestar, educación, beneficios de la cultura, trabajo y a una justa retribución, descanso y a su aprovechamiento, seguridad social, reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles, justicia, nacionalidad, sufragio y de participación en el gobierno, reunión, asociación, propiedad, petición, protección contra la detención arbitraria, proceso regular, y asilo.
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)	22/11/69 – 18/7/78 Reconoce los siguientes derechos: Reconocimiento de la personalidad jurídica, vida, integridad personal, prohibición de la esclavitud y la servidumbre, libertad personal, garantías judiciales, legalidad y de retroactividad, indemnización, protección de la honra y de la dignidad, libertad de conciencia y de religión, libertad de expresión, rectificación o repuesta, reunión, asociación, protección a la familia, nombre, protección de los niños/as, nacionalidad, propiedad privada, circulación y residencia, derechos políticos, igualdad ante la ley, protección judicial, y desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Organización de Estados Americanos (OEA)	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	17/11/88 – 16/11/99 Reconoce los siguientes derechos: No discriminación, trabajo, condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, derechos sindicales, seguridad social, salud, alimentación, educación, beneficios de la cultura, constitución y protección de la familia, derecho de la niñez, protección de los ancianos, y protección de los minusválidos.
Organización Internacional de Trabajo (OIT)	Convenio No 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	27/7/89 – 5/9/91 Reconoce los siguientes derechos: No discriminación, decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, consulta previa, justicia indígena, tierras (propiedad y posesión de sus tierras y recursos naturales), prohibición de traslado forzoso, contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, y seguridad social y salud.
II. ESTÁNDARES		
SISTEMA / ÓRGANO	NOMBRE	FECHA DE APROBACIÓN / CONTENIDO
ONU/Asamblea General	Carta Mundial de la Naturaleza	Resolución 37/7 – 28/10/82 Principios de conservación para guiar y juzgar todo acto del hombre que afecte a la naturaleza.
ONU/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Objetivos y Principios de las Evaluaciones de Impacto Ambiental (documento disponible solo en inglés)	16/1/87 Lineamientos útiles para la realización de evaluaciones de impacto ambiental de proyectos que pueden implicar daños ambientales.
ONU/Seminario de expertos sobre la práctica de los desalojos forzados	Directrices Completas para los Derechos Humanos en relación con los Desplazamientos Basados en el Desarrollo	2/7/97 Establece obligaciones para los Estados en materia de prevención de los desalojos forzados.
ONU/Comisión de Derechos Humanos	Principios Rectores de los Desplazamientos Forzados	Resolución 50, 17/4/98 Establece los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.
ONU/Relator Especial sobre Vivienda Adecuada	Principios básicos y directrices sobre los despojos y el desplazamiento generados por el desarrollo	5/2/07 Aborda las repercusiones para los derechos humanos de los desalojos y los desplazamientos vinculados al desarrollo en las zonas urbanas y/o rurales. Establece que los impactos negativos de los desalojos forzados se intensifican en sectores de la sociedad más pobres, más vulnerables social y económicamente y a los marginados, especialmente a las mujeres, a los niños, a las minorías y a los pueblos indígenas.
ONU /Asamblea General	El derecho humano al agua y el saneamiento	Resolución A/RES/64/292, 28/7/10 Reconoció que el agua potable es el derecho humano fundamental.

ONU/Comité de Derechos Humanos	Observación general No. 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25) ¹⁴¹	El derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos del artículo 25(a) es “[i]ncluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”.
	Observación general No. 27: La libertad de circulación (artículo 12) ¹⁴²	“[...] el derecho de residir en el lugar escogido dentro del territorio incluye la protección contra toda forma de desplazamiento interno forzado”.
ONU/Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Observación general No. 2: Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto) ¹⁴³	“[L]os organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo [...] fomenten o fortalezcan la discriminación contra individuos o grupos contraria a las disposiciones del Pacto, o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas [...] En cada una de las fases de los proyectos de desarrollo debería hacerse todo lo posible para que se tengan en cuenta los derechos reconocidos en los Pactos”.
	Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) ¹⁴⁴	“El derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables. Ya se ha hecho referencia a este respecto al concepto de la dignidad humana y al principio de no discriminación. Además, el pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones, son indispensables si se ha de realizar y mantener el derecho a una vivienda adecuada para todos los grupos de la sociedad. De manera semejante, el derecho a no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, constituye una dimensión muy importante al definir el derecho a una vivienda adecuada”.

¹⁴¹ Comité de Derechos Humanos, E/1990/23 (1990), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación general N° 25: La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>.

¹⁴² Comité de Derechos Humanos, E/1990/23 (1990), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 202 (1999), Observación general N° 27: La libertad de circulación (artículo 12). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom27.html>.

¹⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1990/23 (1990), Observación general N° 2: Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sepcomm2.htm>.

¹⁴⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1991/23 (1991), Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>.

ONU/Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Observación general No. 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos ¹⁴⁵	“La práctica de los desalojos forzosos está muy difundida y afecta a las personas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Dadas la interrelación y la interdependencia que existen entre todos los derechos humanos, los desalojos forzosos violan frecuentemente otros derechos humanos.[...]” “Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala [...]”.
	Observación general No. 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11) ¹⁴⁶	“El [...] contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”.
	Observación general N° 15 (2002): El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) ¹⁴⁷	“El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. “La higiene ambiental [...] entraña la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas”.
	Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) ¹⁴⁸	“Los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes. Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural”.

¹⁴⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/1999/22, anexo IV (1997), Observación general N° 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm7s.htm>.

¹⁴⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/5, Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), 12 de mayo de 1999. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>.

¹⁴⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2002/11, Observación general N° 15 (2002): El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 20 de enero de 2003. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/32/PDF/G0340232.pdf?OpenElement>.

¹⁴⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/21/Rev.1. Observación general N° 21: Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 17 de mayo de 2010. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.21.Rev.1-SPA.doc>.

OEA	Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable	Resolución OEA/Ser.W/II.5 CIDI/doc. 25/00, 20/4/00 Establece los principios básicos, objetivos y recomendaciones de política para una mayor participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible.
	Carta Democrática Interamericana	11/9/01 Precisa las disposiciones contenidas en la Carta de la OEA relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas. Establece que ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente.
Comisión Mundial de Represas	Las Represas y el Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones	2000 El informe analiza la eficacia de las grandes represas para promover el desarrollo y evalúa alternativas para el aprovechamiento del agua y la energía. Asimismo, formula criterios aceptables internacionalmente, para la planificación, diseño, evaluación, construcción, funcionamiento, inspección y desmantelamiento de represas.
Banco Mundial	Directiva Operacional 4.01 – Evaluación ambiental	1/99. Revisada 4/13. Exige llevar a cabo la Evaluación Ambiental (EA) de los proyectos a ser financiados por el Banco, con el fin de asegurar que sean ambientalmente sostenibles y mejorar el proceso de toma de decisión.
	Directiva Operacional 4.12 – Reasentamiento forzado	12/01. Revisada 4/13. Establece salvaguardas para evitar o mitigar los riesgos económicos, sociales y ambientales derivados del reasentamiento forzado a causa de proyectos de desarrollo.
	Directiva Operacional 4.10 – Pueblos Indígenas	07/05. Revisada 4/13. Establece lineamientos para asegurar que el desarrollo de los proyectos respete completamente la dignidad, los derechos humanos, la economía y la cultura de los pueblos indígenas.
Corporación Financiera Internacional	Política Sobre Sostenibilidad Social y Ambiental	30/4/06 Establece ocho Normas de Desempeño para ayudar a la CFI y a sus clientes a manejar y mejorar su desempeño social y ambiental. Entre estas, pueden mencionarse: 1) Sistema de Gestión y Evaluación Social y Ambiental; 2) Trabajo y Condiciones Laborales; 3) Prevención y Disminución de la Contaminación.
Banco Interamericano de Desarrollo	Política de Cumplimiento con el Ambiente y Salvaguardas (documento disponible solo en inglés)	19/1/06 Compromete al Banco a salvaguardar la calidad ambiental de todas sus operaciones y a introducir prácticas ambiental y socialmente responsables en sus propias dependencias.
	Política Operacional relativa a Pueblos Indígenas y Estrategia para el Desarrollo Indígena (documento disponible solo en inglés)	22/2/06 Establece objetivos a largo plazo, principios, requisitos, condiciones y reglas para las actividades del Banco relacionadas con los pueblos indígenas en general.

Banco Interamericano de Desarrollo	Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco (documento disponible solo en inglés)	19/5/04 Establece criterios y lineamientos generales para expandir, fortalecer y sistematizar la participación de la sociedad civil en las actividades del Banco.
III. DECISIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO		
SISTEMA / ÓRGANO	NOMBRE	TIPO DE INFORME / FECHA DE APROBACIÓN / ALGUNOS CRITERIOS IMPORTANTES
OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Resolución No. 12/85, Yanomami (Brasil)	Informe de Fondo – 5 de marzo de 1985 “Las violaciones denunciadas tienen su origen en la construcción de la autopista transamazónica BR-2310 que atraviesa los territorios donde viven los indios; en la falta de crear el Parque Yanomami para la protección del patrimonio cultural de este grupo indígena; en la autorización de explotar las riquezas del subsuelo de los territorios indígenas; en permitir la penetración masiva en el territorio de los indios de personas extrañas transmisoras de enfermedades contagiosas diversas que han causado múltiples víctimas dentro de la comunidad indígena y de no proveer la atención médica indispensable a las personas afectadas, y finalmente, por proceder al desplazamiento de los indios de sus tierras ancestrales con todas las negativas consecuencias para su cultura, tradición y costumbres”.
	Informe No. 90/99, Comunidades Indígenas Enxet – Lamexay y Kayleyphapoyet – Riachito (Paraguay)	Informe de Solución Amistosa – 29 de septiembre de 1999 “Paraguay declaró haber adquirido y pagado en forma total a los propietarios anteriores, el terreno [...] y se comprometió a transferirlo libre de todo tipo de gravámenes y con todos los títulos saneados y en regla a las Comunidades Enxet-Lamexay y Kayleyphapoyet –Riachito– ambas del pueblo Enxet-Sanapaná. El Estado se comprometió a entregar la tierra a las señaladas comunidades en un breve plazo, a fin de que pudieran ocupar, usar y gozar dicha tierra mientras se procedía a realizar los trámites de escrituración y se obligó a realizar un inventario de todos y cada uno de los bienes muebles y accesorios, instalaciones electromecánicas, etc., existentes en la propiedad”.
	Informe No. 75/02, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos)	Medidas Cautelares – 28 de julio de 1999 Informe de Admisibilidad – 27 de septiembre de 1999 Informe de Fondo – 27 de diciembre de 2002 “Si bien el Estado ha sugerido que la caducidad del título Western Shoshone se justificaba por la necesidad de estimular la colonización y el desarrollo agrícola del oeste de Estados Unidos, la Comisión no considera que esto pueda justificar la manera amplia en que el Estado ha pretendido hacer caducar los derechos indígenas, incluidos los de las Dann, en la totalidad del territorio Western Shoshone”.

¹⁴⁹ Las decisiones se encuentran disponibles en: www.cidh.org.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Informe No. 30/04, Mercedes Huentao y otros (Chile)	Medidas Cautelares – 1 de agosto de 2003 Informe de Solución Amistosa – 11 de marzo de 2004 “Las Partes, conscientes de que la finalidad del Estado es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, convienen en la pertinencia de aplicar los medios disponibles en el marco del Estado de Derecho, para la protección de las tierras Indígenas. En este contexto, el Gobierno de Chile ratifica su voluntad de preservar las tierras indígenas del Alto Bío Bío, objetivo para el cual se implementarán todos los instrumentos y medidas que autoriza el ordenamiento jurídico nacional”.
	Informe No. 40/04, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice)	Medidas Cautelares – 5 de octubre de 2000 Informe de Admisibilidad – 5 de octubre de 2000 Informe de Fondo – 12 de octubre de 2004 “[...] uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas, es el requisito de que los Estados establezcan consultas efectivas y previamente informadas con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales [...] Ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente. En opinión de la Comisión, estos requisitos son igualmente aplicables a las decisiones de los Estados que incidirán en las tierras indígenas y en sus comunidades, como el otorgamiento de concesiones para explotar recursos naturales de los territorios indígenas”.
	Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador)	Medidas Cautelares – 5 de mayo de 2003 Informe de Admisibilidad – 13 de octubre de 2004 “La Comisión considera que los hechos denunciados por los peticionarios sobre las irregularidades en el proceso de consulta realizado por el Estado, respecto de la concesión de exploración y explotación petrolera otorgada a una empresa para ser ejecutada dentro del territorio ancestral del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, así como las amenazas, ataques, persecuciones, hostigamiento a los miembros y dirigentes de dicho pueblo y su respectiva organización tradicional, como también las amenazas y acoso sufrido por niñas de la comunidad y la restricción de circular por las vías de acceso a la Comunidad, de ser comprobados podrían caracterizar violaciones a los derechos garantizados en los artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 7 (libertad y seguridad personal), 8 (debido proceso), 12 (libertad de religión y creencias), 13 (libertad de pensamiento y de expresión), 16 (asociación), 19 (derechos del niño), 21 (propiedad), 22 (libre circulación), 23 (participación política), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 desarrollo progresivo), todos de la Convención Americana en relación con los artículos 1(1) y 2 del mismo instrumento”.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Informe No. 69/04, Comunidad de San Mateo Huanchor y sus Miembros (Perú)	Medidas Cautelares – 17 de agosto de 2004 Informe de Admisibilidad – 15 de octubre de 2004 “La Comisión considera que los hechos denunciados con relación a los relaves ubicados en Mayoc, que ha generado una crisis en la salud pública en la población de San Mateo de Huanchor, de ser comprobados podrían caracterizar violación a los derechos a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a la protección a la familia, del niño, a la propiedad, protección judicial y al desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales consagrados en los artículos 4, 5, 8, 17, 19, 21, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1(1) y 2 del mismo instrumento”.
	Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario de Mashco Piro, Yora y Amahuaca (Perú)	Medidas Cautelares – 22 de marzo de 2007 “El 22 de marzo de 2007, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca que habitan la zona del río Las Piedras, Departamento de Madre de Dios en Perú. [...] [L] a Comisión solicitó al Estado peruano adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Mashco Piro, Yora y Amahuaca, en especial la adopción de medidas tendientes a evitar daños irreparables resultantes de las actividades de terceros en su territorio”.
	Informe N° 55/07, Comunidad Indígena Kelyenmagategma del Pueblo Enxet-Lengua y sus Miembros (Paraguay)	Medidas Cautelares – 12 de octubre de 2004 Informe de Admisibilidad – 24 de julio de 2007 “Las alegaciones de los peticionarios y la reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos de los pueblos indígenas, la Comisión observa que a la luz de la situación que estaría afectando a los miembros de la Comunidad Indígena Kelyenmagategma, en especial a los niños y niñas, los hechos denunciados podrían caracterizar una violación a los artículos 2, 17, 19 y 22 de la Convención Americana y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador”.
	Informe No. 76/09, Comunidad de La Oroya (Perú)	Medidas Cautelares – 31 de agosto de 2007 Informe de Admisibilidad – 5 de octubre de 2009 “La Comisión considera que las supuestas muertes y/o afectaciones a la salud de las presuntas víctimas como consecuencia de acciones y omisiones estatales frente a la contaminación ambiental derivada del complejo metalúrgico que funciona en La Oroya, de ser probadas podrían caracterizar violación de los derechos consagrados en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. En el caso de los niños y niñas, la Comisión considera que los hechos podrían caracterizar, además violación del artículo 19 de la Convención Americana”.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Informe No. 14/09, Miguel Ignacio Fredes González y Ana Andrea Tuzcek Fries (Chile)	Informe de Admisibilidad – 19 de marzo de 2009 “[L]os argumentos de los peticionarios y del Estado relativos a la presunta violación del derecho de acceso a la información presentan una cuestión jurídica que podría caracterizar la violación del artículo 13 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. En su análisis sobre el fondo, la CIDH deberá decidir si la falta de respuesta a la solicitud de información presentada por las presuntas víctimas, la sentencia de 4 de diciembre de 2002 de la Corte de Apelaciones de Santiago, y las normas que le sirvieron de fundamento, resultan compatibles con las obligaciones previstas en el artículo 13 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana. Asimismo, la CIDH analizará si las restricciones impuestas al derecho de acceso a la información en el presente caso se ajustan a lo establecido en el artículo 13.2 en relación con el artículo 30 de la Convención Americana”.
	Informe No. 58/09, Pueblo Indígena Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus Miembros (Panamá)	Medidas Cautelares – 5 de abril de 2011 Informe de Admisibilidad – 21 de abril de 2009 *Remitido a la Corte IDH – 26 de febrero de 2013 “El caso se refiere a la violación continuada del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus miembros, como consecuencia del incumplimiento por parte del Estado de Panamá, al día de hoy, del pago de indemnizaciones económicas derivadas del despojo e inundación de los territorios ancestrales de las víctimas a partir del año 1969. El caso también se relaciona con la falta de reconocimiento, titulación y demarcación durante un largo periodo de tiempo, de las tierras otorgadas al pueblo indígena Kuna de Madungandí, así como con la falta de reconocimiento, demarcación y titulación, hasta el día de hoy, de las tierras otorgadas al pueblo indígena Embera de Bayano. El incumplimiento de estas obligaciones estatales en materia de propiedad colectiva de los pueblos indígenas estuvo acompañado a su vez de un sistemático desconocimiento de múltiples compromisos legales asumidos por el Estado incluso hasta el año 2010. Además de lo anterior, en el presente caso el Estado panameño incumplió con sus obligaciones de prevención frente a la invasión de colonos y la tala ilegal de madera como corolario de su obligación de protección efectiva del territorio y los recursos naturales de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano y sus miembros. Esta situación se recrudeció a partir de la década de 1990”.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Informe No. 75/09, Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros en el Valle del Río Changuinola (Panamá)	Informe de Admisibilidad – 5 de agosto de 2009 “Con respecto a las alegaciones sobre el desconocimiento de los derechos de propiedad colectiva de las presuntas víctimas, así como la presunta falta de consulta previa antes de la aprobación del proyecto Chan-75, la Comisión observa que tienden a caracterizar una posible violación del artículo 21 de la Convención Americana. En relación con las alegaciones de que la presunta falta de consulta previa sobre el proyecto Chan-75 violó el derecho de participación política y de buscar, recibir y difundir información al respecto, la Comisión considera que tienden a caracterizar presuntas violaciones de los artículos 23 y 13 de la Convención, respectivamente. La CIDH señala que las alegaciones de los peticionarios en relación con la presunta violación de libertad de expresión bajo el artículo 13 se debe a que la falta de consulta previa con las comunidades presuntamente coartó su acceso a información sobre actividades que afectarían sus derechos y de manera adicional, se ha dado la presunta represión y persecución en contra de comunitarios que han manifestado su oposición a la construcción de la represa Chan-75. [...]Adicionalmente, con respecto a las alegaciones sobre los efectos de la construcción de la represa Chan-75 sobre el medio ambiente y la salud física de miembros comunitarios, la CIDH considera que tienden a caracterizar presuntas violaciones del artículo 5 de la Convención Americana. En relación con las alegaciones de que los ngöbe no podían salir libremente de su territorio o recibir visitas de personas fuera de las comunidades, la CIDH considera que tienden a caracterizar una posible violación del artículo 22 de la Convención”.
	Informe No. 105/09, Grupo de Tratado Hul'qumí'num (Canadá)	Informe de Admisibilidad – 30 de octubre de 2009 “ La Comisión centrará su análisis en los siguientes puntos alegados por los peticionarios: 1) el Estado no ha delimitado, demarcado y titulado el territorio ancestral de HTG; 2) el Estado ha otorgado licencias, permisos y concesiones dentro de su territorio ancestral sin previa consulta; 3) no ha proveído restitución por las tierras ancestrales de HTG perdidas involuntariamente y otorgadas por el Estado a terceros privados; y 4) esto ha llevado a la consiguiente destrucción del medio ambiente, recursos naturales y sitios sagrados utilizados por las presuntas víctimas”.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	Informe No. 141/09, Comunidades Agrícola Diaguita de los Huascoaltinos y sus Miembros (Chile)	Informe de Admisibilidad – 30 de diciembre de 2009 “En cuanto a los alegatos relativos a la falta de consulta a la Comunidad del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Pascua Lama y sus modificaciones, la Comisión considera que el derecho de acceso a la información es uno de los componentes del proceso de consulta previa. [...] En el presente caso, los peticionarios afirman que el Estado no brindó información oportuna ni suficiente para que el pueblo indígena pudiera debatir de manera informada, sobre la intervención en su territorio. Por lo tanto, la Comisión considera que podría encontrarse comprometido el derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 13 de la Convención. Finalmente, la Comisión observa que la falta de consulta a la Comunidad implicaría, asimismo, la falta de un mecanismo de participación colectiva conforme a la ley, mediante las formas tradicionales de organización y participación como pueblo indígena, en el proceso de participación ciudadana para la aprobación de estudios ambientales. En la presente petición, dicho proceso de participación política es de especial relevancia para la comunidad debido a los efectos que se alegan podría producir en el ejercicio de sus actividades económicas tradicionales, costumbres y formas de vida, asunto que será tratado en el fondo. Por lo tanto, la Comisión considera que dicha omisión tiende a caracterizar una presunta violación al artículo 23 de la Convención Americana”.
	Informe No. 125/10, Pueblos Indígenas de Raposa Serra do Sol (Brasil)	Medidas Cautelares – 6 de diciembre de 2004 Informe de Admisibilidad – 23 de octubre de 2010 “[...] [L]a Comisión Interamericana observa que en caso de ser probados los alegatos de los peticionarios en relación a las supuestas violaciones descritas [...] podrían caracterizarse violaciones a los artículos 4, 5, 8, 12, 21, 22, 24 y 25 de la Convención Americana, en relación con la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter a fin de asegurar el ejercicio de los derechos consagrados en la Convención Americana, previstos en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional. Asimismo, la Comisión Interamericana toma nota que el proceso de demarcación en cuestión se inició en 1977, cuando la Convención Americana aun no había sido ratificada por Brasil; por tanto, la CIDH estima que en caso de ser probados, los hechos referidos supra ocurridos anteriormente al 25 de septiembre de 1992, podrían caracterizar violaciones a los artículos I, II, III, VIII, IX, XVIII, XXIII de la Declaración Americana”.

OEA/Comisión Interamericana de Derechos Humanos ¹⁴⁹	MC-260/07 Comunidades del Pueblo Maya (Sipakepense y Mam) de los municipios de Sipacapa y San Miguel Ixtahuacán en el Departamento de San Marcos (Guatemala)	Medidas Cautelares –20 de mayo de 2010 “[L]a CIDH decidió que el debate entre las partes en los referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares. [...] El 7 de diciembre de 2011 la CIDH evaluó la MC 121/11 [...] y modificó el objeto de la medida, solicitando al Estado que adopte las medidas necesarias para asegurar que los miembros de las 18 comunidades Mayas beneficiarias tengan acceso a agua potable apta para consumo humano, uso doméstico y segura para el riego y, en especial, adoptar las medidas necesarias para que las fuentes de agua de las 18 comunidades beneficiarias no sean contaminadas por acciones de actividades mineras”.
	MC-382/10 Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingú, Pará (Brasil)	Medidas Cautelares –1º de abril de 2011 “El 1 de abril de 2011 [...] la CIDH solicitó al Gobierno de Brasil suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se observen las siguientes condiciones mínimas: (1) realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido de que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las presentes medidas cautelares; (2) garantizar que [...] las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, y para prevenir la diseminación de enfermedades y epidemias entre las comunidades indígenas beneficiarias de las medidas cautelares como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte, tanto de aquellas enfermedades derivadas del influjo poblacional masivo a la zona, como de la exacerbación de los vectores de transmisión acuática de enfermedades como la malaria. El 29 de julio de 2011 [...] la CIDH [...] modificó el objeto de la medida [...] la CIDH decidió que el debate entre las partes en los referente a la consulta previa y el consentimiento informado frente al proyecto Belo Monte se ha transformado en una discusión sobre asuntos de fondo que trasciende el ámbito del procedimiento de medidas cautelares”.
OEA/Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte I. D. H., <i>Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua</i> . Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.	Derechos colectivos de los pueblos indígenas. Derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas.

¹⁵⁰ Las decisiones se encuentran disponibles en: www.corteidh.or.cr.

OEA/Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte I. D. H., <i>Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay</i> . Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125	Estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura. Vida digna: las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia.
	Corte I. D. H., <i>Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay</i> . Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.	Estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura. Vida digna: para que surja la obligación positiva de prevenir una situación de riesgo para la vida, debe establecerse que al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo.
	Corte I. D. H., <i>Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay</i> . Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214	Estrecha vinculación de los pueblos indígenas sobre sus territorios tradicionales y los recursos naturales ligados a su cultura. Vida digna: ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y auto-sostenibilidad de sus miembros, de acuerdo a sus tradiciones ancestrales, los lleva a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y verse obligados a vivir de una forma no solamente distinta a sus pautas culturales, sino en la miseria.
	Corte I. D. H., <i>Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile</i> . Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151	Acceso a información relevante sobre asuntos de interés público para la defensa del medio ambiente.

OEA/Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte I. D. H., <i>Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam</i> . Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172	<p>El derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los miembros de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio.</p> <p>Salvaguardas para preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros de los pueblos indígenas y tribales con su territorio para garantizar su subsistencia como pueblos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consulta debe ser: a) de buena fe; b) a través de procedimientos culturalmente adecuados; c) con el fin de llegar a un acuerdo; d) de conformidad con sus propias tradiciones; e) en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión; f) con conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad y g) teniendo en cuenta los métodos tradicionales para la toma de decisiones. <p>Cuando el proyecto implique el desplazamiento del pueblo y cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo, según sus costumbres y tradiciones.</p> <p>Diferencia entre consulta y consentimiento.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Compartir, razonablemente, los beneficios del proyecto con el pueblo. 3. Realización de estudios previos de impacto social y ambiental por entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado.
	Corte I. D. H., <i>Caso Kawas Fernández Vs. Honduras</i> . Sentencia de 3 de abril de 2009 Serie C No. 196	<p>Protección a ambientalistas como defensores de derechos humanos.</p> <p>Violación del derecho de libre asociación a causa por la muerte causada a una defensora por su trabajo por la defensa del medio ambiente.</p>
	Corte I. D. H., <i>Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador</i> . Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245	<p>Consulta como Principio General de Derecho Internacional.</p> <p>Derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas.</p> <p>Derechos de los pueblos indígenas son colectivos y por lo tanto su violación se verifica en perjuicio del pueblo como tal.</p>

Os povos indígenas da Volta Grande do Xingu e a maldição de sua própria riqueza

Felício Pontes Jr.*
Rodrigo Oliveira**

Resumo: A Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte desviará o curso natural do rio Xingu, no Estado do Pará. Em um trecho de aproximadamente 100 km, a vazão do rio reduzirá drasticamente, atingindo níveis de forte estiagem. Este artigo tem como objetivo analisar os impactos que esse Trecho de Vazão Reduzida causará aos povos indígenas Juruna e Arara, bem como aos ecossistemas locais. Para tanto, foram analisados documentos como os Estudos de Impacto Ambiental do empreendimento, pareceres da Fundação Nacional do Índio e o Painel dos Especialistas. Os documentos demonstraram que a construção da usina implicará no deslocamento compulsório dos povos indígenas e na destruição de ecossistemas. Diante de tantos e tão graves impactos, urge a adoção de um novo conceito de desenvolvimento, diverso do conceito hegemônico, que seja capaz de garantir dignidade aos povos indígenas e sustentabilidade.

Palavras-chave: UHE Belo Monte. Trecho de vazão reduzida. Impactos. Povos indígenas. Ecossistemas.

The indigenous people of the Volta Grande do Xingu and the curse of their own riches

Abstract: The Belo Monte Dam Complex will divert the original course of Xingu's river, in the State of Para. In a stretch of nearly 100 kilometers, the flow of the river will reduce drastically, reaching levels of strong drought. This article has as an objective to analyze the impacts that the Stretch of Reduced Stream flow will cause to the indigenous people Juruna and Arara, as well as to the local ecosystems. For this reason, documents were analyzed as Environmental Impact Studies of the dam, opinions from the Fundação Nacional do Índio and the Painel dos Especialistas. The documents demonstrated that the construction of the dam will implicate in the compulsory displacement of the indigenous people and will destroy the ecosystem. In face of many severe impacts, it urges the adoption of a new concept of development, diverse of the hegemonic concept, that will be able to guarantee dignity to the indigenous people and sustainability.

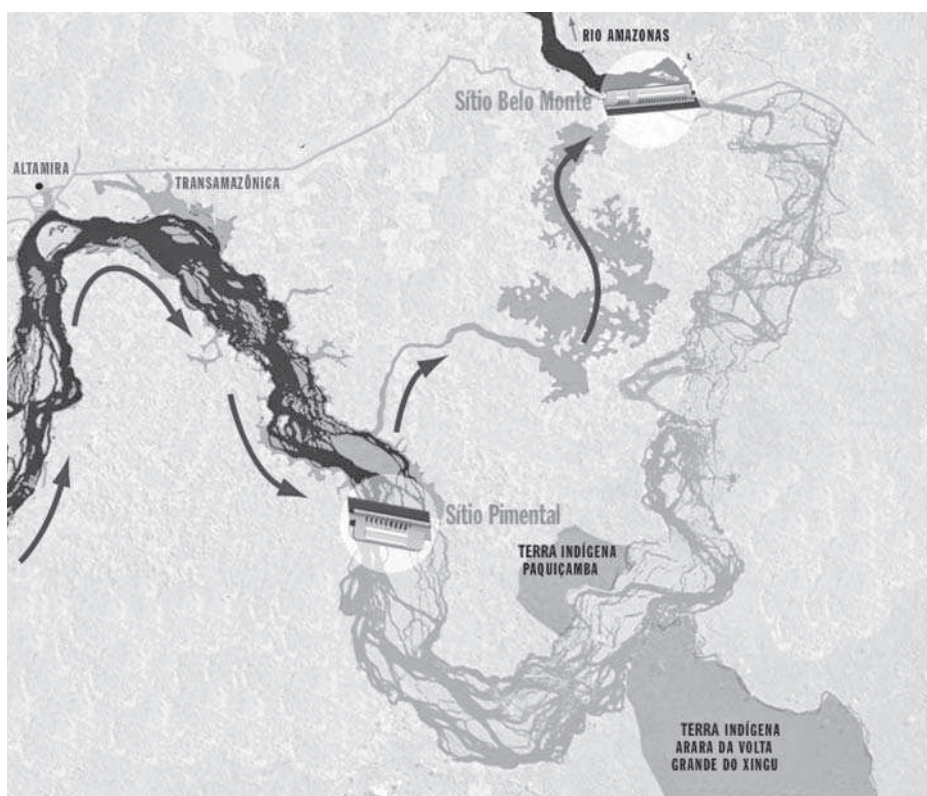
Keywords: Belo Monte Dam Complex. Strech of Reduced Stream flow. Impacts. Indigenous people. Ecosystems.

* Procurador da República no Estado do Pará e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

** Acadêmico de Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Volta Grande do Xingu

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHE Belo Monte) atingirá de maneira especial a Volta Grande do Xingu (VGX), que possui área de 622 km². Em um trecho de cerca de 100 km de extensão, a vazão do rio vai diminuir drasticamente, ficando o ano inteiro em níveis de forte estiagem. Tudo porque o barramento principal desviará o curso natural do Xingu, como mostrado na figura abaixo.



A VGX faz parte do médio Xingu. A diversidade cultural nessa região é enorme, a ponto de a região ser considerada uma grande província étnica. Povos de três macro-troncos linguísticos habitam no médio Xingu: Tupi (Asurini do Xingu, Araweté, Juruna, Kuruaya, Parakanã e Xipaya), Jê (Kayapó e Xikrin do Bacajá) e Karib (Arara).

A VGX também é considerada de “importância biológica extremamente alta” pelo Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA nº 9/2007). A causa para tanto é a singularidade. Há espécies de peixes, por exemplo, que somente podem ser encontradas nessa área. Suas cavernas abrigam animais que são endêmicos de uma única e singular cavidade. Quanto às aves,

nela se encontram 45 das espécies que foram tidas como extintas na região da UHE Tucuruí, construída antes da CF/88, sem qualquer limitação ambiental.

Os impactos sobre os povos indígenas e ribeirinhos da VGX

Nas duas margens da VGX, habitam cerca de 20.000 pessoas, entre ribeirinhos e indígenas. Dois povos indígenas foram aldeados nas Terras Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu ou Arara do Maia.

A redução dos níveis de água no trecho acarretará impactos de toda a ordem – biológicos, sociais, culturais, etc. Esse fato é reconhecido pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da UHE de Belo Monte:

Este diagnóstico contém elementos que permitem afirmar que o enchimento do reservatório do AHE Belo Monte, caso a usina seja construída, vai interferir de maneira drástica nas condições de vida da população indígena moradora em Altamira, deixando-a permanentemente em situação de enchente e da população indígena da Volta Grande, deixando-a permanentemente em situação de estiagem. Esta situação será agravada, principalmente na cidade de Altamira, pelo afluxo esperado de quase 100.000 pessoas atraídas pelas obras. (ELETROBRAS, 2009, p. 224).

A Volta Grande do rio Xingu será a área do rio com a maior perda de habitats de toda a área afetada. Considera-se que os impactos para a fauna aquática serão mais graves nesta área do que na região do reservatório. A mortalidade e a diminuição de espécies que são características dos pedrais é um dos impactos previstos nesta área, como consequência da perda de vazão. (ELETROBRAS, 2009, p. 306-307).

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), no mesmo sentido, aponta máxima preocupação com os indígenas da VGX:

Em linhas gerais, as maiores preocupações dos índios citadinos e da Volta Grande do Xingu, segundo os estudos, referem-se à perda dos peixes, das praias e das casas, ao aumento da incidência de doenças e da violência. Menciona-se ainda a perda da paisagem e das ilhas. (FUNAI, 2010, p. 84).

Quarenta renomados cientistas que atuam no Brasil formaram um grupo chamado Painel dos Especialistas e analisaram o EIA da UHE Belo Monte em um extenso documento. Mostraram erros e incongruências, mas também alguns acertos. Todos levam à conclusão de que os malefícios da obra são bem maiores que o benefício: a pífia geração de energia firme. Eles também atestam os danos aos povos da VGX:

No caso de Belo Monte, isto se torna tanto mais grave porque o empreendimento vai modificar a vazão do Rio Xingu e de seus afluentes neste trecho, provocando um estado de verão permanente – diminuição do lençol freático,

mudanças nos trechos navegáveis, importante perda de fauna aquática e terrestre, escassez de água, etc. isto é, perda de recursos naturais, inclusive hídricos, que incidem diretamente sobre os padrões da vida social destes índios. (MAGALHÃES, 2009, p. 64).

E sentenciam:

[...] são justamente estas populações indígenas, junto com ‘os índios moradores da cidade de Altamira e da Volta Grande do Xingu’ parte dos quais terá de ser reassentada (RIMA, p. 57), que estão entre aquelas que vão ser mais gravemente afetadas pelas consequências nefastas da UHE, caso construída. As ações ‘mitigadoras’ e ‘compensatórias’ propostas, de programa de saúde indígena, projeto de educação ambiental, o plano de melhoria das habitações indígenas, capacitação de professores indígenas, etc. são infinitamente aquém dos impactos nefastos e irreversíveis decorrentes da implantação de uma grande obra hidrelétrica. (BAINES, 2009, p. 73).

O impacto sobre os *Bocas-Pretas* – povo Juruna da terra indígena Paquiçamba

Nós, índios Juruna, da Comunidade Paquiçamba, nos sentimos preocupados com a construção da Hidrelétrica de Belo Monte. Porque vamos ficar sem recursos de transporte, pois aonde vivemos vamos ser prejudicados porque a água do rio vai diminuir como a caça, vai aumentar a praga de carapanã com a baixa do rio, aumentando o número de malária, também a floresta vai sentir muito com o problema da seca e a mudança dos cursos dos rios e igarapés... Nossos parentes Kaiapó, Xypaia, Tembê, Maitapu, Arapium, Tupinambá, Cara-Preta, Xicrin, Assurini, Munduruku, Suruí, Guarani, Amanayé, Atikum, Kuruaya... vão apoiar a Comunidade. (CARTA, 2006, p. 1).

O povo Juruna, habitante da Terra Indígena (TI) Paquiçamba¹ é coletor, pescador, caçador e agricultor. Os primeiros relatos sobre a etnia são do século XVII. Eles foram localizados na foz do Xingu. O contato com os portugueses foi traumático. O povo se dispersou ao longo do Xingu. Mulheres foram estupradas ou tomadas como prostitutas, e famílias se separaram nas fugas. Muitos morreram de doenças e de fome. A rota da fuga era rio acima, atingindo até o hoje Parque Nacional do Xingu, mas um grupo conseguiu se fixar na Volta Grande do Xingu, apesar da violência contra eles.

Um dos registros antigos informa que o

¹ A Terra Indígena Paquiçamba está localizada na margem esquerda do Rio Xingu (à jusante do possível empreendimento), entre o igarapé Paraíso e Mangueira, na região denominada Volta Grande do Xingu. O EIA/RIMA no volume 35, tomo 2, p. 277, informa que o limite leste da TI Paquiçamba segue pelo Rio Xingu, a montante, com a distância de 13.907,73 metros, até a confluência do Igarapé Paraíso. A concentração da ocupação Juruna está localizada na sua porção sul, sendo utilizadas, inclusive, as ilhas.

Pai dos Juruna, de todos os outros índios é Cinaã. Para fazer Juruna, Cinaã cortou o pau no mato e depois soprou, virando gente. Há muito tempo Juruna pintava a boca de preto. Cinaã fez assim. Agora acabou, não quer pintar mais. (SARAIVA, 2005, p. 6).

A cosmologia é até hoje motivo de orgulho do povo Juruna: sua origem de pau do mato enfatiza sua resistência.



Figura 2 – Registro iconográfico de Coudreau.

Fonte: SARAIVA, 2005.

Hoje, a pesca e a coleta de castanha são as maiores fonte de renda. Esta é realizada pelos igarapés no período de cheia e transportada através do rio Xingu. A Funai detectou que:

As castanhas são transportadas a pé dos piques [ou picadas na mata] até os Igarapés (Paraíso, Bicho e Prego) e as grotas (Lata e Castanhalzinho), onde são transportadas por canoas até as sedes dos núcleos residenciais. Esse transporte só é possível devido à cheia do Xingu, que provoca a elevação dos níveis de água nos igarapés e grotas, chegando a um ponto no qual a canoa é atracada em um porto temporário, utilizado conforme a sazonalidade da castanha.

Um dos pontos mais preocupantes, além da pressão aos recursos naturais, é o impacto da vazão reduzida na Volta Grande do Xingu sobre os igarapés que garantem o transporte da castanha. Durante o trabalho de campo da equipe: Verificou-se que, com 12.000 m³/s, o igarapé Paraíso não tinha alcançado o ponto do porto temporário onde as canoas são carregadas com castanha. (FUNAI, 2019, p. 38).

Se assim é quanto à castanha, quanto à pesca – principal fonte de alimentação dos Juruna – o impacto é ainda mais contundente, segundo o EIA e a Funai, já que se trata de “uma região com alta exploração pesqueira” (FUNAI, 2009, p. 39):

A pesca, seja ela artesanal, comercial ou de lazer possui importância significativa para os Juruna da TI Paquiçamba. E será uma das atividades mais impactadas pelo AHE Belo Monte, pois com o regime hídrico modificado, toda a cadeia alimentar e econômica será modificada. (FUNAI, 2009, p. 38).

A caça, por seu turno, é considerada “atividade estruturante, pois é uma das poucas maneiras, além da pesca, de os Juruna obterem proteína animal” (FUNAI, 2009, p. 39). Com o entorno da TI degradado, os pesquisadores do EIA a consideram como local de refúgio, dado seu grau de preservação:

A boa qualidade dos ambientes da T. I. é apontado pelo estudo através do censo da fauna realizado, que indicou a presença de várias espécies de ordem carnívora – no topo da cadeia trófica.

[...]

As ilhas também são utilizadas para a prática da caça, reforçando ainda mais a necessidade de adequação dos limites da Terra Indígena, que conforme demonstrado claramente em todos os capítulos do estudo não se restringe à área delimitada. (FUNAI, 2009, p. 39).

Portanto, os Juruna dependem do Xingu em sua forma natural para sobrevivência, e o utilizam em área além de seus limites, pois

O Xingu além de ser caminho, fonte de subsistência é também uma vivência de gerações, configurando-se o que alguns pesquisadores denominam de uma “cultura das águas”, já foi dito anteriormente que parte da história dos Juruna é narrada por meio de lugares funcionando o Xingu como bússola de suas memórias. (SARAIVA, 2005, p. 15).

A vazão reduzida do rio inviabilizará a locomoção tradicional, reduzirá a quantidade e as espécies de peixes disponíveis e irá provocar a proliferação de doenças como malária e febre amarela. A permanência dos Juruna na Volta Grande do Xingu estará comprometida.

O EIA cita a “alteração no modo de vida dos Juruna” como efeito resultante de todos os impactos relacionados que implicam numa reconfiguração social, econômica e até cosmológica. A consequência da obra é irremediável e lógica. E a própria Funai a ressalta:

Mais que isso, por se tratar de atividade estruturante da sócio-economia da comunidade indígena, qualquer alteração, sem os devidos cuidados, pode levar ao colapso social na aldeia, com a migração de seus habitantes, abandono de atividades sustentáveis, dependência cada vez maior de recursos externos e extinção de espécies como o tracajá – bastante apreciado pelos Juruna e moradores regionais – uma das espécies mais capturadas para consumo. (FUNAI, 2009, p. 39).

Os impactos do empreendimento podem levar a uma insegurança territorial e à desestruturação social do grupo, assim sintetizado no documento da Funai e do Ministério Público Federal (MPF):

- aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno;
- meios de navegação e transporte afetados;
- recursos hídricos afetados;
- atividades econômicas – pesca, caça e coleta afetadas;
- estímulo à migração indígena (da terra indígena para núcleos urbanos);
- aumento da vulnerabilidade da organização social;
- aumento das doenças infectocontagiosas e zoonoses. (PARANHOS, 2006, p. 10).

Se tais conclusões não são suficientes para atestar a remoção do povo indígena, tem-se, nas palavras oficiais do órgão indigenista, considerando tudo o que foi acima dito e a incerteza quanto à manutenção da vida na VGX, que “muito provavelmente os índios poderão decidir mudar sua aldeia da margem do Xingu para outra localidade, na busca do pescado e de estradas [...]”. (FUNAI, 2009, p. 44).

Impacto sobre os Arara da terra indígena Arara da Volta Grande do Xingu

A TI Arara da Volta Grande do Xingu abrange área de 25.498 hectares. É composta por terra firme e dez ilhas e se localiza na margem direita do Xingu, quase em frente à TI Paquiçamba. Isso significa que os impactos sobre a etnia são quase os mesmos indicados em relação aos Juruna.

O contato com o colonizador se deu no século XVIII, com a corrida extrativista, e levou ao desaparecimento da língua Karib. Há relatos de onze subgrupos que foram localizados na região. O povo Arara em estudo é um deles. Chegaram lá após emigração do rio Bacajá, devido à perseguição de *não indígenas* e a guerras com os Kaiapó. No êxodo, quase metade do grupo morreu de gripe (Patrício, 2005).

Hoje, o povo Arara está distribuído em toda a VGX. Na TI, há duas aldeias principais: Oro’g Yeboroguru e Vista Alegre, que distam 60 km uma da outra. São exímios conhecedores do rio Xingu, que é seu único acesso a Altamira.

[Estabeleceram] rotas que levam em consideração não apenas os melhores canais do rio, mas também a existência de seres sobrenaturais e mitológicos que habitariam determinados trechos do rio. A vazão reduzida do Xingu poderá comprometer de forma significativa essas possibilidades e ainda prejudicar a manutenção dos laços familiares, comerciais e políticos que os Arara estabelecem por meio do rio Xingu. (PARANHOS, 2006, p. 10).

Mas não é só. O povo Arara, além dos impactos similares aos dos Juruna, ainda sofrerão com problemas em relação à qualidade da água:

Os Arara já enfrentam, atualmente, sérias dificuldades para acessar água potável de boa qualidade para o seu consumo. O estudo [EIA] informa que a situação tenderá a piorar muito, levando-se em consideração o rebaixamento do lençol freático, exigindo a instalação de poços artesianos.

O Relatório Técnico da Funai sintetiza os principais impactos do empreendimento na TI Arara da Volta Grande/ Maia:

- aumento da pressão fundiária e desmatamento no entorno;
- meios de navegação e transporte afetados;
- recursos hídricos afetados;
- atividades econômicas– pesca, caça e coleta afetadas;
- estímulo à migração indígena (da terra indígena para núcleos urbanos);
- aumento da vulnerabilidade da organização social;
- aumento das doenças infectocontagiosas e zoonoses. (Paranhos, 2006, p. 11).

A nova vazão da Volta Grande do Xingu e a morte do ecossistema

Os responsáveis pela construção da UHE de Belo Monte recorrem a um eufemismo para mitigar os impactos sobre os povos da VGX: o “hidrograma ecológico” (HE).

A vazão média do Xingu é de 8.021 m³/s. Pelo “hidrograma ecológico” a vazão média em um ano será de 1.438 m³/s e 4.501 m³/s no ano seguinte. A diferença é brutal. É lógica a quebra do equilíbrio ecológico e, por conseguinte, a morte do ecossistema.²

A ideia seria de que a Volta Grande do Xingu poderia resistir um ano com o HE A, e recuperar-se no ano seguinte com o HE B. Não pode. A vazão será reduzida em 76% da vazão média histórica e 90% da vazão máxima histórica. Os peritos do Ministério Público Federal (MPF) analisaram a série de 1971 a 2006 e concluíram que:

A ‘hipótese’ na qual se apoiaram os autores do ‘Hidrograma ecológico’ carece de fundamentação técnica consistente e que a medida apresentada não

² Além disso, as árvores restantes, mais próximas do leito também serão impactadas, uma vez que os padrões de vazão, nível do rio e da hidrodinâmica serão alterados. Consequentemente, estas alterações se refletirão sobre as comunidades de organismos que dependem destas plantas, especialmente daqueles que vivem aderidos a seus troncos, galhos e raízes. O valor máximo previsto para as vazões no Trecho de Vazão Reduzida (TVR) não passa de 8.000 m³/s, mas é bom lembrar que este valor não chega nem a um terço do valor máximo da cheia natural do rio Xingu, que gira em torno de 23.000 m³/s. Isso significa que o TVR jamais disporá das condições naturais antes existentes e sob as quais a fauna e a flora se desenvolveram. Por certo o conjunto das espécies que vivem neste trecho do rio não sobreviverá sob um regime de vazão imposto por decreto ou norma administrativa, quer estas venham do governo, das empresas ou mesmo da ciência. (SANTOS, 2009, p. 140).

oferece garantias de mitigação satisfatória aos impactos sobre peixes no trecho da vazão reduzida do rio Xingu. A aplicação do hidrograma constitui, em última análise, um mero ‘experimento ambiental’, cujos resultados não são predizíveis no momento, pelo que a sua proposição não serve à definição da viabilidade ambiental do projeto. (BRASIL, 2009, p. 23).

Tabela 1 – Comparação de vazões históricas do rio Xingu com as vazões a serem mantidas na UHE Belo Monte no Trecho de Vazão Reduzida (TVR), em m³/s

Hidrograma	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
A*	1100	1600	2500	4000	1800	1200	1000	900	750	700	800	900
Vazão média histórica	7790	12876	18123	19942	15959	7216	2904	1557	1066	1115	1880	3730
% de vazão reduzida segundo média histórica	86,00	87,50	86,20	80,00	89,00	83,30	65,50	42,00	30,00	37,20	57,40	76,00
% de vazão reduzida segundo vazão mínima histórica	56,20	71,60	73,80	59,20	72,60	58,20	29,40	0,80	-57,20	-57,60	-32,30	22,80
% de vazão reduzida segundo vazão máxima histórica	94,00	93,50	91,70	86,30	93,40	91,00	78,70	61,70	51,30	67,20	80,00	90,70
B*	1100	1600	4000	8000	4000	2000	1200	900	750	700	800	900
Vazão média histórica	7790	12876	18123	19942	15959	7216	2904	1557	1066	1115	1880	3730
% de vazão reduzida segundo média histórica	86,00	87,50	78,00	60,00	75,00	72,20	58,60	42,00	30,00	37,20	57,40	76,00
% de vazão reduzida segundo vazão mínima histórica	56,20	71,60	58,00	18,50	39,20	30,30	15,30	0,80	-57,20	-57,60	-32,20	22,80
% de vazão reduzida segundo vazão máxima histórica	94,00	93,50	86,70	72,60	85,30	85,00	74,50	61,70	51,30	67,20	80,00	90,70

* Vazões médias mensais a serem mantidas no trecho de vazão reduzida (TVR) alternando os hidrogramas A e B em anos consecutivos. Artigo 5º, inciso II da Resolução nº 48, de 28 de fevereiro de 2011.

Fonte: Resolução ANA 48/2011.

Não apenas a perícia ministerial informa que a vazão reduzida não garante a vida dos povos da Volta Grande do Xingu e de seu ecossistema, os cientistas do Painel concluem que “[...] os estudos sobre os efeitos da redução de vazão indicam que a permanência de população nesta área será inviabilizada.” (MAGALHÃES; MARIN; CASTRO, 2009, p. 32).

É fato que estudos importantes não foram realizados, e que o “hidrograma ecológico” apenas se importou com critérios econômicos. É que a água que passar pela VGX deixa de atingir as turbinas da casa de força principal. Ou seja, não produz energia, o que faz entender a seguinte conclusão:

Incoerências e insuficiências no EIA

- a) O EIA não inclui uma análise da diminuição dos níveis de água do rio Xingu e de sua flutuação estacional, como consequência da redução da vazão.
- b) O estudo do remanso (níveis de água e perfis hidráulicos) não inclui o subtrecho do Xingu a jusante da foz do rio Bacajá. Isso pela complexidade do trecho, as dificuldades de obter secções topobatimétricas e o fato de que não é navegável, segundo os autores do EIA.
- c) O Hidrograma Ecológico proposto está baseado em critérios econômicos (geração de energia) e hidrológicos (– respeitar a forma do hidrograma), mas pouco ou nada nas necessidades do ecossistema dependente no rio. (MOLINA, 2009, p. 140).

Um dos impactos da vazão reduzida é o rebaixamento do lençol freático na VGX:

O rebaixamento do lençol freático na Volta Grande (Consequência identificada no EIA)

De acordo como com o Diagnóstico de AID e ADA, o lençol freático segue as flutuações do nível da água do rio Xingu, pelo menos nos aluviões. Como consequência disso, o EIA prevê que os aluviões a jusante do barramento, tanto nas planícies como nas ilhas, poderão passar a apresentar níveis d'água permanentemente a profundidades similares àqueles da época de seca. Entre as áreas mais afetadas estão as Terras Indígenas da Paquiçamba e Arara da Volta Grande do Xingu [...]. (MOLINA, 2009, p. 98).

Se a vazão reduzida já não é suficiente para manter a vida no ecossistema, os cientistas mostram que essa vazão pode ser ainda menor. É que não houve análise do aporte de sedimentos sobre a VGX. A retenção desses sedimentos no reservatório causa erosão do leito do rio e de algumas praias e ilhas. A consequência é a diminuição ainda maior de água do rio Xingu e do lençol freático, impactando ainda mais a floresta aluvial, a fauna aquática e a navegação (MOLINA, 2009).

No que se refere à ictiofauna, o desastre está anunciado. A VGX possui centenas de espécies de peixes, alguns deles endêmicos. Daí seu reconhecimento de “importância biológica extremamente alta” pelo Ministério do Meio Ambiente (Portaria MMA n. 9/2007). Ao tratar do problema, os cientistas assim lecionam:

Esse trecho [VGX] do rio Xingu é formado por uma série de canais anastomosados, corredeiras e habitats únicos que terão sua funcionalidade perdida. A vazão reduzida irá provocar a mortandade de milhões de peixes ao longo dos 100 km ou mais da Grande Volta e não há medida a ser tomada que mitigue ou sequer compense este impacto.

Conclusões comprometidas: apenas com base no caráter irreversível do impacto sobre a ictiofauna no Trecho de Vazão Reduzida a conclusão técnica que deveria ser formalizada no EIA é de que o empreendimento AHE Belo Monte do ponto de vista da ictiofauna é tecnicamente inviável, visto que

irá destruir uma grande extensão de ambientes de corredeiras tanto no TVR quanto na área do lago. Não existe compensação ambiental à altura desses impactos sobre a ictiofauna. Esta conclusão não é apresentada em nenhum momento no EIA Ictiofauna e demonstra que os impactos foram mencionados, mas não foram dimensionados na sua realidade e irreversibilidade. (CUNHA et al., 2009, p. 162).

O fato se reveste de gravidade ainda maior ao se constatar que o acari-zebra (*Hypancistrus zebra*) e pacu-capivara (*Ossubtusxinguense*) “são registrados apenas na área da Volta Grande no rio Xingu e em nenhum outro lugar do planeta. Essas espécies constam da Lista de Espécies Ameaçadas de Extinção do Brasil” (CUNHA et al., 2009, p. 150), que fora publicada na Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 5, de 21 de maio de 2004, na Lista Nacional de Invertebrados Aquáticos e Peixes Ameaçados de Extinção.

Sobre os quelônios, seu desaparecimento na VGX é certo. A vazão reduzida levará ao extermínio das principais áreas de alimentação:

Uma vazão adequada é capaz de inundar as florestas aluviais, possibilitando aos animais entrarem na floresta para se alimentar, é fundamental para garantir a estabilidade das populações dos quelônios, já que esta é sua principal estratégia de vida.

Com a redução da vazão na volta grande do Xingu, é esperado que os animais fiquem confinados permanentemente na calha do rio, nos mesmos ambientes que utilizam durante o verão. Nessas condições, a viabilidade das populações ali isoladas fica comprometida pela falta de alimento, restando aos animais alimentarem-se do que estará disponível no substrato, de neustofagia (detritos que flutuam na superfície) e de animais mortos.

Também deverá ocorrer uma maior pressão de captura desses animais semi-confinados, por parte das populações humanas que vivem, pescam ou caçam na região. Pior é que isso deverá ocorrer durante todo período do ano e não somente no verão, como sucede em condições normais. (SANTOS, 2009, p. 162).³

³ Além disso, o autor explica como se dará o fim da desova dos quelônios. “O ciclo natural de enchente e vazante é fundamental para que haja inundação das praias, barrancos, igapós e diversos outros ambientes nos quais ocorre a desova dos quelônios aquáticos. É justamente esse ciclo que impede a vegetação de se desenvolver e cobrir totalmente o substrato durante a vazante e seca, pois na próxima enchente, com o alagamento, tudo se renova. Assim sendo, com a manutenção de descargas baixas neste trecho do rio Xingu, estes locais passarão a ficar permanentemente emersos, com desenvolvimento da vegetação e conseqüente sombreamento do substrato e dos eventuais ninhos dos quelônios. Neste trecho do rio, a desova ocorre principalmente em praias e pedrais, ou seja, locais não associados à margem do rio. Um dos impactos desta modificação será o aumento da mortalidade de ovos e filhotes ainda no ninho pela ação mecânica de raízes de gramíneas que crescerão continuamente, pela falta da ação da enchente e cheia normais. Além disso, a modificação das características térmicas do substrato acarretará a alteração da razão sexual dos filhotes, uma vez que é a temperatura o fator determinante na proporção sexual dos filhotes. Além disso, a vegetação que aí se desenvolverá com mais vigor deverá facilitar a atividade de predadores de ovos, como o lagarto *Tupinambis nigropunctatus* [...]”. (SANTOS, 2009, p. 163).

A importância ambiental da VGX é tão grande que ela mesma divide duas ecorregiões. As corredeiras ao sul da área são o divisor. A quebra da barreira geográfica, por si só, pode causar a extinção de centenas de espécies, além de impactos socioeconômicos imprevisíveis, como explica o Doutor em Ecologia Hermes Fonseca de Medeiros:

As corredeiras da Volta Grande do Rio Xingu são uma importante barreira geográfica que separa esta bacia hidrográfica em duas regiões. A fauna de peixes a jusante da Volta Grande do Rio Xingu é mais parecida com a da calha do rio Amazonas do que com a fauna a montante da Volta Grande (EIA – v. 20 – Relatório Final Ictiofauna e Pesca). Mesmo em espécies como alta capacidade de natalidade, como mapará, tambaqui e pirarucu, não foram capazes de vencer esta barreira, sendo encontradas apenas abaixo da volta grande (EIA – v. 20 – Relatório Final Ictiofauna e Pesca, p. 167). Para outras espécies encontradas tanto acima como abaixo da Volta Grande foram apontados indícios de isolamento entre as populações, que indicam serem infrequentes as travessias desta barreira geográfica e precisam ser investigados. Neste grupo foi classificada uma espécie economicamente importante e conhecida por realizar grandes migrações, o filhote (EIA – v. 20 – Relatório Final Ictiofauna e Pesca, p. 167). Este padrão de isolamento entre as faunas também está presente nos mamíferos aquáticos, uma vez que as duas espécies de boto e o peixe-boi só ocorrem abaixo da Volta Grande (EIA – v. 20 – Mamíferos Aquáticos). No EIA não foram apresentadas evidências de que a transposição da Volta Grande seja importante para qualquer das espécies amostradas. Destas informações conclui-se que o isolamento representado pela volta grande é de grande relevância para a manutenção da diversidade da bacia e de suas características ecológicas atuais.

Um projeto a ser realizado na volta grande do Rio Xingu, ao contrário da maioria dos barramentos, deveria incluir medidas de prevenção de subida de espécies e não o oposto. Apesar disto, o projeto prevê um sistema de transposição de peixes experimental para permitir a subida de peixes até o reservatório (EIA – v. 1, p. 181). Este sistema ainda não descrito tem potencial de mediar invasões biológicas de espécies de peixes hoje não encontrados acima da volta grande, assim como de outros organismos que possam ser transportados pelos peixes. A forma como é incluído o projeto de transposição de peixes, que se aplica a outras hidrelétricas, mas não a esta, reflete o fato de que os estudos de impacto ambiental foram feitos apenas com objetivo de preencher pré-requisitos legais, mas não foram adequadamente considerados no planejamento do projeto.

O projeto também prevê um sistema de eclusas para subida de embarcações (sistema de transposição de desnível (EIA – v. 1, p. 179; EIA – v. 3, p. 187; EIA – v. 3. Apêndices 4.52 e 4-6) que necessariamente levará água contendo animais, plantas e microorganismos da área a jusante para a área a montante do reservatório. Mesmo animais grandes, como os botos, poderiam fazer este percurso; enquanto animais sésseis, como mexilhões adultos, seriam transportados pelos barcos.

A bacia hidrográfica do Rio Xingu apresenta uma das maiores riquezas de espécies de peixes já observada na Terra, com cerca de 4 vezes o total de espécies encontradas em toda a Europa (EIA – v. 19, p. 173). Esta riqueza pode estar representada também em outros grupos de seres vivos aquáticos menos estudados. A introdução de espécies alóctones (de outras regiões) é a principal causa extinção de espécies em ambientes aquáticos em todo o mundo (CARLTON; JONATHAN, 1993). Considerando a alta diversidade do Rio Xingu as perdas causadas por tais introduções são inaceitáveis. (MEDEIROS, 2009, p. 167-168).

Quanto à espeleologia, no mínimo, três das grandes cavernas serão inundadas, levando à extinção de espécies endêmicas (MEDEIROS, 2009, p. 172).

A perda da equilíbrio ecológico levará ao

[...] aumento da incidência de insetos que se alimentam de sangue humano em diferentes partes do reservatório e da área de vazão reduzida [...]. Experiências anteriores, como a Hidrelétrica de Tucuruí, resultaram explosões das populações de insetos vetores de doenças (em algumas populações a malária atingia mais de uma a cada quatro pessoas, chegava-se a experimentar 500 picadas por hora, alguns dos insetos nascidos no reservatório eram encontrados a 12 km no mesmo). (MEDEIROS, 2009, p. 181).

Nos dez primeiros anos, a obra e sua área inundada vão emitir cerca de 11,2 milhões de toneladas de carbono ao ano, em média. É mais do que a cidade de São Paulo emite anualmente. Como demonstra o cientista Philip M. Fearnside (2009), os gases de efeito estufa são emitidos em escalas que excedem a produzida por combustíveis fósseis durante muitos anos. Portanto, a geração de energia hidrelétrica em si não pode jamais ser considerada limpa.

Pode-se concluir que haverá a morte de parte considerável da biodiversidade que compõe o ecossistema conhecido como Volta Grande do Xingu (VGX). Essa intervenção humana causará radical alteração nos modos de vida dos povos que a habitam, especialmente os povos indígenas, que serão removidos de seu território.

A remoção dos povos indígenas da VGX e a vedação constitucional

A consequência do que está anunciado acima é que a UHE de Belo Monte implicará necessariamente na remoção (deslocamento compulsório) dos povos indígenas Juruna e Arara, indígenas não aldeados e ribeirinhos da região da Volta Grande do Xingu.

Em nome de um suposto interesse nacional, os povos indígenas da VGX serão obrigados a deixar suas terras ocupadas desde tempos imemo-

riais. As consequências sociais e culturais aos Juruna e Arara serão irreversíveis, pois as remoções

privam as pessoas de suas fontes tradicionais de sobrevivência e as levam a competir com outras por recursos mais escassos, provocando o rompimento de laços familiares e comunitários, a erosão de culturas minoritárias e o estabelecimento de sistemas econômicos baseados no trabalho servil, migratório e em salários deprimidos (KLEINER apud MANDIM, 1994, p. 24).

Mais do que isso, a remoção de povos indígenas é expressamente vedada pela Carta Magna:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 5º – É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco. (BRASIL, 1988).

A Constituição assegurou aos indígenas o direito à manutenção e à preservação de suas culturas milenares, vedando a remoção, justamente por serem as terras tradicionalmente ocupadas o espaço vital e indispensável para a manutenção da identidade.

Os povos indígenas possuem uma relação bastante peculiar com as terras que ocupam, relação esta detentora de um significado especial, absolutamente estranho à nossa cultura, na medida em que elas não se constituem apenas como espaço físico, mas sim como o verdadeiro sentido da vida, com vínculos cosmológicos e sagrados enraizados.

Portanto, os povos indígenas estabelecem vínculos com suas terras que transcendem à compreensão dos não indígenas. Em uma concepção hegemônica, a terra é, sobretudo, moradia e fonte de riqueza. Na concepção dos povos indígenas e de populações tradicionais, a terra é parte do ambiente social, é elemento identitário, é memória e história.

Nesse sentido, Paulo de Tarso Siqueira Abrão (2010, p. 1231) afirma que:

para se reconhecer a diversidade cultural dos povos indígenas na tentativa de manter vivas suas relações, a manutenção do grupo no local em que tradicionalmente vive, e que depende de um espaço reconhecido e demarcado como terra indígena, é fundamental. Assim, é vedado remover os índios de suas terras, como regra, salvo em casos excepcionais e temporários [...].

É justamente em razão deste vínculo sagrado que nossa Carta veda a remoção dos indígenas de suas terras, exceto em casos de catástrofe ou epi-

demia que ponham em risco a sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, e garantido, em todos casos, o retorno dos povos quando cessar o risco.

A remoção desses povos em virtude da construção da UHE de Belo Monte não se enquadra em nenhuma das exceções previstas, de modo que a obra é absolutamente inconstitucional.

A UHE de Belo Monte: desenvolvimento para quem?

Atualmente, a energia hidrelétrica responde por cerca 75% de toda energia gerada no Brasil (Matriz energética, 2011). Segundo o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2011-2021, o Governo Federal pretende implantar mais 19 hidrelétricas até o ano de 2021 (COLLET, 2012). Dessas, pelos menos 5 hidrelétricas – UHE Sinop, São Manuel, Jatobá, São Luís do Tapajós e Marabá – interferirão diretamente em áreas indígenas.

Diante do protagonismo que a hidroeletricidade vem assumindo na matriz energética nacional existe a necessidade de um estudo aprofundado a respeito dos diversos impactos gerados por esses empreendimentos.

Neste artigo, foram analisados os impactos gerados pelo Trecho de Vazão Reduzida (TVR) formado a partir da construção da UHE de Belo Monte, que figura como a prioritária e a mais polêmica obra do governo federal. Povos indígenas, ribeirinhos, ambientalistas e cientistas – a sociedade civil, de um modo geral – questionam não só a viabilidade social, étnica e ambiental do empreendimento, mas sua própria viabilidade econômica.

Segundo o marketing oficial, os impactos da usina serão locais, mínimos e reversíveis (UHE Belo Monte perguntas e respostas, 2011). Para esse discurso, portanto, seria plenamente justificável que em nome do “interesse nacional” na geração de energia, uma minoria arcasse com o ônus desse “desenvolvimento”, principalmente quando essa minoria é formada por povos indígenas, sempre vistos como obstáculo ao progresso do país.

No entanto, que desenvolvimento é esse que se faz à custa do deslocamento compulsório de povos indígenas? Como justificar o empreendimento diante das perdas culturais impostas aos Juruna e aos Arara? Como falar em desenvolvimento tomando-se em conta os graves impactos aos ecossistemas?

A conclusão é uma só: a UHE de Belo Monte não foi planejada para satisfazer aos interesses locais. Nesse nível, resta o declínio da qualidade de vida, o incremento da desigualdade social (Prates, 2012),⁴ o aumento dos

⁴ Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados pelo IBGE, entre os anos de 2009 e 2011, o índice de Gini da região Norte saltou de 0,488 para 0,496 (quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade), enquanto nas outras regiões brasileiras houve redução do índice. (PRATES, 2012).

conflitos fundiários, a desterritorialização de povos indígenas e ribeirinhos, e a destruição dos ecossistemas.

Desse modo, a construção da UHE Belo Monte põe em confronto dois modelos distintos de desenvolvimento para a Amazônia:

O primeiro pensado para a maximização da exploração econômica agro-minero-exportadora em detrimento das condições socioambientais e culturais, no qual a vida das pessoas pouco significa; e o segundo de caráter sustentável e participativo que compreende a situação geopolítica da Amazônia como fronteira de inovações e tradições alternativas à expansão do modelo capitalista que se sustenta mediante o reconhecimento da livre-determinação dos povos indígenas e da sociedade local de controlar e decidir sobre as ações que afetem diretamente suas vidas e sociedades. (BELTRÃO; OLIVEIRA; PONTES JR., 2011, p. 18-19).

Laschefski (2011, p. 49) diferencia as duas concepções de desenvolvimento a partir do que chama de racionalidade hegemônica e racionalidade local, que pertenceria aos povos indígenas e ribeirinhos, por exemplo. Enquanto que para a racionalidade hegemônica, desenvolvimento consistiria na imposição de estabelecimentos industriais e na expansão dos setores do comércio e dos serviços como aceleradores do crescimento econômico, para a racionalidade local, desenvolvimento seria o melhoramento das condições da vida a partir das potencialidades culturais, sociais e ambientais no local.

As duas racionalidades devem estar em constante diálogo no processo de licenciamento de qualquer empreendimento. No entanto, o que se vê no processo de licenciamento da UHE Belo Monte é que a racionalidade local fora desprezada. Como consequência, os povos indígenas, populações tradicionais e ribeirinhos continuarão à margem do “desenvolvimento nacional”, como na triste conclusão de Eduardo Galeano (2007, p. 39):

Desterrados em sua própria terra, confinados ao êxodo eterno, os indígenas da América Latina foram empurrados para as zonas mais pobres, as montanhas áridas ou o fundo dos desertos, à medida que se estendia a fronteira da civilização dominante. Os índios padeceram e padecem – síntese do drama de toda a América Latina – a maldição de sua própria riqueza.

Referências

ABRÃO, Paulo de Tarso Siqueira. *Constituição Federal interpretada*. São Paulo: Manole, 2010.

ANA. Agência Nacional das Águas. Resolução 48/2011 de 28 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2011/48-2011.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2012.

BAINES, Stephen Grant. O EIA-RIMA da Usina Hidrelétrica Belo Monte e as Populações Indígenas. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental*

do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009, p. 70-74. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa; PONTES JR., Felício. *Significados do direito à consulta: povos indígenas versus UHE Belo Monte*.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 9, de 23 de Janeiro 2007. Reconhece como áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira as áreas que menciona.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. Informação técnica nº 294/09 – 4ª CCR. Meio ambiente. Geração de energia. AHE Belo Monte, rio Xingu – Estado do Pará. Análise do procedimento do EIA. Brasília: PGR, 2009.

CARTA dos Juruna. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 2006.39.00.0711-8. Anular o Decreto 788 e assegurar a oitiva dos povos indígenas. Belém: MPF, 2006.

COLLET, Luciana. MME reduz estimativa de novas hidrelétricas até 2012. O Estado de São Paulo, São Paulo, 24 set. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral%2cmme-reduz-estimativa-de-novas-hidreletricas-ate-2021%2c128053%2c0.htm>>. Acesso em: 25 out. 2012.

CUNHA, Janice Muriel et al. Avaliação do EIA-RIMA – ictiofauna (2). In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 148-159. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

D'ELIA, Mirella; ALVES, Mirian. A terceira maior do mundo. *Veja*, São Paulo, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/multimedia/infograficos/a-terceira-maior-do-mundo>>. Acesso em: 25 out. 2012.

ELETROBRAS. *Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte: estudo de impacto ambiental*. Rio de Janeiro: ELETROBRAS, 2009. 36 v.

FEARNSIDE, Philip Martin. O novo EIA-RIMA da Hidrelétrica de Belo Monte: Justificativas Goela Abaixo. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 108-117. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Parecer técnico nº 21. Análise do componente indígena dos estudos de impacto ambiental. Brasília: FUNAI, 2009.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

LASCHEFSKI, Klemens. Licenciamento e equidade ambiental: As racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos. In: ZHOURI, Andréa (Org.). *As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. Minas Gerais: Editora UFMG, 2011. p. 21-60.

MAGALHÃES, Antônio Carlos. Aproveitamento Hidrelétrico do Rio Xingu. UHE Belo Monte. Análise do estudo de impacto ambiental. povos indígenas. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*.

Belém, 2009, p. 61-69. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

MAGALHÃES, Sônia; MARIN, Rosa Acevedo; CASTRO, Edna. Análise de situações e dados sociais, econômicos e culturais. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 23-35. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

MANDIM, A. M. Ambientalistas atacam BIRD e FMI. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro: 4 de out. de 1994.

MATRIZ energética. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cop/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/matriz-energetica>>. Acesso em: 25 out. 2012.

MEDEIROS, Hermes Fonseca de. Avaliação de impactos do projeto de aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte sobre a vida selvagem, incluindo implicações socioeconômicas In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 167-184. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

MOLINA, Jorge. Questões hidrológicas no EIA Belo Monte. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 95-107. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

PARANHOS, Maria Fernanda. Parecer Pericial nº 25/2011. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Processo nº 2006.39.00.0711-8. Anular o Decreto 788 e assegurar a oitiva dos povos indígenas. Belém: MPF, 2006.

PATRÍCIO, Marlinda Melo. *Relatório circunstanciado de identificação e delimitação da TI. Arara da Volta Grande do Xingu*. Brasília: CGID/FUNAI, 2005.

PRATES, Marco. Brasil: um país menos desigual (com exceção do Norte). *Exame*, São Paulo, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-um-pais-menos-desigual-com-excecao-da-regiao-norte>>. Acesso em: 25 out. 2012.

SANTOS, Geraldo Mendes dos. Análise do EIA-RIMA ictiofauna (1). In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009, p. 137-147. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; MORAL HERNANDEZ, Francisco del (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

SARAIVA, Márcia Pires. *Sob o signo da identidade: os índios Juruna da TI Paquiçambá e a ameaça da UHE Belo Monte*. Belém: NAEA, 2005. (Paper do NAEA, n. 183).

UHE Belo Monte perguntas e respostas. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/obras-e-projetos/belo-monte-1>>. Acesso em: 25 out. 2012.

Projetos de desenvolvimento: crítica e perspectivas à luz dos Direitos Humanos

João Akira Omoto*

A instalação de projetos de desenvolvimento está diretamente ligada ao processo de crescimento econômico e da forte expansão do Mercado, nos remetendo necessariamente aos temas do Desenvolvimento e da Globalização. Desenvolvimento e Globalização, por sua vez, constituem processos que vão muito além de aspectos econômicos, embora estes sejam a sua face mais destacada. Falamos em globalização econômica para distingui-la de suas demais faces, que dizem respeito aos seus aspectos sociais, culturais e políticos, e para destacar que o processo de globalização é um fenômeno impulsionado por interesses econômicos e pela força do capitalismo, e que tem energia suficiente para levar a reboque todas as demais questões a ela relacionadas, impondo à ordem internacional contemporânea e aos países em desenvolvimento enormes desafios.¹

O processo de Globalização é um fenômeno econômico, social, cultural e político e que, portanto, tem determinado constantes e permanentes transformações econômicas, sociais, culturais e políticas na esfera mundial. Segundo Hobsbawn:

* Procurador da República; Coordenador do GT Grandes Empreendimentos do Ministério Público Federal; Membro da Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), constituída para apurar violações de direitos dos atingidos por barragens e do GT – Atingidos por barragens do mesmo Conselho; Mestre em Direito das Relações Sociais, subárea Direitos Difusos e Coletivos, PUC/SP.

¹ Segundo Flávia Piovesan, são 7 (sete) os grandes desafios da contemporaneidade, todos eles, de uma forma ou de outra, relacionados aos processos Desenvolvimento e Globalização; são eles: 1) Universalismo vs. Relativismo cultural; 2) Laicidade estatal vs. Fundamentalismos religiosos; 3) Direito ao desenvolvimento vs. Assimetrias globais; 4) Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais vs. Dilemas da globalização econômica; 5) Respeito à diversidade vs. Intolerância; 6) Combate ao terrorismo vs. preservação de direitos e liberdades públicas; 7) Direito da força vs. Força do Direito: desafios da justiça internacional. PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 16-32.

A globalização não é o produto de uma única acção [...]. É um processo histórico que sem dúvida acelerou muito nos últimos [...] anos, mas que consiste numa permanente transformação. Não está claro quando poderemos dizer que chegamos a um ponto de chegada definitivo, ou qual vai ser o momento em que o processo estará completo. Sobretudo porque a essência deste processo é uma extensão da actividade através de um planeta que é, pela sua própria natureza, vário: do ponto de vista geográfico, histórico, climático.²

Tratamos, portanto, da Globalização como um processo que provoca constantes e permanentes mudanças, para lembrarmos que essas mudanças têm dupla dimensão: elas tanto ocorrem na esfera global, como são bastante sentidas em âmbito local. Enquanto na esfera global esse processo engendra um jogo de forças absolutamente desigual entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que exige um novo paradigma ético e solidário, visando a um maior equilíbrio nas relações internacionais, no âmbito local, essas assimetrias são sentidas principalmente pela pressão que o Mercado exerce sobre o meio ambiente e os modos de vida das populações afetadas, cujos efeitos muitas vezes podem ser trágicos, não raramente mostram-se perversos e, às vezes, nefastos.

A expansão do Mercado, principal objetivo da globalização, tem duas vertentes indissociáveis: a abertura de novos mercados consumidores de produtos com alto valor agregado, produzidos pelos países desenvolvidos, e a transferência para os países em desenvolvimento de atividades com baixo valor agregado e significativos impactos sobre o meio ambiente. Assim é que, por exemplo, no setor industrial são transferidas as atividades de produção com altos níveis de automação – que usam mão de obra menos qualificada e geram menores custos – para países com estruturas institucionais, de organização e processos fracos ou deficientes, resultando em baixas exigências de proteção ao meio ambiente. Na verdade, os produtos já não têm uma nacionalidade, suas partes são produzidas nas mais variadas regiões do planeta, geralmente onde os custos de mão de obra e ambientais são menores. São considerados como fatores importantes para o deslocamento da atividade: disponibilidade de mão de obra, baixo valor dos salários e dos impostos, facilidades de transporte e reduzidas exigências ambientais. A meta é a redução de custos e o aumento de competitividade, com vistas à maximização dos lucros como resultado.

Neste sentido, a forte expansão do Mercado traz repercussões internas e internacionais. No âmbito interno há um reconhecido ciclo de crescimento econômico, no Brasil e em alguns países da América Latina, e no âmbito externo, o reconhecimento de um status que pode conferir ao Brasil e aos países latino-americanos um papel de maior relevância no campo internacional, projetando-os para um cenário multilateral de menor desvalia.

² HOBSBAWM, Eric. *O século XXI: reflexões sobre o futuro*. Lisboa: Presença, 2000. p. 58-65.

Sejana sua face local, seja na sua face global, tratamos preponderantemente de fatores econômicos, aspectos que hodiernamente dominam a política internacional e as relações entre as nações, pela qual se faz a guerra e a celebração da paz, que movimentam o campo das pesquisas e do conhecimento tecnológico, que constroem novos conceitos, alteram hábitos e infundem novos valores e novas concepções de mundo, acabando por forjarem significativas alterações de modos de vida, às vezes desejáveis, mesmo perseguidas, mas muitas vezes impostas pelas forças do Mercado, que impõem condições sobre as quais não se tem controle.

O desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, em uma economia de livre mercado e globalizada, deve implicar em mudança nas relações e no jogo do poder em âmbito mundial, de uma mudança da bipolaridade Leste/Oeste para a bipolaridade Norte/Sul, processo que deve implicar uma reorganização de forças rumo a uma multilateralidade, projetando esses países para uma posição de maior relevância na arena global. Trata-se, portanto, de um processo que tem vários ângulos e inúmeras implicações, para o bem e para o mal.

Neste sentido, insta conscientizar que o processo de globalização tem promovido a migração industrial e o deslocamento de diversas atividades, especialmente para países do Sudeste Asiático e da América Latina. Sem dúvida, tal movimento, aliado à crescente demanda interna, impulsiona a economia local em todos os seus setores, gerando a necessidade de expansão e melhoria de infraestrutura, a necessidade de grandes obras no setor de transporte e energia, o incremento em atividades de mineração e siderurgia, a expansão de fronteiras agrícolas e agropecuárias, além de outras atividades que causam significativos impactos ambientais, provocando enormes transformações no meio ambiente natural, social e cultural.

Para atender a todas essas demandas, paralelamente à livre expansão da economia, há uma forte atuação estatal por meio do desenvolvimento de políticas, planos e programas que visam a potencializar os investimentos privados e o crescimento da economia. No caso do Brasil, na sua história recente, tivemos a política desenvolvimentista³ dos anos 50-70⁴ – os anos

³ Em 1956, com a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder, o Brasil entra na chamada fase desenvolvimentista. Juscelino estabeleceu um Plano de Metas que tinha com objetivo "crescer cinquenta anos em cinco". Desenvolver a indústria de base, investir na construção de estradas e de hidrelétricas e fazer crescer a extração de petróleo, tudo com o objetivo de arrancar o Brasil de seu subdesenvolvimento e transformá-lo num país industrializado.

⁴ Referindo-se ao período desenvolvimentista dos anos 50-70, Valente ressalta que "A formação e o fortalecimento do capital industrial foi [...] fortemente subsidiada pelo Estado. Foram três as formas principais de subsídio à formação de capital na indústria: i) isenções ou reduções da tarifa aduaneira e demais impostos incidentes sobre a importação de máquinas e equipamentos; ii) subsídios implícitos nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial, concedidos pelo BNDE; iii) incentivos fiscais, administrados por órgãos regionais de desenvolvimento, para investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas." VALENTE, Frederico S. P. F. A crise do desenvolvimentismo como transformação do padrão de acumulação da economia brasileira:

do *milagre econômico*⁵ –, seguida de um período de retração dessa atividade estatal, retração esta acentuada nos anos 90⁶ com a formulação de políticas neoliberais, que resultaram no plano nacional de desestatização, que eliminou mecanismos de intervenção na economia e de expansão do investimento público. A partir de meados da primeira década do milênio, estamos vivendo um novo ciclo, que resultou na reformulação das políticas de crescimento e de intervenção estatal na economia, engendrando o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC é um plano que prevê investimentos públicos e privados da ordem de mais de 500 bilhões de dólares em projetos de infraestrutura e obras de médio e grande porte, como estradas, portos, aeroportos, barragens para abastecimento ou geração de energia hidráulica, usinas para geração de energia térmica, eólica e termonuclear, linhas de transmissão, gasodutos, oleodutos, atividades de extração mineral e de petróleo, entre outros. Empreendimentos com potencial para provocar grandes e rápidas transformações ambientais, territoriais, econômicas, sociais e culturais, e com isso desencadear *deslocamentos físicos, de modos de vida e de meios de subsistência*,⁷

breves notas para o encaminhamento de uma discussão. Disponível em <<http://criticaeconomica.wordpress.com/category/temas/politicas-de-desenvolvimento>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

⁵ Entre 1968 e 1979, tivemos o primeiro e o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – PND; especialmente o PND II constituiu-se de um amplo programa de investimentos públicos nas áreas de infraestrutura econômica e social (energia, transportes, comunicações, urbanização e saneamento básico etc.), bem como de investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, tais como: mineração e exploração de petróleo, siderurgia, química, petroquímica e fertilizantes. REIS, Cristina Fróes de Borja. O investimento público e o desenvolvimento econômico do Brasil. Disponível em: <<http://criticaeconomica.wordpress.com/category/temas/politicas-de-desenvolvimento>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

⁶ De 1990 a 2006 se iniciaram e intensificaram os processos de abertura comercial e financeira e desestatização, acarretando em grande declínio do investimento público. Em março de 1990 foi lançado o Programa Nacional de Desestatização, que causou uma forte queda na participação do investimento das empresas estatais em relação ao PIB. REIS, Cristina Fróes de Borja. O investimento público e o desenvolvimento econômico do Brasil. Disponível em: <<http://criticaeconomica.wordpress.com/category/temas/politicas-de-desenvolvimento>>. Acesso em 24 mar. 2011.

⁷ “El desplazamiento se define aquí como incluyendo tanto el 'desplazamiento físico' como el desplazamiento (privación) de 'medios de subsistencia'. [...] La Base de Conocimientos de la CMR constata que con demasiada frecuencia el desplazamiento físico es involuntario e implica coerción y fuerza, y en algunos pocos casos incluso quitar la vida. Sin embargo, la inundación de tierras y la alteración del ecosistema fluvial, ya sea río arriba o río abajo, también afecta los recursos disponibles para actividades productivas basadas en tierras o en los ríos. En el caso de comunidades que dependen de la tierra y de la base de recursos naturales, esto con frecuencia produce la pérdida de acceso a medios tradicionales de subsistencia, incluyendo producción agrícola, pesca, pastoreo de ganado, recolección de leña y cosecha de productos forestales, para mencionar unos pocos. [...] Esta forma de desplazamiento de medios de subsistencia quita a las personas sus medios de producción y los desaloja de su medio sociocultural actual.” World Commission on Dams. Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones. Banco Mundial, 2000. p. 104. Disponível em: <http://www.dams.org/docs/report/other/wcd_sp.pdf>. Veja também: VAINER, Carlos Bernardo. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UF RJ. D “O conceito de atingido” e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório do Desenvolvimento Humano

com consequências em geral nefastas para os grupos mais vulneráveis e para toda a sociedade.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004),⁸ *exclusão de modo de vida e exclusão da participação* dizem respeito à dupla manifestação da exclusão cultural, resultado de discriminação pela ausência de reconhecimento das identidades culturais (forma de exclusão do modo de vida) e pela exclusão socioeconômica ou exclusão da participação política e dos direitos de cidadania (formas de exclusão da participação). Esse padrão de discriminação remete ao que Nancy Fraser denomina de “caráter bidimensional da justiça: redistribuição somada ao reconhecimento”. Segundo o seu entendimento “a justiça exige, simultaneamente, redistribuição e reconhecimento de identidades”, sendo que o “reconhecimento de identidades não pode se reduzir à redistribuição, porque o status na sociedade não decorre simplesmente em função da classe. [...] reciprocamente, a distribuição não pode se reduzir ao reconhecimento, porque o acesso aos recursos não decorre simplesmente em função de *status*”.⁹

Os deslocamentos decorrentes dos projetos de desenvolvimento, aliados aos deslocamentos provocados por desastres naturais, fez surgir no cenário internacional a noção de refugiado ambiental.¹⁰ Segundo Piovesan:

[...] a Cruz Vermelha estima que há no mundo hoje mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras. Até 2010 a ONU contabilizava 50 milhões de refugiados ambientais. Qualquer situação de refúgio é por si só reflexo de um grave padrão de violação a direitos humanos. Os danos ambientais têm gerado um crescente fluxo migratório, com o deslocamento forçado de pessoas compelidas a lutar por novas condições de vida em outras regiões e países.¹¹

Enquanto o problema dos deslocados por desastres naturais faz operar no campo internacional os *princípios da solidariedade e da cooperação* e no campo interno orienta-se pelo *princípio da progressividade*, os deslocamentos – físicos e de modos de vida – decorrentes de projetos de desenvolvimento, especialmente a implantação de usinas hidrelétricas, carecem da construção de um regime jurídico próprio, já que são frequentes as dú-

2004 – Liberdade Cultural num Mundo Diversificado. Lisboa: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, 2004.

⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade Cultural num Mundo Diversificado. Lisboa: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, 2004.

⁹ FRASER, Nancy, apud PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 186.

¹⁰ Sobre o tema consultar. RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional* (Tese de Doutorado). USP: São Paulo, 2008.

¹¹ PIOVESAN, Flávia. Meio ambiente e direitos humanos. Publicado no jornal *O Globo* em 24 mar. 2011.

vidas quanto aos marcos normativos que regem a questão, situação que amplia e agrava as violações de direitos humanos nestes casos. Para o Refugee Studies Centre and Norwegian Refugee Council:

[...] one of the social costs of development is that dams, roads, ports, railways, mines and logging displace people. In all cases displacement raises important ethical questions. What is owed to people who are displaced? Under what conditions can development that includes displacement be justified? What kind of ethical analysis can provide justification for displacement-inducing development?¹²

Muitos dos problemas decorrentes desses empreendimentos atingem indistintamente os mais variados grupos humanos pelo efeito difuso dos seus impactos; todavia, tais problemas são mais sentidos pelas populações em elevado nível de vulnerabilidade, que têm suas já precárias condições de vida ainda mais degradadas pela força dos impactos decorrentes desses projetos. Neste sentido, durante todo o processo de implementação desses projetos – do planejamento à instalação do empreendimento – e durante todo o período de operação da atividade econômica, direitos humanos historicamente reconhecidos encontram-se ameaçados e são muitas vezes violados.

Neste contexto, ainda que albergados sob o imenso guarda-chuva dos direitos humanos fundamentais e nos princípios da solidariedade universal, interdependência e indivisibilidade,¹³ estribados ainda no princípio da dignidade da pessoa humana, encontram-se sob risco direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. O pleno exercício de direitos civis e políticos se faz necessário devido à importância da participação nos processos de desenvolvimento, situação em que os direitos à informação, associação, expressão e oposição são fundamentais para a construção de soluções: i) que respeitem os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; ii) que sejam justas e, atendendo aos critérios de Justiça Ambiental,¹⁴

¹² Refugee Studies Centre and Norwegian Refugee Council. *Forced Migration Review*, nº 12. Dilemmas of development-induced displacement. Oxford, UK: 2002.

¹³ Os princípios enunciados na Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986) são reafirmados na Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos, que adotou a Declaração e Programa de Viena (1993), a qual estabelece que todos os direitos humanos *são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados*, sendo dever dos Estados promovê-los e protegê-los, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

¹⁴ Na definição do Movimento de Justiça Ambiental dos EUA, justiça ambiental: “[É a condição de existência social configurada] através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes da operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, ou municipais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas.” BULLARD, R. D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. San Francisco Oxford: Westview Press, 1994, apud ACSELRAD, Henri. *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

promovam uma distribuição mais equitativa dos ônus e benefícios decorrentes do empreendimento; iii) que sejam éticas e com isso reconheçam que as imensas desigualdades econômicas e sociais, assim como as diferenças culturais, colocam determinados grupos e pessoas em condições de vulnerabilidade e, por isso, essas pessoas devem receber tratamento diferenciado; e, finalmente, iv) cujos procedimentos produzam decisões conformes aos direitos humanos fundamentais.

Ciente de que predomina uma noção um tanto estreita de meio ambiente, que não vê o homem como um elemento dele integrante, faz-se necessário trabalharmos com um conceito de Desenvolvimento Sustentável que considere não apenas os direitos introduzidos com a *International Bill of Rights*, mas sim com um que os amplie, alargando o rol de direitos que integram a *concepção contemporânea dos direitos humanos*.¹⁵

O tema justiça ambiental aproxima o debate sobre direitos humanos e proteção ambiental, dialogando fortemente com as teorias acerca da justiça, especialmente com a doutrina de Nancy Fraser, na medida em que exige o reconhecimento de grupos humanos socialmente vulneráveis como sujeitos de direitos iguais e uma melhor distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de desenvolvimento. Neste sentido consultar: BAGGIO, Roberta Camineiro. *Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza*. 2008. (Tese de Doutorado). Florianópolis/UFSC, 2008.

Ver ainda o trabalho de Henri Acsehrad, pesquisador do *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Segundo Acsehrad no âmbito da Justiça Ambiental há um “estreitamento das convergências entre o movimento dos direitos civis e dos direitos ambientais”. Ao conceito de justiça ambiental relacionam-se categorias como “racismo ambiental, desigualdade ambiental, injustiça ambiental, discriminação ambiental, política ambiental discriminatória, extorsão ambiental pela chantagem do desemprego”, “custos ambientais desproporcionalmente distribuídos”, “zonas de sacrifício”. Para Acsehrad todas essas categorias estão associadas “à percepção dos limites impostos à escolha ambiental daqueles que sofrem a segregação espacial (ou seja, de sua impossibilidade de ‘votar com os pés’); ‘colonialismo tóxico interno’ (a segregação espacial exprime subjugação política de certos grupos sociais por instituições que os dominados não podem controlar); racismo ambiental de mercado e racismo ambiental planejado; analogia entre a poluição e o crime por envenenamento.” Segundo suas pesquisas: “O Movimento de Justiça Ambiental constituiu-se nos EUA a partir de uma articulação criativa entre lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis. Já a partir do final dos anos 60, redefiniu-se em termos ‘ambientais’ um conjunto de embates contra as condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso. Foi então acionada a noção de equidade geográfica, como ‘referente à configuração espacial e locacional de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental, instalações perigosas, usos do solo localmente indesejáveis como depósitos de lixo tóxico, incineradores, estações de tratamento de esgoto, refinarias etc.’. Nos anos 70, sindicatos preocupados com saúde ocupacional, grupos ambientalistas e organizações de minorias étnicas articularam-se para elaborar em suas pautas respectivas o que entendiam por ‘questões ambientais urbanas’. Alguns estudos apontavam já a distribuição espacialmente desigual da poluição segundo a raça das populações a ela mais expostas, sem, no entanto, que se tenha conseguido, a partir das evidências reunidas, mudar a agenda pública.” ACSELRAD, Henri. Professor e pesquisador da UFRJ/IPPUR. *Justiça Ambiental e Construção Social do Risco*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

¹⁵ “A proclamação da Declaração de 1948 introduz a chamada *concepção contemporânea de direitos humanos* que, conciliando a lógica liberal com o discurso social, produz o encontro dos direitos de liberdade e de igualdade, conjugando os direitos civis e políticos com os direitos econômicos,

O rol de direitos humanos introduzidos como Declaração de Direitos Humanos de 1948 e os Pactos Internacionais de Direitos de 1966 (Pacto de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), documentos que juntos formaram a Carta Internacional de Direitos Humanos (*International Bill of Rights*), foi paulatinamente ampliado nos últimos 60 anos – com o reconhecimento de Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais e Ambientais, Direito ao Desenvolvimento e Direito à Diversidade Cultural.

Assim, Desenvolvimento Sustentável no marco da concepção contemporânea de direitos humanos é a síntese, resultado da indivisibilidade e interdependência entre direitos humanos – incluído o direito à diversidade cultural –, meio ambiente e desenvolvimento. É o resultado dos avanços no campo dos direitos humanos a partir de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com o adensamento normativo dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, seguido de *quatro décadas* de acontecimentos históricos que mudaram o mundo, as relações entre os Estados e entre estes e seus cidadãos e que possibilitaram um refinamento na percepção das relações entre o homem e o meio ambiente, possibilitando uma nova construção conceitual e normativa da sustentabilidade:

A **década de setenta** é marcada pelas preocupações com o meio ambiente biofísico e suas questões relacionadas ao manejo da fauna e da flora silvestres, a conservação do solo, poluição da água, degradação da terra e desertificação, em que o homem foi considerado a causa principal desses problemas. É época do despertar para os problemas decorrentes da modernidade e seus riscos, em que se buscou uma melhor compreensão do problema. Apesar do mundo polarizado pela guerra fria e suas imensas dificuldades de diálogo, realizou-se em junho de 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, evento que transformou o meio ambiente em um tema de relevância internacional.

sociais e culturais pela primeira vez no âmbito internacional. Embora do ponto de vista jurídico formal uma declaração de direitos não tenha força normativa vinculante, há quem defenda que as disposições da Declaração Universal de 1948 elencam princípios gerais de direito que vieram a integrar o direito costumeiro internacional e, portanto, ela teria força jurídica suficiente para obrigar os Estados, vinculando-os ao seu cumprimento. Essa é a posição adotada por Flávia Piovesan, John P. Humphrey, Richard B. Lillich, entre outros. Visando espancar qualquer dúvida quanto à obrigatoriedade desses direitos, já em 1949 iniciou-se um processo de “juridicização” da Declaração, tendo o mesmo sido concluído com a edição de dois documentos distintos que incorporaram suas disposições: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Juntos, os três documentos formaram a Carta Internacional de Direitos Humanos (*International Bill of Rights*), inaugurando o sistema global de proteção desses direitos”. In: OMOTO, João Akira. *Direito ao Desenvolvimento Sustentável sob a perspectiva dos Direitos Humanos*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2011. p. 21-22.

A **década de oitenta** é marcada pelo maior envolvimento com questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento e pelo fortalecimento do setor não governamental, quando várias novas organizações foram formadas, como os partidos verdes, as associações e as organizações ambientais. Naquele período ocorreram profundas mudanças na política e economia mundiais: o colapso do Bloco Oriental e o fim do mundo bipolarizado Leste/Oeste, o aprofundamento da globalização econômica e das diferenças entre países pobres e ricos, conflitos étnicos e aumento do número de refugiados, desastres ambientais transfronteiriços etc.¹⁶, contexto em que a interdependência entre meio ambiente e desenvolvimento tornou-se cada vez mais evidente, confirmando que as questões ambientais são sistêmicas e exigem estratégias de longo prazo, ações integradas e a participação de todos os países, povos, nações e membros da sociedade. Neste período foi aprovada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, e a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland, apresentou seu relatório final (1987), intitulado “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), definindo as bases conceituais do desenvolvimento sustentável.

A **década de noventa** é marcada pela busca do aprofundamento sobre o conceito e o significado do desenvolvimento sustentável. A convicção de que havia um número cada vez maior de problemas ambientais que exigiam soluções internacionais tornou-se mais forte. As questões ambientais também adquiriram uma dimensão maior no hemisfério sul, à medida que as organizações mundiais começaram a exigir diagnósticos e soluções para países em desenvolvimento. As ideias da década de 1980, como a participação de múltiplos grupos de interesse e uma maior responsabilização em relação a questões ambientais e sociais, foram aprofundadas em eventos internacionais, como a conferência ministerial sobre o meio ambiente, de Bergen, Noruega (1990), preparatória para a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), realizada no Rio de Janeiro. Os Princípios do Rio reafirmaram os postulados de Estocolmo ao colocar os seres humanos no centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável, declarando que todos “têm o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

¹⁶ Em 1984, um vazamento de gases letais da fábrica Union Carbide deixou um saldo de 3 mil mortos e 20 mil feridos em Bhopal, na Índia (Diamond, 1985). No mesmo ano, mais de um milhão de pessoas morreram de fome na Etiópia. Em 1986, o mundo presenciou o seu pior desastre nuclear quando um reator da usina nuclear de Chernobyl explodiu na Ucrânia, república da União Soviética. O derramamento de 50 milhões de litros de petróleo no Canal Príncipe William, no Alasca, causado pelo petroleiro *Exxon Valdez* em março de 1989, mostrou que nenhuma área, por mais remota e “intacta” que seja, está a salvo do impacto causado pelas atividades humanas. PNUMA, IBAMA e UMA, *Perspectivas do Meio Ambiente Mundial GEO 3.*, Disponível em: <http://www.wwiama.org.br/geo_mundial_arquivos/index.htm>. Acesso em: 30 jan. 2011.

A **primeira década do novo milênio**, por sua vez, é marcada por uma significativa produção no âmbito dos direitos culturais com vistas à proteção e promoção do direito à diversidade, reconhecendo que as relações entre os homens e entre o homem e a natureza, sejam de ordem política, econômica, social ou cultural, determinam diferentes maneiras de criar, expressar, fazer ou viver, forjando uma diversidade de modos de expressão e de vida que constituem verdadeiro patrimônio cultural imaterial da humanidade.

Os debates, que começaram com a *Conferência Mundial sobre Políticas Culturais*, realizada no México (1982) e prosseguiram na *Década da Cultura e do Desenvolvimento* (1988-1997), somados aos resultados do trabalho da *Comissão Mundial para a Cultura e Desenvolvimento* (1991) apresentados no relatório *Our Creative Diversity* (1995), levaram à proclamação, a partir da virada do milênio, de importantes instrumentos de proteção voltados para os direitos culturais, a saber: Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005) e Declaração da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

Tais documentos representam significativa ampliação no conceito de patrimônio cultural. Abandonam a visão de cultura como herança e passam ao reconhecimento das culturas com suas características próprias – flutuantes e transitórias por natureza. Com efeito, temos o reconhecimento do direito à diversidade de modos de vida como algo dinâmico. Os modos de vida passam a ser vistos como elementos conformadores de identidades culturais, coletivas e individuais, que devem ser valorizados como tais. Essa concepção contemporânea dos direitos culturais amplia a noção de direitos humanos, na medida em que faz face aos problemas decorrentes da globalização econômica, das assimetrias regionais e do aumento do fluxo de pessoas, de informações e de capitais entre os Estados como questões que afetam o direito à diversidade cultural.

Essas últimas quatro décadas (1966-2007) forjaram uma base teórica e instrumental sólida para a implementação do desenvolvimento sustentável no novo milênio, exigindo a compreensão clara e inequívoca de que os direitos humanos fundamentais precisam ser vistos no seu conjunto e não isoladamente, haja vista o forte imbricamento processual, material, conceitual e normativo que exige a plena aplicação dos princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

Como elemento norteador e integrativo, deve-se salientar que esse conjunto de direitos é caracterizado pela universalidade, indivisibilidade e interdependência de suas normas. Tratando-se o meio ambiente – ecologicamente equilibrado – de uma maneira ampliada, integrando ao ambiente natural os meios social, econômico e cultural, espera-se uma maior visibili-

dade do elemento humano na implementação de atividades econômicas degradadoras e, dessa forma, encontrar o caminho para a sustentabilidade.

Nesse sentido, a complementaridade entre todos esses direitos, normativamente expressa nos princípios da interdependência, indivisibilidade e inter-relação dos direitos humanos, consubstancia-se na síntese: *direito ao desenvolvimento*. Esse é o espírito da Declaração de 1986, adotada pela ONU, por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e oito abstenções. Nela está escrito que “todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que, por conseguinte, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais”. Nos termos da Declaração, “o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.¹⁷

Como os direitos humanos não nascem todos de uma vez, nem de uma vez por todas, o direito ao desenvolvimento é fruto de um processo histórico. Conforme afirma Robério Nunes dos Anjos Filho¹⁸ em pesquisa encetada com o objetivo de levantar suas fontes no plano internacional, o direito ao desenvolvimento já era enunciado no âmbito do Pacto da Sociedade das Nações, (1919, art. 23), na Constituição da Organização Internacional do Trabalho (1919, preâmbulo), na Carta das Nações Unidas (1945, preâmbulo; artigo 1º, §§ 2º e 3º; artigos 55 a 60, 62), no Ato da Constituição da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) (1945, preâmbulo), na convenção de criação da UNESCO (1945) e no texto de constituição da Organização Mundial de Saúde (OMS) (1946, artigo 1º). Encontram-se disposições que tratam do direito ao desenvolvimento também em instrumentos normativos no âmbito das organizações internacionais, regionais africana, europeia e interamericana.¹⁹

¹⁷ Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, Disposições preâmbulares.

¹⁸ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virginia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 117-151.

¹⁹ “a) Ato Constitutivo da União Africana (2000; preâmbulo; artigos 3º e 4º); b) Tratado de Lisboa (2007, preâmbulo; artigos 2º, 3º, 6º) e a versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Parte V, Título III, Capítulo 1, artigos 208 a 214); c) Carta de Constituição da Organização dos Estados Americanos (1948; preâmbulo; artigos 2º e 3º, 30 a 52, 93 a 98).” ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Ob. cit., p. 121.

O direito ao desenvolvimento apresenta-se em duas dimensões²⁰ correspondentes ao seu processo histórico: uma diz respeito ao desenvolvimento estatal ou comunitário, expressão de sua primeira fase (dimensão coletiva ou extrínseca), e outra, ao desenvolvimento individual, de sua fase mais recente (dimensão individual ou intrínseca). Essas duas dimensões revelam-se complementares na medida em que o desenvolvimento estatal e da comunidade depende do desenvolvimento individual e vice-versa; um não ocorre sem o outro.

O direito ao desenvolvimento estatal e comunitário surge por decorrência do apelo dos países em desenvolvimento, devido às imensas desigualdades e assimetrias que marcam as relações internacionais e as condições e possibilidades dos diversos atores na arena global, sendo um desdobramento natural da autodeterminação dos povos, estando, portanto, ligado à ideia de “independência, negação do colonialismo e do pleno acesso dos povos aos bens e direitos inerentes a um estágio de desenvolvimento que garanta o bem-estar econômico e social de cada um dos cidadãos de um Estado nacional”, revelando dessa forma sua *dimensão coletiva*.²¹

Na sua *dimensão intrínseca*, o direito ao desenvolvimento revela-se como reflexo de sua dimensão coletiva naquilo de que é possível a cada integrante de uma coletividade apropriar-se individualmente, sobretudo na *melhoria da vida* que levamos e nas *liberdades* que desfrutamos²², o que nos confirma os aspectos de ordem *material* e de ordem *política* do direito ao desenvolvimento. Para Amartya Sen, a liberdade na qual se constrói o direito ao desenvolvimento envolve tanto a liberdade de ação e decisão, como a de oportunidades. Para ele “a privação da liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar da morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária)”,²³ ou seja, liberdade para usufruir de direitos civis e políticos e possibilidade de fruição de direitos econômicos, sociais e culturais.

É fato que o direito ao desenvolvimento é intrinsecamente *procedimental*, pois diz respeito à possibilidade de fruição dos processos econômicos, sociais, culturais e políticos. Essa é a tônica do direito ao desenvolvimento, que determina, na verdade, o direito à participação na vida econô-

²⁰ FACHIN, Melina Girardi. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 179-198.

²¹ CAMPINHO, Bernardo Brasil. O Direito ao Desenvolvimento como Afirmação dos Direitos Humanos – Delimitação, Sindicabilidade e Possibilidades Emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156.

²² FACHIN, Melina Girardi. Ob. cit., p. 196.

²³ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 31.

mica, social, cultural e política por meio de processos com abertura democrática suficiente a permitir, como afirma Melina GirardiFachin,²⁴ “uma existência autodeterminada e digna”.

Sendo o desenvolvimento um processo, exige o estabelecimento de *políticas públicas* apropriadas, que tornem possível o exercício desse direito por meio da participação cidadã ativa, sendo esta a dicção do artigo 2º da Declaração de 1986: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento, sendo que é direito e dever dos Estados formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento.”

Neste sentido, as políticas de desenvolvimento devem atender aos quatro princípios mais relevantes, apontados por Flávia Piovesan, que orientam o desenvolvimento: a) o princípio da inclusão, igualdade e não discriminação; b) o princípio da *accountability* e da transparência; c) o princípio da participação e do empoderamento, mediante livre, significativa e ativa participação; e d) o princípio da cooperação internacional.²⁵

Para Allan Rosas:

A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a Declaração de 1986 endossa a importância da participação. [...] Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. [...] Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional.²⁶

“Não há direitos humanos sem democracia nem tampouco democracia sem direitos humanos.”²⁷ Essa afirmação é tão verdadeira no que diz respeito ao direito ao desenvolvimento que o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2002 foi integralmente dedicado a esse tema, ressaltando a importância da política e da participação democrática para o desenvolvimento humano: “Para a política e as instituições políticas promoverem o desenvolvimento humano e salvaguardarem a liberdade e a dignidade de todas as pessoas, a democracia tem que se alargar e aprofundar.”²⁸

²⁴ FACHIN, Melina Girardi. Ob. cit., p. 197.

²⁵ PIOVESAN, Flávia. Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 105.

²⁶ ROSAS, Allan. The Right to Development, In: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan. *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht, Boston e Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 254-255, apud PIOVESAN, Flávia. *Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos*. Ob. cit., p. 102.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos*. Ob. cit., p. 100.

²⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Direitos Humanos 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. p. 15. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/integras/index.php?lay=inst&id=fuld#rdh2002>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

Segundo o relatório, “a política é importante para o desenvolvimento humano porque as pessoas de toda a parte querem ser livres de determinar os seus destinos, de exprimir os seus pontos de vista e de participar nas decisões que moldam as suas vidas. Estas capacidades são tão importantes para o desenvolvimento humano – para o aumento das opções das pessoas – como saber ler ou desfrutar de boa saúde.”

Assim, o pleno exercício dos direitos civis e políticos é fundamental para o empoderamento dos grupos mais vulneráveis, que com isso adquirem melhores condições de mobilização, articulação e luta, apropriando-se do potencial emancipatório dos direitos humanos, o que possibilita a formulação de melhores políticas públicas para garantir, promover e implementar direitos.²⁹

Num quadro norteado pelos princípios da igualdade, da inclusão e da participação, o desenvolvimento exige o reconhecimento e o respeito às diferenças e à liberdade cultural e, neste sentido, especial atenção à igualdade de gênero, raça, etnia, orientação sexual e às necessidades dos grupos vulneráveis.

Diferenças de modo de vida e culturais não podem ser objeto de discriminação ou exclusão, devendo tais grupos humanos serem reconhecidos como sujeitos de direito na sua especificidade, mesmo por que, como afirma Cláudia Perrone-Moisés, “não há, e não pode haver, modelo único de desenvolvimento, uma vez que são diferentes as percepções e experiências de cada nação”.³⁰

Sob a perspectiva territorial, o direito ao desenvolvimento desenrola-se nos planos *internacional e interno*. No campo *internacional* assume de um lado o caráter de direito passivo, na medida em que diz respeito à autodeterminação dos Estados e nações na definição de sua política, programa e projetos de desenvolvimento, sem qualquer interferência externa. De outro lado, exige a permanente cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, fundada nos conceitos de solidariedade e justiça distributiva.³¹ No plano *interno* apresenta-se em duas vertentes: uma diz respeito à redução das desigualdades regionais e outra, como já dissemos, exige suficiente abertura democrática com vistas à participação na formulação de políticas públicas que possibilitem a melhoria das condições de vida e o pleno desenvolvimento das comunidades e indivíduos, com uma melhor distribuição de ônus e benefícios decorrentes dos processos econômicos.

Como questão intrinsecamente ligada ao desenvolvimento, e que não poderia deixar de ao menos ser mencionada neste texto, está o problema do poder dos grupos e empresas privadas transnacionais que engendram relações comerciais desvantajosas, estabelecendo modelos de dominação e depen-

²⁹ PIOVESAN, Flávia. *Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos*. Ob. cit., p. 95-114.

³⁰ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direitos Humanos e Desenvolvimento...* Ob. cit., p. 190.

³¹ PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direitos Humanos e Desenvolvimento...* Ob. cit., p. 181-182.

dência nos locais em que se instalam. É necessário o estabelecimento de um sistema de divisão de responsabilidades que coíba os abusos do capital privado, promovendo maior transparência no funcionamento do mercado, possibilitando assim a correção de suas falhas.³²

A promoção do direito ao desenvolvimento é um dever dos Estados, tanto na seara internacional quanto interna, consubstanciando-se a partir da concretização de um conjunto de políticas sociais, econômicas, culturais e ambientais que possibilite a disponibilização de um feixe de prestações por parte do Estado, todas elas exigíveis segundo as regras de sindicabilidade estabelecidas.

O direito ao desenvolvimento não é um direito subjetivo clássico, cuja exigibilidade demandaria uma prestação pronta e acabada, mas “a união da política e do princípio [do desenvolvimento] enquanto norma jurídica, desempenhando as funções: a) de revogar normas e inibir políticas que lhe sejam contrárias; b) de padrão de justiça que deve ser observado na formulação de leis e políticas públicas, conformando-os e legitimando-os; c) de instrumento para reforçar e ampliar a exigibilidade de direitos humanos (civis, políticos, sociais, econômicos e culturais), articulando-os com o núcleo essencial do desenvolvimento enquanto direito humano e possibilitando o deferimento de prestações positivas singulares, individuais ou coletivas, ou mesmo de benefícios e fruições de bens e direitos (financiamento, cooperação técnica, serviços ou prestações materiais, etc.) para grupos, entidades, regiões ou países.”³³

Se inicialmente não se distinguia *desenvolvimento de crescimento econômico*, com o aumento da percepção das assimetrias entre países, dos problemas decorrentes da globalização,³⁴ da modernidade e a noção de sociedade de risco, os termos passam a ser diferenciados e, a partir da década de 60, a economia passa a ser um dos aspectos do desenvolvimento, que incorpora outros elementos de cunho social, cultural, político e ambiental. Mesmo no campo econômico há uma mudança de abordagem com o alargamento da noção de que a riqueza produzida deve ser mais bem distribuída, resultando em menor acumulação.³⁵ Nesse contexto, desde os anos

³² PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Direitos Humanos e Desenvolvimento...* Ob. cit., p. 191.

³³ CAMPINHO, Bernardo Brasil. *O Direito ao Desenvolvimento como Afirmação dos Direitos Humanos – Delimitação, Sindicabilidade e Possibilidades Emancipatórias*. Ob. cit., p. 153-178.

³⁴ “A globalização representa mais do que o fluxo de dinheiro e de mercadorias – é a interdependência crescente das populações do mundo por meio da “contração do espaço, da contração do tempo e do desaparecimento de fronteiras” (UNDP, 1999). Isso oferece uma grande oportunidade para o enriquecimento da vida das pessoas e para a criação de uma comunidade global baseada em valores compartilhados. Mas, segundo o relatório do PNUD, permitiu-se que os mercados dominassem o processo, e os benefícios e as oportunidades não foram compartilhados de forma equitativa. In: <http://www.worldwatch.org.br/geo_mundial_arquivos/capitulo1.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2011.

³⁵ Apesar disso, a concentração da riqueza tem aumentado. Segundo o Human Development Report 2005, “Measured at the extremes, the gap between the average citizen in the richest and in the poorest countries is wide and getting wider. In 1990 the average American was 38 times richer

60 a Organização das Nações Unidas vem estabelecendo programas³⁶ para o desenvolvimento autossustentado dos Estados e nações, tendo a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, realizada em Nova York (2000), aprovado a Declaração do Milênio, que toma como valores fundamentais, essenciais para as relações internacionais no século XXI: a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito à natureza e a responsabilidade comum de todos os Estados pela gestão do desenvolvimento econômico e social, documento que estabelece metas de Desenvolvimento a serem perseguidas por todos, rumo ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Aprovada por 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, que participaram da maior reunião de dirigentes mundiais já realizada, em assembleia ocorrida de 6 a 8 de Setembro de 2000 em Nova Iorque, a Declaração do Milênio das Nações Unidas é um documento histórico e representa um marco para o novo século. É fruto das grandes conferências internacionais dos anos 90 e reflete as preocupações quanto a problemas sobre população, meio ambiente, gênero, direitos humanos e desenvolvimento social. Seu grande mérito é integrar os compromissos assumidos nessas conferências numa grande agenda mundial de desenvolvimento, definindo metas claras, prazos em que devem ser cumpridas e indicadores do progresso alcançado por cada região, país e comunidade do planeta. São oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dezoito Metas³⁷ e

than the average Tanzanian. Today the average American is 61 times richer. Purchasing power parity income in low income countries as a group is one-thirteenth that in high-income countries.” Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_complete.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

³⁶ O 1º Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi proposto para o período de 1961-1970, tendo sido aprovado pelas Resoluções 1710 e 1715 [XVI]; Nos anos 70, a segunda Década das Nações Unidas para o desenvolvimento (1971-1980) foi aprovada pela Resolução [2626 XXV]. Em 1980, a Assembleia Geral da ONU adotou por unanimidade a Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a Terceira Década (1981/1990), seguida da 4ª Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1991-2000), aprovada pela Res. 45/199.

³⁷ OBJETIVOS E METAS – **Objetivo 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome.** Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população cujo rendimento é inferior a um dólar norte-americano por dia; Meta 2. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome. **Objetivo 2. Atingir o ensino primário universal.** Meta 3. Garantir que, até 2005, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário. **Objetivo 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres.** Meta 4. Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015. **Objetivo 4. Reduzir a mortalidade de crianças.** Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças com menos de 5 anos. **Objetivo 5. Melhorar a saúde materna.** Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna. **Objetivo 6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças.** Meta 7. Até 2015, ter detido a propagação do VIH/SIDA e começado a inverter a tendência atual. Meta 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual. **Objetivo 7. Garantir a sustentabilidade ambiental.** Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais. Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a proporção da população sem um acesso permanente

mais de quarenta Indicadores que descrevem o que é necessário ser feito para reduzir a pobreza e atingir um razoável nível de desenvolvimento sustentável até 2015.

É consenso entre os especialistas que as questões relacionadas ao desenvolvimento são preocupantes e exigem a completa revisão de práticas com o objetivo de promover uma melhor distribuição das riquezas em âmbito global. As assimetrias globais revelam que a renda dos 1% mais ricos supera a renda dos 57% mais pobres na esfera mundial.³⁸ Segundo o PNUD,

[...] o desafio da globalização no novo século não é travar a expansão dos mercados mundiais. O desafio está em encontrar regras e instituições para uma governança mais forte – local, nacional, regional e mundial – que preserve as vantagens dos mercados mundiais e da concorrência, mas também que assegure espaço suficiente para os recursos humanos, comunitários e ambientais necessários para garantir que a globalização funcione para as pessoas – não apenas para os lucros.³⁹

Segundo dados do Relatório PNUD 1999, a distância da renda do quinto da população mundial que vive nos países mais ricos e do quinto que vive nos mais pobres, que era de 30 para 1 em 1960, passou a 60 para 1 em 1990, e chegou a 74 para 1 em 1997. No século XIX, a desigualdade também cresceu rapidamente ao longo das três últimas décadas, numa época de rápida integração mundial: a diferença de renda entre os países ricos e pobres aumentou de 3 para 1 em 1820, para 7 para 1 em 1870 e 11 para 1 em 1913.

A desigualdade revela uma tendência histórica que precisa ser revertida. Segundo o Relatório, a década de 1980 mostrou uma crescente concentração de renda, recursos e riqueza entre pessoas, empresas e países.

a água potável salubre. Meta 11. Até 2020, conseguir obter uma melhoria significativa da vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados. **Objetivo 8. Criar uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.** Meta 12. Continuar a implementar um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório (inclui um compromisso em relação à boa governança, ao desenvolvimento e à redução da pobreza – tanto a nível nacional como internacional). Meta 13. Satisfazer as necessidades especiais dos países menos avançados. Meta 14. Satisfazer as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Meta 15. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo. Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e pôr em execução estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo. Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento. Meta 18. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial da tecnologia de informação e de comunicações.

³⁸ A respeito, consultar Human Development Report 2002, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 19, apud PIOVESAN, Flávia. Planos Global, Regional e Local. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 705.

³⁹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa: Trinova, 1999. p. 5.

Os países da Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE),⁴⁰ com 19% da população mundial, têm 71% do comércio mundial de bens e serviços, 58% do investimento direto estrangeiro e 91% do total de usuários da *Internet*. Nos quatro anos anteriores a 1998, as 200 pessoas mais ricas do mundo mais do que duplicaram sua riqueza líquida para mais de 1 trilhão de dólares. Os ativos dos três maiores multimilionários são superiores ao PNB conjunto de países menos desenvolvidos que contam 600 milhões de habitantes. Em 1993 apenas dez países eram responsáveis por 84% das despesas mundiais em pesquisa e desenvolvimento e controlavam 95% das patentes registradas nos EUA nas duas últimas décadas. Além disso, mais de 80% das patentes concedidas nos países em desenvolvimento pertencem a residentes nos países industrializados.

Esses números não são consequências inevitáveis da integração econômica mundial; são resultados da falta de governabilidade mundial, das dificuldades em promover regimes mais participativos e uma melhor partilha de benefícios. Para Amartya Sen, o desenvolvimento deve proporcionar um processo de expansão das liberdades, que envolve:

[...] observar amplas inter-relações entre as liberdades políticas e a compreensão e satisfação de necessidades econômicas. As relações não são apenas instrumentais (as liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acen tuadas), mas também construtivas. Nossa conceituação de necessidades econômicas depende crucialmente de discussões e debates públicos abertos, cuja garantia requer que se faça questão da liberdade política e de direitos civis básicos.⁴¹

Com efeito, *direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento*, num contexto de respeito aos *direitos de diversidade cultural*, constituem os elementos que formam um emaranhado de relações e posições jurídicas que afirmam, confirmam e asseguram a unidade, indivisibilidade e interdependência desses direitos, revelando o forte imbricamento conceitual, processual, material e normativo dos direitos em questão, cuja síntese, no marco da concepção contemporânea de direitos humanos, vem a constituir o chamado *Direito ao Desenvolvimento Sustentável*.

⁴⁰ Organization for Economic Co-operation and Development (OCDE) – “Our origins date back to 1960, when 18 European countries plus the United States and Canada joined forces to create an organization dedicated to global development. Today, our 34 member countries span the globe, from North and South America to Europe and the Asia-Pacific region. They include many of the world’s most advanced countries but also emerging countries like Mexico, Chile and Turkey. We also work closely with emerging giants like China, India and Brazil and developing economies in Africa, Asia, Latin America and the Caribbean. Together, our goal continues to be to build a stronger, cleaner, fairer world.” Disponível em: <http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 04 mar. 2011

⁴¹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 175.

Assim é que, a forte tensão entre crescimento econômico e direitos fundamentais coloca o Desenvolvimento Sustentável no centro da questão, nos remetendo aos seus objetivos: a eliminação da pobreza, as exigências de sustentabilidade no acesso aos recursos ambientais ao longo do tempo e à equidade no desenvolvimento. Neste sentido, o Desenvolvimento Sustentável encontra nos processos de implantação das atividades econômicas degradadoras do meio ambiente o espaço propício para exercitar-se, pois provavelmente este seja um dos espaços em que encontre sua mais próxima aplicação, já que são essas atividades, de fato, as molas propulsoras do crescimento econômico. Ao exigir-se para a chamada sustentabilidade tratamento equitativo para os aspectos econômicos, sociais e ambientais, instala-se um espaço de conflitos cuja mediação ou harmonização é tarefa de difícil equacionamento.

É neste espaço de tensão que nos encontramos quando tratamos dos projetos de desenvolvimento. Nesse passo, a incursão no processo de afirmação histórica dos direitos humanos é necessária para a compreensão de uma concepção contemporânea dos direitos humanos ampliada, traduzida na integração dos direitos humanos de primeira, segunda, terceira e quantas outras gerações mais a doutrina apresentar, reconhecendo-se a efetiva indivisibilidade e interdependência entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, direito ao desenvolvimento e direito à diversidade cultural, integração que, no nosso entendimento, revela-se a única forma de construção de um *Desenvolvimento* que seja verdadeiramente *Sustentável*.

Neste sentido, cada país deve avaliar de que forma as orientações da ordem normativa internacional, no âmbito dessa concepção contemporânea de direitos humanos ampliada, foram assimiladas pelo seu regime constitucional, avaliando seus impactos sobre o sistema de direitos fundamentais, a topografia e distribuição das normas de direitos fundamentais na sua Constituição, qual o regime jurídico aplicável, a força normativa dos tratados no âmbito interno, os direitos implícitos, as construções jurídico-constitucionais, âmbitos de proteção, possibilidades e limites do direito fundamental ao desenvolvimento sustentável, inseridos nas respectivas ordens constitucionais.

O princípio do desenvolvimento sustentável exerce várias funções dentro dos ordenamentos jurídicos: enquanto princípio atua como norma que constitui razão de decisão, possibilitando o surgimento de outras normas, que podem assegurar tanto *direitos prima facie* quanto *direitos definitivos*.⁴²

⁴² “Princípios não contêm um mandamento definitivo, mas apenas *prima facie*, pois princípios representam valores e razões que podem ser afastados por valores ou razões antagônicos. Os princípios não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas, ao contrário das regras, que ordenam o que deve ser feito e, portanto, têm controle da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades fáticas e jurídicas, que eventualmente podem falhar em razão dessas mesmas (im)possibilidades.

É por isso que, salvo a existência de uma cláusula de exceção, de uma regra resulta um direito definitivo e de um princípio resulta um direito *prima facie*. Todavia, considerando-se que o direito

Considerando-se que o desenvolvimento sustentável encerra em si um feixe de posições jurídicas muito distintas umas das outras, essa compreensão é de extrema importância, na medida em que as posições jurídicas que o constituem podem ora assumir uma característica ora outra, dependendo das razões e valores contrapostos.

A implantação de atividades econômicas degradadoras provocam profundas, numerosas e significativas transformações no meio ambiente, natural e construído, substrato para a reprodução física, social e cultural dos grupos humanos e indivíduos, com potenciais impactos sobre os meios materiais de existência e modos de vida, e, por isso mesmo, implicam mudanças nas condições de uso, gozo, fruição e exercício de direitos fundamentais de enormes parcelas da população, impondo-lhes restrições. A maneira como essas restrições são tratadas tem enorme potencial para resultar em violação de direitos, por atingir-lhes o conteúdo essencial.

O conflito entre normas no âmbito do direito ao desenvolvimento sustentável é um problema de difícil equacionamento, haja vista o ambicioso objetivo por ele proposto: a compatibilização entre interesses e direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, ancorando-se no tripé crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

Tal escopo torna inadmissível que do processo de sopesamento, com vistas à solução de conflitos normativos, resulte algum direito aniquilado. O conteúdo essencial de direitos fundamentais no contexto de desenvolvimento sustentável implica a plena aplicação do *princípio da proibição do retrocesso* e seu consectário, a *melhoria contínua das condições de vida*. Com base nesse princípio, todo impacto provocado pela atividade econômica e não mitigado, deve ser reparado, na medida do possível, com vistas

se constrói pela via argumentativa, de um princípio, quando ele fundamentar uma razão decisiva para um juízo concreto de dever-ser, resulta uma regra e, portanto, um direito definitivo; e de uma regra, considerando a possibilidade de se estabelecer um cláusula de exceção, pode resultar um direito *prima facie*. Devemos saber, no entanto, que regras e princípios apresentam caráter *prima facie* distintos. O caráter *prima facie* de uma regra é mais forte quanto mais rígido for o ordenamento jurídico em que ela estiver inserida. O caráter *prima facie* de um princípio pode ser fortalecido a partir da introdução de uma carga argumentativa a seu favor, racionalmente aceita.

Finalmente, os princípios possuem elevado conteúdo axiológico, tendo importância fundamental para todo o ordenamento jurídico na medida em que constituem razões decisivas para inúmeras regras, servindo como fundamentação que avança do geral para especial. Enquanto as regras são normas “criadas”, os princípios são normas “desenvolvidas” e, portanto, não precisam ser necessariamente explícitos, sendo comum encontrarmos princípios implícitos, positivados ou decorrentes de decisões judiciais que expressem concepções difundidas do que deve ser o direito.

Toda essa explicação fez-se necessária para entendermos que, com base na dogmática dos direitos fundamentais, o princípio do desenvolvimento sustentável: a) constitui razão de decisão para inúmeras regras, já que atua como norma orientadora da atuação estatal e das atividades econômicas e, por isso, b) faz surgir: i) direitos *prima facie* – se não houver princípios a ele contrapostos, então há um direito definitivo à sua aplicação, pois princípios representam valores e razões que podem ser afastados por valores ou razões antagônicos, e ii) direitos definitivos – quando ele fundamentar uma razão decisiva para um juízo concreto de dever-ser, resultará uma regra e, portanto, um direito definitivo.” In: OMOTO, João Akira. Ob. cit., p. 114-115.

à reconstituição do meio ambiente, natural e construído, dos modos de vida e das condições materiais de existência preexistentes. Tudo o que não for passível de mitigação e reparação, deve ser compensado, e o que não for compensável, indenizado.

O direito ao desenvolvimento sustentável exige o reconhecimento de um conteúdo *minimum minimorum* dos direitos fundamentais, rejeitando qualquer solução que venha a esvaziar o conteúdo dos direitos. Mais que isso, o desenvolvimento sustentável exige um passo acima, promovendo um *efeito cliquet* com vistas à *melhoria contínua das condições de vida*. Deve-se procurar, na medida do possível (princípio da progressividade), efetivamente promover a melhoria das condições de vida nos ambientes afetados, já que o desenvolvimento sustentável exige a ampliação do sistema de reparação e compensações socioambientais, que deve ir além da mera recomposição das perdas.

Referências

ACSELRAD, Henri. Professor e pesquisador da UFRJ/IPPUR. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virginia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Justiça Ambiental entre redistribuição e reconhecimento: a necessária democratização da proteção da natureza*. 2008. (Tese de Doutorado). Florianópolis UFSC, 2008.

BULLARD, R. D. *Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality*. San Francisco Oxford: Westview Press, 1994, apud ACSELRAD, Henri. *O que é Justiça Ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O Direito ao Desenvolvimento como Afirmação dos Direitos Humanos – Delimitação, Sindicabilidade e Possibilidades Emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virginia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FACHIN, Melina Girardi. Fontes do direito ao desenvolvimento no plano internacional. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virginia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FRASER, Nancy, apud PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

HOBBSBAWM, Eric. *O século XXI*. Reflexões sobre o futuro. Lisboa: Presença, 2000.

OMOTO, João Akira. *Direito ao Desenvolvimento Sustentável sob a perspectiva dos Direitos Humanos*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). *Direito ao Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa: Trinova, 1999.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*. Lisboa: MENSAGEM – Serviço de Recursos Editoriais, 2004.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004 – Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*. Lisboa: Mensagem – Serviço de Recursos Editoriais, 2004.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Direitos Humanos 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/integras/index.php?lay=inst&id=fuld#rdh2002>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional* (Tese de Doutorado). USP: São Paulo, 2008.

REFUGEE Studies Centre and Norwegian Refugee Council. *Forced Migration Review*, nº 12. Dilemmas of development-induced displacement. Oxford, UK: 2002.

ROSAS, Allan. The Right to Development, In: EIDE, Asbjorn; KRAUSE, Catarina; ROSAS, Allan. *Economic, Social and Cultural Rights*. Dordrecht, Boston e Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 254-255. Apud PIOVESAN, Flávia. *Direito ao Desenvolvimento – Desafios Contemporâneos*.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VAINER, Carlos Bernardo. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ. D “O conceito de atingido”.

Hidrelétricas e o Ministério Público brasileiro

Leonardo Castro Maia*

Sumário: 1. Introdução; 2. Atuação do Ministério Público brasileiro a partir dos procedimentos de licenciamento ambiental. 3. Avaliação ambiental: o estudo prévio de impacto ambiental; 4. Condicionantes da licença. A indevida postergação do seu cumprimento e a fiscalização; 5. A questão social, histórica e cultural; 6. Avaliação Ambiental Estratégica e Avaliação Ambiental Integrada; 7. Participação social e audiências públicas; 8. Empreendimentos hidrelétricos e espaços protegidos; 9. Considerações finais; 10. Referências.

Introdução

Em 28/05/2013, a Organização das Nações Unidas divulgou estudo¹ apontando que cerca de 1,2 bilhão de pessoas, quase o total da população da Índia, está sem acesso à eletricidade, ao passo que 2,8 bilhões dependem da madeira e de outros tipos de biomassa para cozinhar e aquecer suas casas.

Sem embargo, o mesmo estudo cita que o Brasil figura entre as 20 nações que fizeram mais progressos, desde 1990, para o acesso universal à energia – levando a eletricidade a 3 milhões de brasileiros por ano – além de estar entre as nações que mais produzem e consomem fontes de energia renovável, sendo o terceiro país onde mais cresceu o uso de combustíveis não-sólidos e o sétimo maior consumidor² de energia do mundo, atrás da China, EUA, Rússia, Índia, Japão e Alemanha.

* Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Membro do Conselho de Política Estadual do Meio Ambiente (Copam) – Unidade Leste Mineiro. Membro da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Coordenador do Grupo de Trabalho de Hidrelétricas da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Coordenador das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Promotor de Justiça em Minas Gerais.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Estudo da ONU afirma que 1,2 bilhão não têm acesso à eletricidade*. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2013/05/estudo-da-onu-afirma-que-12-bilhao-nao-tem-acesso-a-eletricidade>>. Acesso em: 29 maio 2013.

² PORTAL ECODESENVOLVIMENTO. *Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, afirma Banco Mundial*. Instituto EcoD. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2013/maio/brasil-e-o-setimo-maior-consumidor-de-energia-do?tag=energia>>. Acesso em: 29 maio 2013.

Ainda assim, o Brasil ainda estaria na lista dos países que têm as maiores demandas por energia primária.

Como se sabe, o Brasil detém um dos maiores potenciais hidrelétricos do mundo e estes empreendimentos³ desempenham papel predominante em sua matriz energética,⁴ estimando-se que em 2015 ainda serão responsáveis por aproximadamente 75% da eletricidade no país.⁵

Noutro passo, tais empreendimentos são capazes de causar significativos impactos socioambientais.

Entre os impactos aos meios físico e biológico, relatório da Comissão Mundial de Barragens destaca: a destruição de florestas e *habitats* selvagens, o desaparecimento de espécies e a degradação das áreas de captação a montante, devido à inundação da área do reservatório; a redução da biodiversidade aquática, a diminuição das áreas de desova a montante e a jusante do empreendimento, e o declínio dos serviços ambientais prestados pelas planícies aluviais a jusante, brejos, ecossistemas de rios e estuários, e ecossistemas marinhos adjacentes; e impactos cumulativos sobre a qualidade da água, inundações naturais e sobre as espécies da fauna e da flora, quando várias barragens são implantadas em um mesmo rio.⁶ Também não se pode olvidar da emissão de gases de efeito estufa, sobretudo metano, formado pela decomposição de matéria orgânica sob condições anóxicas no fundo dos reservatórios.⁷

Não menos graves são os impactos socioeconômicos, a exemplo dos deslocamentos forçados de populações, do não reconhecimento ou indenização de direitos dos atingidos, da exclusão física de um território geográ-

³ A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia brasileira que tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal (art. 2º da LEI 9.427/1996), classifica as usinas hidrelétricas, segundo a potência e a área do reservatório, em: Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGH) – usinas com potência instalada de até 1.000 kW (1 MW); Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) – usinas com potência instalada superior a 1 MW e igual ou inferior a 30 MW e com o reservatório com área igual ou inferior a 3 km²; e Usinas Hidrelétricas (UHE) propriamente ditas, sendo as que superam o porte ou a capacidade das PCHs.

⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Gestão e Estudos Hidroenergéticos*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=45&idPerfil=2>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

⁵ NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 1 – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 9. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbientaRelatorio_SINTESE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

⁶ WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. London: Earthscan Publications Ltd, 2000, p. 74.

⁷ Estima-se que os valores oficiais para a emissão de metano da superfície de reservatórios hidrelétricos brasileiros têm subestimado em muito essas emissões (PUEYO, Salvador; FEARNside, Philip M. *Emissões de gases de efeito estufa dos reservatórios de hidrelétricas: implicações de uma lei de potência*. *Oecologia Australis*: Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 199-212, jun. 2011. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo_fearnside_emissoes.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2011).

fico e econômico, da exclusão social de determinados grupos de pessoas ou de um conjunto de funcionamento de redes sociais, com riscos de empobrecimento, que incluem desemprego, marginalização, desabrigo, insegurança alimentar, aumento da morbidade, perda de recursos comuns, perda socio-cultural, dos meios de subsistência e das fontes de renda, tais como terra arável, recursos de propriedade comum (florestas, pastagens, chão, superfície da água, da pesca e assim por diante), maior incidência de doenças associadas à deterioração da qualidade água etc.⁸

Assim, a simples menção à pretensão de instalação de tais empreendimentos tem hoje o condão de ensejar o surgimento de conflitos de interesses socioambientais que naturalmente deságuam na formulação de representações dirigidas ao Ministério Público, postulando a atuação de seus órgãos.

Também não é rara a atuação da Instituição por iniciativa de seus membros (*ex officio*), especialmente em razão dos princípios e normas que regem o Direito Ambiental, a preconizarem a atuação preventiva, em detrimento da reativa (*mieux prévenir que guérir*)⁹.

1 Atuação do Ministério Público brasileiro a partir dos procedimentos de licenciamento ambiental

A atuação do Ministério Público brasileiro na tutela de interesses socioambientais relacionados com os empreendimentos hidrelétricos tem seu núcleo no preceito do art. 127 da Constituição Federal, notadamente quando lido em conjunto com os artigos 129, III, e 225, todos da Constituição da República brasileira.

Com efeito, os interesses envolvidos na instalação e operação de empreendimentos hidrelétricos são, na sua maior parte, de natureza coletiva.

Neste cenário, é tarefa do Ministério Público zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de proteção ao meio ambiente (art. 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal), preferencialmente desde a fase do licenciamento ambiental, de modo a incrementar as chances de êxito, com a prevenção de danos ao meio ambiente.

A propósito, importante notar que, embora não erija a necessária participação do Ministério Público como *conditio sine qua non* para a regularidade do procedimento, o sistema de normas do licenciamento ambiental brasileiro dá azo à atuação da Instituição.

É o que ocorre, por exemplo, com as normas do Conselho Nacional de Meio Ambiente, que atribuem ao Ministério Público a legitimidade para provocar a realização da audiência pública no curso do procedimento de

⁸ WORLD COMMISSION ON DAMS. Op. cit., p. 103.

⁹ PRIEUR, Michel. *Droit de L'Environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996, p. 59.

licenciamento ambiental,¹⁰ assim com aquelas que determinam que a Instituição seja informada, com antecedência de 30 dias, da consulta pública para discussão do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial (PACUERA), documento que é apresentado no curso do licenciamento ambiental, com diretrizes e proposições para disciplinar a conservação, recuperação, o uso e ocupação do entorno dos reservatórios artificiais.¹¹

Note-se que, em muitas situações, especialmente nas localidades mais carentes, o Ministério Público acaba sendo um dos poucos canais aptos a expressar juridicamente, de forma metódica e ordenada, os anseios sociais, não apenas no âmbito administrativo, isto é, perante o órgão ambiental – como na hipótese de solicitação para realização de audiência pública¹² – mas também no fato de que, possivelmente, o Ministério Público será um dos poucos legitimados em plenas condições para a propositura de uma ação civil pública visando a correção de irregularidades no licenciamento.

Conquanto da evidente pertinência constitucional da atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente e solução dos conflitos de interesse relacionados com a construção de barragens para fins hidrelétricos, necessário registrar que sua ação vem sendo constantemente questionada, notadamente pelos empreendedores, conforme registrado em estudo promovido pelo Banco Mundial,¹³ *verbis*:

Questão 7. Uma vez que haja o envolvimento do Ministério Público, o que poderia ser alterado para que a participação deste não gerasse atrasos ou a percepção da duplicação de funções (MP vs. papel revisor do órgão licenciador)?

Resposta/Tendência: Há um consenso no entendimento de que a atuação do MP tem gerado atrasos no licenciamento. A maioria dos entrevistados entende que o MP em muitos casos extrapola sua competência de “fiscal da lei” e passa a atuar como revisor de questões técnicas que são atribuições do órgão licenciador. Sugere-se mudança de postura do MP, limitação legislativa de sua competência, definição mais clara das hipóteses de intervenção, melhor capacitação dos órgãos ambientais e, finalmente, uma eventual intervenção oficial obrigatória do MP desde o início do processo de licenciamento (a intervenção do MP não necessariamente deve se converter em ação judicial).

A par da formulação *tendenciosa* da questão acima – que parte da equivocada premissa de que a “participação” do Ministério Público no licencia-

¹⁰ Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987 e art. 8º da Resolução CONAMA 279/2001, para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.

¹¹ § 2º do artigo 4º da Resolução CONAMA 302/2002.

¹² Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987.

¹³ NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 3 – Anexos Técnicos. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 149. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/AnexosTecnicos.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

mento ambiental gera atrasos ou percepção da duplicação de funções – interessante notar que os entrevistados no estudo do Banco Mundial desejam a *intervenção obrigatória* da Instituição no processo de licenciamento, e desde o início, o que indica que a atuação ministerial, embora questionada, legitima o trabalho da Administração Pública no licenciamento ambiental.

Em outra passagem do citado estudo, a “autonomia ilimitada” dos membros do Ministério Público brasileiro é identificada como um “importante fator para a falta de previsibilidade Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil”, já que permitiria a eles a suposta imissão em atos técnicos ou administrativos típicos do órgão ambiental.¹⁴

Os instrumentos jurídicos para os quais o Ministério Público detém legitimidade também são objeto de considerações no referido estudo, que destaca haver observado, a partir de entrevistas “temor dos funcionários de órgãos licenciadores em sofrer eventuais penalidades impostas pelas Leis de Crimes Ambientais (Lei Federal 9.605/1998) e de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/1992)”, o que ensejaria “insegurança nas respostas aos requerimentos, bem como em seus pedidos de informações e complementações”, fazendo com que o “técnico responsável seja muito conservador nas análises e concessões de licenças”.¹⁵

O estudo do Banco Mundial atribui o que considera “insegurança dos posicionamentos técnicos” ao “constrangimento de especialistas dos órgãos ambientais em divergir dos grupos do MP, gerando distorções em suas fundamentações, principalmente quanto às conclusões de viabilidade ou não dos empreendimentos”, embora ressalve *que não constatou número elevado de ações judiciais dessa natureza*.¹⁶

Por outro lado, o questionário aplicado aos entrevistados revela que *as referidas leis são positivas e não devem ser “abrandadas”*:

Questão 5. A Lei de Crimes Ambientais e/ou a Lei de Improbidade Administrativa provoca atrasos no licenciamento? Isto se dá simplesmente por aversão ao risco do funcionário em questão? ignorância sobre o real alcance da legislação? ou, finalmente, há algum critério técnico ou punitivo nestas leis que poderia ser revisto (abrandado, esclarecido, etc.)?

Resposta/Tendência: A maioria concorda que a Lei de Crimes Ambientais e/ou a Lei de Improbidade Administrativa geram ou podem gerar atrasos no processo de licenciamento. Em compensação, muitos entendem que essas

¹⁴ NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 1 – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 9. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental_Relatorio_SINTESE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

¹⁵ Idem, p. 16.

¹⁶ NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 2 – Relatório Principal. Washington: Banco Mundial, 2008, p. 38/39. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbiental_Relatorio_PRINCIPAL.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

leis têm aspectos positivos, uma vez que fazem com que os agentes públicos fiquem mais criteriosos e atentos, não devendo, portanto, ser abrandadas.¹⁷

Apesar das críticas ao trabalho do Ministério Público, o estudo também reconhece a importância de sua atuação para coibir abusos de técnicos integrantes de órgãos licenciadores. Ao término, sugere maior engajamento dos conselhos dos órgãos ministeriais, inclusive do Conselho Nacional do Ministério Público, com o objetivo de harmonizar o diálogo entre o controle da legalidade e a discricionariedade técnico-científica e política da Administração Pública.

Diante do acima exposto, é possível concluirmos que: (a) a atuação da Instituição é relevante,¹⁸ mas ainda não é bem compreendida pelos envolvidos na instalação e operação de empreendimentos hidrelétricos,¹⁹ o que indica a necessidade de sua intensificação, bem como do diálogo com os diversos atores responsáveis pela implementação das usinas hidrelétricas; (b) a atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente, observados os princípios da prevenção e precaução (desde a fase do licenciamento ambiental, portanto), é um imperativo categórico no sistema jurídico brasileiro, constituindo missão institucional (constitucional) do órgão ministerial.²⁰

Assentadas estas premissas, vamos examinar questões atuais relacionadas com a atividade do Ministério Público e com o licenciamento, a instalação e a operação das usinas hidrelétricas no Brasil.

¹⁷ NINIO, Alberto et al. *Op. cit.*, v. 3, p. 148-149.

¹⁸ Em certa passagem, o estudo do Banco Mundial destaca que “o Ministério Público (MP) tem papel relevante no sistema ambiental do país. É, de maneira geral, entre os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental, o de equipe mais instruída, com mais recursos e amplos poderes. Em boa parte dos casos examinados, o MP não se limitou em empregar esses recursos para resolver problemas, mas, de fato, representou um estágio adicional – e bastante controverso – no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos de grande porte, especialmente aqueles relativos a plantas hidrelétricas.” (NINIO, Alberto et al. *Op. cit.*, v. 1, p. 17).

¹⁹ Já que à independência funcional dos membros da Instituição não podem ser creditados quaisquer problemas no âmbito do licenciamento ambiental. Saliente-se que o próprio estudo do Banco Mundial arrola inúmeros problemas no licenciamento ambiental, que não são causados pelo Ministério Público, embora acarretem a ação da Instituição no sentido de que sejam resolvidos pela Administração Pública.

²⁰ Neste sentido, promotores de Justiça, Procuradores da República e Fiscais Latino Americanos com atuação na Defesa do Meio Ambiente, presentes na “Reunião Temática de Articulação Latino-Americana dos Ministérios Públicos Ambientais sobre Hidrelétricas – Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas” da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, ocorrido entre os dias 02 e 03 de Agosto de 2011, em São Paulo/SP, por ocasião do XI Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, promovido pela ABRAMPA, reconheceram que incumbe ao Ministério Público atuar sistematicamente nos licenciamentos ambientais de empreendimentos de geração de energia elétrica, de modo a cumprir suas finalidades institucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de proteção ao meio ambiente (CF, art. 127, caput e art. 129, III), com o uso de todos os instrumentos que a ordem jurídica lhe confere.

2 **Avaliação ambiental: o estudo prévio de impacto ambiental**

No Brasil, a Constituição da República incumbe ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (inciso IV do § 1º do art. 225).

Tal estudo, obviamente, é um dos instrumentos mais importantes da atuação administrativa na tutela do meio ambiente, sendo certo que a obrigatoriedade de sua exigência conduz à ilegalidade todas as obras e atividades que, sendo potencialmente causadoras de *significativa degradação do meio ambiente*, sejam levadas a efeito sem ele.²¹

Assim, o primeiro cuidado do órgão do Ministério Público deverá ser o de verificar se foram realizados o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), de acordo com as normas vigentes.

Em tema de empreendimentos hidrelétricos, a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 1/1986 estabelece que “dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como barragem para fins hidrelétricos, *acima de 10 MW*” (incisos VII e XI do art. 2º da Resolução).

Registre-se, não obstante, que outra Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente, de n. 279/2001, editada para fazer frente à crise de energia elétrica enfrentada pelo Brasil no início da década de 2000, estabeleceu procedimentos simplificados e prazos reduzidos para licenciamento ambiental de empreendimentos elétricos com *pequeno potencial de impacto ambiental*, a serem identificados pelo órgão licenciador, mediante a apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor.

Para tais empreendimentos, dispensar-se-iam os EIA/RIMA, substituídos pelo Relatório Ambiental Simplificado (RAS).

De qualquer modo, compete ao Ministério Público examinar o teor dos estudos (RCA/PCA, RAS ou EIA/RIMA), aferindo-lhes a qualidade, inclusive se ao menos foram discutidos todos os pontos indicados na legislação.

Para tanto, o Ministério Público brasileiro vem especializando sua atuação, não apenas no Direito Ambiental, sobretudo no tema licenciamento ambiental, passando a interagir de forma rotineira junto aos órgãos do SISNAMA, ao menos nos licenciamentos dos empreendimentos e atividades de maior impacto.

²¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006, p. 3 e 38.

Registre-se, a propósito, a iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para a resolução prioritariamente extrajudicial de conflitos que envolvem o uso de recursos naturais e para a proteção do meio ambiente natural, artificial e histórico e cultural, mediante a designação de Promotores de Justiça com atuação exclusiva em coordenadorias de apoio, com foco na atuação ministerial temática e por *bacias hidrográficas*,²² *experiência que partiu da constatação de que a bacia é o locus* dos eventos ambientais, por isso havendo sido eleita pelo ordenamento jurídico nacional como unidade territorial de planejamento e ação.²³

Em reforço à especialização de seus órgãos, o Ministério Público brasileiro, através de todas as suas unidades, vem experimentando, em maior ou menor grau, a implementação estruturas institucionais capazes de, em certas circunstâncias, colaborarem com a atuação dos Promotores de Justiça, a exemplo de equipes interdisciplinares, com profissionais de variados campos do saber humano, como biólogos, químicos, engenheiros etc..

Saliente-se que todo esse esforço não deve ser visto como substituição do trabalho dos órgãos da Administração Pública, sendo certo que o Ministério Público não almeja, não pode, nem estará com isso imiscuindo-se no exercício das atribuições e prerrogativas legais e regulamentares de tais órgãos, vale dizer, a atuação do Ministério Público, de observação atenta dos estudos ambientais e do trabalho dos órgãos públicos, deve ser vista como corolário de sua missão constitucional.

Com efeito, a omissão de informações relevantes e a baixa qualidade dos estudos ambientais ainda são constantes em muitos procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos,²⁴ fato que pode configurar crime ambiental, segundo a legislação brasileira (art. 66 da Lei 9.605/1998).

Entre os problemas mais comuns nos estudos, podemos citar: ausência de proposição de alternativas; desconsideração da bacia hidrográfica na delimitação da área de influência dos empreendimentos; ausência de investigação de séries históricas e ciclos anuais; caracterização da área baseada, predominantemente, em dados secundários; ausência ou insuficiência de informações sobre a metodologia utilizada; proposição de execução de atividades de diagnóstico em etapas do licenciamento posteriores à Licença Prévia; apresentação de informações inexatas, imprecisas e/ou contraditórias, como nos casos que citam espécies reconhecidamente inexistentes na região;

²² A reorganização do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para a atuação por bacia hidrográfica e proteção do meio ambiente (natural, cultural, urbanístico) foi premiada, no ano de 2010, com o prêmio Innovare. Maiores informações disponíveis em: <<http://www.premioinnovare.com.br>>. Acesso em: 24 ago. 2011.

²³ Art. 5º, III, da Resolução CONAMA 1/86 e art. 1º, V, da Lei 9.433/97 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos).

²⁴ NINIO, Alberto et al. Op. cit., v. 1, p. 18.

caracterização incompleta de águas, sedimentos, solos, resíduos, ar etc.; superficialidade ou ausência de análise de eventos singulares em projetos envolvendo recursos hídricos; ausência de estudos orientados pela ampla acepção do conceito de patrimônio cultural; tendência à minimização ou subestimação dos impactos negativos e à supervalorização dos impactos positivos, entre outros.²⁵

Não se pode esquecer que, submetido aos princípios da prevenção e da precaução, o sistema legal de licenciamento ambiental brasileiro preconiza que todas as discussões relacionadas com a viabilidade e o conhecimento dos impactos ambientais sejam exauridas até o momento da expedição da licença prévia, inclusive para fins de compensação ambiental.

Neste sentido, a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 371/2006 dispõe que o percentual estabelecido para a compensação ambiental deverá ser definido quando da emissão da Licença Prévia,²⁶ o que é corroborado pelo teor do art. 36 da Lei 9.985/2000, que atribui ao órgão ambiental licenciador a tarefa de definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pela compensação, consideradas as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Diante deste sistema normativo, o Ministério Público deve atuar no sentido de exigir a efetivação da compensação ambiental, bem como que a escolha das unidades a serem favorecidas recaia sobre as que foram referidas no EIA/RIMA.

3 Condicionantes da licença. A indevida postergação do seu cumprimento e a fiscalização

Outra questão a merecer especial atenção por parte dos órgãos do Ministério Público diz respeito ao expediente de se converter a exigência de estudos necessários à verificação da viabilidade do empreendimento em condicionantes para as fases seguintes do licenciamento ambiental, quando não em medidas mitigadoras ou compensatórias de impactos ambientais já previstos.

É o que pode suceder, por exemplo, quando, havendo previsão de risco de extinção de determinada espécie da fauna, seja proposta a realização de um simples monitoramento de sua população durante a instalação ou operação do empreendimento.

O exaurimento das dúvidas e discussões acerca dos impactos é imperativo para a tomada de decisões ambientalmente responsáveis, quaisquer que sejam.

²⁵ Para estudo mais aprofundado, consulte *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. – Brasília: Ministério Público Federal / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

²⁶ Art. 5º da Resolução CONAMA 371/2006.

A propósito, o Tribunal de Contas da União, órgão competente para fiscalizar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, já decidiu que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) não deve admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento, conforme prescreve o art. 6º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 01/1986.²⁷

4 A questão social, histórica e cultural

Os impactos econômicos e sociais acarretados pela instalação e operação dos empreendimentos hidrelétricos, muitas vezes com violação de direitos humanos fundamentais, devem ser objeto de exame pelo Ministério Público.

Na prática do licenciamento ambiental brasileiro, a maior parte das questões relacionadas com as repercussões socioeconômicas do empreendimento acaba sendo apreciada fora do procedimento de licenciamento ambiental, seja em razão da pouca estrutura dos órgãos ambientais licenciadores – preparados, via de regra, para tratar dos impactos de ordem física, química e biológica, mas com poucos técnicos e condições para lidar com as questões sociais – seja pela ausência de visão e sensibilidade da Administração Pública ambiental, que não identifica as questões socioeconômicas como matéria ambiental. Prova disto foram as declarações da Ministra de Meio Ambiente Isabela Teixeira, proferidas em março de 2010: “Não é só para agilizar, mas também para colocar foco no processo de licenciamento ambiental. As licenças perderam o rumo. Questões sociais, por exemplo, devem ser tratadas nas instâncias sociais.”²⁸

Sem embargo, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ao tomar conhecimento de denúncia de violações de Direitos Humanos feita pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), na sessão ordinária de 30 de março de 2006, decidiu instituir uma Comissão Especial (CE) com a incumbência de acompanhar denúncias de violações de Direitos Humanos decorrentes da implementação de barragens no País, bem como de

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1869/2006, Plenário, apud LIMA, Luiz Henrique Moraes de. *O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009, p. 237, Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes_lima.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2011.

²⁸ ALERTA EM REDE. “Déficit social” indevido sai do licenciamento ambiental. Alerta em Rede. Disponível em: <<http://www.alerta.inf.br/geral/1623.html>>. Acesso em: 24 set. 2010, apud LASCHEFSKI, Klemens. *Licenciamento e equidade ambiental: as racionalidades distintas de apropriação do ambiente por grupos subalternos*. In: ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 28.

apresentar sugestões e propostas no que concerne a prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação das barragens, e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas, tendo constatado, ao final dos seus trabalhos que:

[...] o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado de maneira recorrente graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual.²⁹

A partir do trabalho do CDDPH e da mobilização de setores da sociedade civil, em especial do Movimento dos Atingidos por Barragens, o Presidente da República editou o Decreto Federal 7.342/2010, instituindo o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, bem como criando o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências.

Para tanto, o Decreto considera atingidos os integrantes de populações sujeitos aos seguintes impactos: (a) perda de propriedade ou da posse de imóvel localizado no polígono do empreendimento; (b) perda da capacidade produtiva das terras de parcela remanescente de imóvel que faça limite com o polígono do empreendimento e por ele tenha sido parcialmente atingido; (c) perda de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; (d) perda de fontes de renda e trabalho das quais os atingidos dependam economicamente, em virtude da ruptura de vínculo com áreas do polígono do empreendimento; (e) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento; (f) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros localizados nas áreas do polígono do empreendimento, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações; e (g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais a jusante e a montante do reservatório, afetando a renda, a subsistência e o modo de vida de populações.

Naturalmente, a relação é exemplificativa, não exaurindo a possibilidade de serem considerados atingidos indivíduos ou populações em situações não contempladas no Decreto, já que, segundo a Constituição Federal, a República Federativa do Brasil tem entre seus fundamentos, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incs. II e III), e como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, assim como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, se-

²⁹ BRASIL. Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Relatório Final da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010, p. 36. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/populacao-attingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

xo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incs. I e IV), de modo que todas as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente ensejem a reparação dos danos causados (§3º do artigo 225 da CF/1988).

Outro ponto a merecer atenção do Ministério Público diz respeito às questões relacionadas com o patrimônio histórico e cultural das comunidades afetadas³⁰ (que se relacionam com o disposto art. 6º, I, c, da Resolução CONAMA 1/1986), versando sobre bens materiais e imateriais que consubstanciam valores muitas vezes propensos a sofrerem impactos negativos decorrentes da instalação de empreendimentos hidrelétricos, a exemplo dos locais em que se encontram sítios arqueológicos, já que o processo de povoamento do território brasileiro está associado ao curso dos rios, historicamente utilizados para dessedentação, para a extração mineral, como vias para o deslocamento rápido para o interior do território etc.

De fato, a enorme perda do patrimônio arqueológico, aliada à necessidade de se reparar, minimizar ou mitigar os impactos negativos potencialmente causados pela implantação dos empreendimentos hidrelétricos, ensejou a edição, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Portaria 28/2003, segundo a qual, quando da renovação da licença ambiental de operação dos empreendimentos hidrelétricos que possuem reservatórios de qualquer tamanho e dimensão, à exceção dos que são a fio d'água, deverá ser exigida a execução de projetos de levantamento, prospecção, resgate e salvamento arqueológico na faixa de depleção, durante o esvaziamento do reservatório, entre o nível médio e máximo.

Outro foco para fiscalização pelo Ministério Público diz respeito ao cumprimento da Portaria IPHAN 230/2002, que compatibiliza as fases de obtenção das licenças ambientais com os procedimentos necessários à proteção do patrimônio arqueológico.

O Ministério Público deve verificar a apresentação de tais estudos e fomentar a discussão das questões sociais, inclusive peticionando, neste sentido, aos órgãos ambientais e de assistência social.

5 **Avaliação ambiental estratégica e avaliação ambiental integrada**

Em se tratando de empreendimentos hidrelétricos, pode ser que a prévia realização de EIA/RIMA não seja suficiente à adequada compreensão dos impactos ambientais na bacia hidrográfica, especialmente ante a perspectiva de instalação de um complexo de empreendimentos ao longo da calha do rio, o que é bastante comum.

³⁰ FARIAS, Willams Brandão; MELO, Ivan Vieira de. *Avaliação de impactos ambientais de barragens: oportunidades para a atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20impactos%20ambientais.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

Com efeito, os EIA/RIMA refletem apenas uma entre várias espécies do gênero avaliação ambiental,³¹ prevista como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, no inciso II do artigo 9º da Lei 6.938/1981.

Pode ser necessário, por exemplo, que a tomada de decisões de cunho ambiental sobre empreendimentos hidrelétricos sejam precedidas de uma avaliação ambiental capaz de considerar os impactos agregados de várias obras e/ou atividades,³² tais como os denominados efeitos sinérgicos e cumulativos de uma série de empreendimentos idealizados para uma bacia hidrográfica.

Averbe-se que, embora os EIA/RIMA devam desenvolver a análise dos impactos ambientais, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando suas propriedades *cumulativas* e *sinérgicas* (art. 6º, III, da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 1/86), tal análise dirá sempre respeito a determinado empreendimento, mas não sobre uma série deles ou sobre a política governamental que lhes deu vazão.

Para tais casos, identificam-se duas outras formas de avaliação ambiental: a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) e a Avaliação Ambiental Integrada (AAI).

A primeira (AAE) é objeto de algumas disposições normativas, como:

- 1) Decreto Federal 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade;
- 2) Decreto 6.101/2007, que atribui à Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente a competência para propor políticas e normas e definir estratégias nos temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 14, I, *a*), e, ao seu Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental, a competência para subsidiar a formulação de políticas e normas e a definição de estratégias para a implementação de programas e projetos em temas relacionados com a avaliação ambiental estratégica (art. 16, I, *a*);
- 3) Decreto 6.678/2008, que aprovou o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar e identifica a avaliação ambiental estratégica como instrumento capaz de identificar áreas de relevante interesse minero-energético.

³¹ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3ª ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 469. Neste sentido: Iara Verocai Dias Moreira afirma que a avaliação ambiental trata de um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, devendo seus resultados serem apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão (MOREIRA, Iara Verocai Dias. *Vocabulário básico de meio ambiente*. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), 1990, p. 33, *apud* GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 280).

³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 18. edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 241.

Além disso, há que se mencionar importante precedente do Tribunal de Contas da União, cristalizado no Acórdão 464/2004, publicado em 12 de maio de 2004, assim ementado:

Sumário: Auditoria de Natureza Operacional. Análise da aplicabilidade, pelo Governo Federal, do instrumento Avaliação Ambiental Estratégica. Identificação do potencial papel positivo do instrumento como indutor de boas práticas. Identificação de falhas no cumprimento de normas ambientais em obras realizadas com recursos federais. Recomendações. Encaminhamento de cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria, a diversos órgãos. Autorização para a divulgação do inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria. Arquivamento.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é conceituada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) como um processo de identificação de impactos ambientais e de alternativas que os minimizem na implantação de políticas e projetos governamentais, sendo utilizada na elaboração das propostas dessas ações estratégicas, sistematizando os resultados e sua utilização para tomadas de decisão ambientalmente sustentáveis.^{33,34}

Ainda segundo as informações disponíveis no site da SEMAD, a AAE é elaborada de forma pública e participativa baseando-se nos princípios da avaliação de impactos que regem os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), embora tenha o objetivo de analisar a ação estatal em todos os seus aspectos, servindo de subsídio na tomada de decisões ao disponibilizar informações sobre as possíveis consequências ambientais das ações governamentais, bem como das alternativas mitigadoras.

Note-se que, pelas normas citadas, a AAE é um instrumento voltado para o planejamento e suporte de decisões estatais,³⁵ ou seja, para a adoção

³³ ESTADO DE MINAS GERAIS. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2011. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

³⁴ Sanchez cita conceito de Sadler e Verheem, segundo o qual a AAE é compreendida como “um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa propostos, de modo a assegurar que elas sejam plenamente incluídas e adequadamente equacionadas nos estágios iniciais mais apropriados do processo decisório, com o mesmo peso que considerações sociais e econômicas (SADLER, B.; VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 1996, p. 27, apud SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011).

³⁵ Neste sentido: COLLESI, Paula Castro. *Avaliação ambiental estratégica no direito comparado*. São Paulo: Escritório Pinheiro Pedro Advogados, 2006. Disponível em: <http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico_05.htm>. Acesso em: 29 ago. 2011.

de políticas e projetos governamentais,³⁶ visando a integração da sustentabilidade ao complexo de fatores que influenciam o processo decisório em políticas públicas,³⁷ a exemplo da energética.

Sem embargo, outra forma de avaliação, a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) pode ser identificada como o estudo capaz de conhecer especificamente os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma determinada área (uma bacia hidrográfica, por exemplo).

Sua gênese está associada à necessidade de inserir justamente a bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento no sistema de licenciamento ambiental de barragens, conforme já preconizava a Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente 01/1986 (art. 5º, III), sendo a primeira iniciativa desenvolvida pela FEPAM (órgão ambiental do Estado do Rio Grande do Sul), em 2001, com o estudo da bacia dos rios Taquari-Antas.³⁸

No âmbito federal, sua elaboração decorreu da celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta que firmaram o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, a Energética Barra Grande S.A. – BAESA, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério do Meio Ambiente, a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, objetivando dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Barra Grande, bem como o estabelecimento de diretrizes gerais para a elaboração do Termo de Referência para a Avaliação Ambiental Integrada dos aproveitamentos hidrelétricos localizados na Bacia do Rio Uruguai.³⁹

³⁶ Registre-se a existência, no Estados Unidos, do *National Environmental Policy Act*, de 1969, que estabeleceu que as agências federais têm obrigação de integrar os valores ambientais em seus processos de decisão, considerando os impactos ambientais de suas ações propostas (a exemplo de construção de aeroportos, complexos militares, rodovias etc.) e as alternativas razoáveis para essas ações, bem como o dever de serem divulgadas tais informações aos interessados e ao público em geral. (UNITED STATES GOVERNMENT. *National Environmental Policy Act*. Boston: United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <<http://www.epa.gov/region1/nepa/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

³⁷ MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 29.8.2011.

³⁸ CRUZ, Rafael Cabral et al. *A Avaliação Ambiental Integrada de bacias hidrográficas como instrumento de negociação entre a política ambiental e políticas setoriais: o caso da análise de fragmentação do Rio Uruguai por barragens*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010, p. 1. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael_cruz>. Acesso em: 25 ago. 2011.

³⁹ EPE. *Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Doce*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005, p. 2. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2011.

Neste sentido, o termo definiu a AAI como “um estudo inovador, que objetiva identificar e avaliar os efeitos sinérgicos e cumulativos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto dos aproveitamentos em planejamento, construção e operação situados na bacia”.⁴⁰

Por sua vez, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), criada por meio do Decreto 5.184/2004, com a finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, e, desde então, responsável pela elaboração das Avaliações Ambientais Integradas no âmbito federal, vem trabalhando com a perspectiva de que a AAI de aproveitamentos hidrelétricos situados em bacias hidrográficas tem como objetivo avaliar a situação ambiental da bacia com os empreendimentos hidrelétricos implantados e os potenciais barramentos, considerando seus *efeitos cumulativos e sinérgicos* sobre os recursos naturais e as populações humanas, e os usos atuais e potenciais dos recursos hídricos no horizonte atual e futuro de planejamento, com vistas a compatibilizar a geração de energia com a conservação da biodiversidade e manutenção dos fluxos gênicos, e sociodiversidade e a tendência de desenvolvimento socioeconômico da bacia, à luz da legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo governo federal.⁴¹

Hoje, a Avaliação Ambiental Integrada também é objeto da Portaria do Ministério de Minas e Energia 372/2009, que determinou que o Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas e suas eventuais revisões sejam realizados de acordo com os critérios, procedimentos e instruções estabelecidos no Manual de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, publicado em dezembro de 2007 e trata, em seu capítulo 6, do instituto da Avaliação Ambiental Estratégica, *verbis*:

Os estudos de AAI tem seu foco principal na situação ambiental da bacia hidrográfica em consequência da implantação do conjunto de aproveitamentos existentes ou planejados. Avaliam os efeitos cumulativos e sinérgicos relativos a este conjunto de aproveitamentos considerando diferentes cenários de desenvolvimento da bacia hidrográfica, levando em conta a temporalidade para implantação dos projetos. Propõem, ainda, diretrizes e recomendações para subsidiar a concepção e implantação dos empreendimentos e o processo de licenciamento ambiental, visando a sustentabilidade socioambiental da região, tendo por referência indicadores de sustentabilidade formulados no âmbito do próprio estudo. (p. 597).

⁴⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. *Termo de Compromisso*. Atalanta: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí – APREMAVI, 2004. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=33>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

⁴¹ EPE. *Bacia do Rio Uruguai*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005, p. 2. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2011)

Importante caso relacionado com as Avaliações Ambientais Integradas é o da Bacia do Rio Santo Antônio, situado no Estado de Minas Gerais, sendo o segundo maior afluente do Rio Doce.

O caso em questão envolveu diversos empreendimentos hidrelétricos planejados e em licenciamento neste Rio, reconhecido como prioritário para a conservação da biodiversidade, incluído na Categoria A, isto é, área de extrema importância biológica (grau mais alto de prioridade de conservação), conforme documento intitulado “Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos”, publicado pelo Ministério do Meio Ambiente e elaborado pela *Conservation International* do Brasil, Fundação SOS Mata Atlântica, Fundação Biodiversitas, Instituto de Pesquisas Ecológicas, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e SEMAD/Instituto Estadual de Florestas/MG, registrando-se a presença de espécies reófilas e ameaçadas de extinção em suas águas (tais como surubim-do-doce, andirá e pirapitinga).

In casu, a ameaça de danos ambientais, notadamente à fauna, resultou na promoção de ações civis pelo Ministério Público postulando suspensão de todos os licenciamentos de hidrelétricas na bacia do Santo Antônio, até a realização de AAI, sendo a liminar deferida e confirmada em segunda instância.

A partir do caso do Santo Antônio, o Estado de Minas Gerais reconheceu a necessidade de realização da avaliação integrada e o Conselho Estadual de Política Ambiental editou uma norma – a Deliberação Normativa 175, de 08 de maio de 2012 – disciplinando esta espécie de avaliação no âmbito estadual.

6 Participação social e audiências públicas

O licenciamento ambiental de hidrelétricas é ainda o momento propício para a participação comunitária na concretização da política ambiental (Princípio 10 da Declaração do Rio/1992 e Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 237/97), o que atende aos desígnios da Constituição da República brasileira sobre a construção de uma sociedade solidária (art. 3º, I), também no campo de responsabilidade ambiental (art. 225, *caput*).

Saliente-se, neste ponto, que a Lei 12.812/98, do Estado de Minas Gerais, torna obrigatória a realização de audiência pública para a exposição e análise do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA-RIMA – dos empreendimentos hidrelétricos (art. 8º).⁴²

⁴² Noutro sentido, a Resolução CONAMA 9/1987 estabelece que “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública” (art. 1º).

Em qualquer caso, compete ao Ministério Público zelar pela realização da audiência pública,⁴³ da consulta pública⁴⁴ ou da reunião técnica informativa⁴⁵ nos procedimentos relacionados com empreendimentos hidrelétricos, inclusive no contexto da discussão do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial, pugnando pela nulidade do procedimento, quando não realizado o ato.⁴⁶

Mais que isso, a participação do órgão do Ministério Público nas audiências públicas também é de suma importância, pois ele pode colher e formatar as pretensões e interesses da sociedade, para depois cumprir apresentá-las ou pedir esclarecimentos aos órgãos públicos.

7 Empreendimentos hidrelétricos e espaços protegidos

Também compete ao Ministério Público exigir o cumprimento das normas relacionadas espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, a exemplo das unidades de conservação, de Reserva Legal e de preservação permanente. Para estas últimas, o Ministério Público deverá exigir a apresentação do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial (PACUERA).

Ainda sobre o PACUERA, compete ao Ministério Público exigir a realização de consulta pública (§2º do art. 4º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente n. 302/02), dela participando, bem como perscrutar se foram observadas todas as formalidades legais até aprovação e execução do plano, a exemplo da oitiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver (§3º do citado art. 4º), pena de nulidade no procedimento de licenciamento.

Considerações finais

Como se faz sentir, o Ministério Público brasileiro está alinhado com as preocupações sobre os impactos socioambientais acarretados pelas hidrelétricas externadas por promotores de Justiça de toda a América Latina, reunidos em Lima, em 15/11/2011, para o III Congresso da Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental.⁴⁷ Assim, a Instituição vem buscando, continuamente:

⁴³ Art. 2º da Resolução CONAMA 9/1987.

⁴⁴ Art. 4º, §2º, da Resolução CONAMA 302/2002.

⁴⁵ Art. 8º da Resolução CONAMA 279/2001.

⁴⁶ Conforme artigo 2º, §2º, da Resolução CONAMA 9/87, e 4º, §2º, da Resolução CONAMA 302/2002.

⁴⁷ Na reunião, os Promotores de Justiça aprovaram o seguinte enunciado: “A Rede Latino Americana do Ministério Público Ambiental, por meio de seus membros reunidos em seu III Congresso, em Lima, Peru, concluiu pela imprescindibilidade da atuação do Ministério Público no controle

- a) Atuar por meio de seus órgãos no controle dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos.
- b) Exigir a completa avaliação dos impactos ambientais (art. 9º, III, da Lei 6.938/1981), inclusive considerando o conjunto de empreendimentos da bacia hidrográfica e seus efeitos sinérgicos e cumulativos, sem prejuízo dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), para as obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, ou de outros estudos ambientais, para os demais empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental.
- c) Adotar providências no sentido de evitar a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para fases posteriores, sob a forma de condicionantes do licenciamento, pugnando, se for o caso, pelo indeferimento do requerimento de licença, seja na seara administrativa, seja pela via judicial.
- d) Exigir, desde a fase do licenciamento ambiental, a apreciação não apenas das questões relacionadas com o meio ambiente natural, mas também das referentes ao meio ambiente social, econômico e cultural (bens materiais e imateriais), integrando-os.
- d) Perseguir a total aplicação do princípio da participação social no licenciamento ambiental.
- f) Buscar o cumprimento das normas legais versando sobre espaços territoriais protegidos relacionados com o empreendimento hidrelétrico, a exemplo das unidades de conservação, de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, inclusive fiscalizando a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA).

Referências

BRASIL. Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Relatório Final da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/temas-de-atuacao/populacao-atingida-pelas-barragens/atuacao-do-mpf/relatorio-final-cddph>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1869/2006, Plenário, apud LIMA, Luiz Henrique Moraes de. *O Tribunal de Contas da União e o controle externo da gestão ambiental*. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009, Tese (Doutorado) – Programa de Planejamento Energético da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/moraes_lima.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2011.

dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos, especialmente para o fim de viabilizar a responsabilização dos infratores das normas ambientais, agentes públicos ou privados, assegurar a defesa da ordem jurídica, a proteção ao meio ambiente, a atuação preventiva, a completa avaliação dos impactos ambientais e a participação social, nos termos da lei de cada país.”

COLLESI, Paula Castro. *Avaliação ambiental estratégica no direito comparado*. São Paulo: Escritório Pinheiro Pedro Advogados, 2006. Disponível em: <http://www.dazibao.com.br/boletim/0008/juridico_05.htm>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CRUZ, Rafael Cabral et al. *A Avaliação Ambiental Integrada de bacias hidrográficas como instrumento de negociação entre a política ambiental e políticas setoriais: o caso da análise de fragmentação do Rio Uruguai por barragens*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/cegot/VISLAGF/actas/tema3/rafael_cruz>. Acesso em: 25 ago. 2011.

EPE. *Bacia do Rio Uruguai*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2011)

_____. *Termo de referência para o estudo: Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos na bacia do rio Doce*. Rio de Janeiro: Empresa de Pesquisa Energética, 2005. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/MeioAmbiente/Documents/MeioAmbiente_7/TR%20AAI%20Rio%20Doce.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2011.

ESTADO DE MINAS GERAIS. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2011. Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br/programas-e-projetos/avaliacao-ambiental-estrategica>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

FARIAS, Willams Brandão; MELO, Ivan Vieira de. *Avaliação de impactos ambientais de barragens: oportunidades para a atuação dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20impactos%20ambientais.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18. edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável. A avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2913, 23 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19374>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. *Termo de Compromisso*. Atalanta: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajai – APREMAVI, 2004. Disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/download.php?codigoArquivo=33>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência*. – Brasília: Ministério Público Federal / 4ª Câmara de Coordenação e Revisão; Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto ambiental*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2006.

NINIO, Alberto et al. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. Volume I – Relatório Síntese. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/LicenciamentoAmbienta_Relatorio_SINTESE.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. *Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate*. v. 3 – Anexos Técnicos. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/AnexosTecnicos.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Estudo da ONU afirma que 1,2 bilhão não têm acesso à eletricidade*. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2013/05/estudo-da-onu-afirma-que-12-bilhao-nao-tem-acesso-a-eletricidade>>. Acesso em: 29 maio 2013.

PORTAL ECODESENVOLVIMENTO. *Brasil é o sétimo maior consumidor de energia do mundo, afirma Banco Mundial*. Instituto EcoD. Disponível em: <<http://www.ecodesenvolvimento.org/posts/2013/maio/brasil-e-o-setimo-maior-consumidor-de-energia-do?tag=energia>>. Acesso em 29 maio 2013.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1996.

PUEYO, Salvador; FEARNside, Philip M. *Emissões de gases de efeito estufa dos reservatórios de hidrelétricas: implicações de uma lei de potência*. Oecologia Australis: Rio de Janeiro, v.15, n.2, jun. 2011. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/userfiles/file/mudancasclimaticas/proclima/file/publicacoes/energia/portugues/pueyo_fearnside_emissoes.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2011).

SADLER, B.; VERHEEM, R. *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 1996, apud SÁNCHEZ, Luiz Enrique. *Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

UNITED STATES GOVERNMENT. *National Environmental Policy Act*. Boston: United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <<http://www.epa.gov/region1/nepa/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and development: a new framework for decision-making*. Lodon: Earthscan Publications, 2000.

ZHOURI, Andréa (org.). *As tensões do lugar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

As razões da transigência

Leonardo Pereira Rezende*
Antônio Fonseca dos Santos**

Resumo: A construção de barragens hidrelétricas tem sido gerador de conflitos em diversos países. No Brasil, o licenciamento ambiental se propõe a regular as divergências de interesses que ocorrem no planejamento e construção destes empreendimentos. Este artigo, escrito por pessoas que atuam nos dois lados do conflito, apresenta soluções para diminuir os problemas surgidos no licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas, propondo mudanças de postura na conduta de empreendedores e sociedade civil além de mudanças na legislação ambiental vigente.

Palavras chave: Licenciamento ambiental. Barragens hidrelétricas. Conflito.

Abstract: The construction of hydroelectric dams has been generating conflicts in several countries. In Brazil, the environmental licensing is intended to regulate the divergent interests that occur in the planning and construction of these projects. This article, written by people who work on both sides of the conflict, provides solutions to reduce problems in the environmental licensing of hydroelectric dams, proposing changes in posture in the conduct of entrepreneurs and civil society as well as changes in environmental regulations.

O que levaria partes em franco conflito em um processo de licenciamento ambiental de uma hidrelétrica a tomarem uma decisão de, em certo momento, dialogar para resolver os problemas existentes¹? Seria isso possível? De que forma? Esta postura seria vantajosa para quem?

* Advogado, mestre em Extensão Rural na Universidade Federal de Viçosa com pesquisa em licenciamento ambiental de hidrelétricas, presidente da OAB de Viçosa, professor de Direito Ambiental da ESUV (Escola de Estudos Superiores de Viçosa), membro do NACAB (Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens) e assessor jurídico de populações atingidas por barragens.

** Engenheiro Civil, Diretor de Sustentabilidade da Brookfield Energia Renovável, Conselheiro do Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico – FMASE e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH.

¹ Os autores deste artigo atuaram em partes conflitantes no licenciamento ambiental a UHE Barra do Braúna localizada na zona da mata de Minas Gerais. Após diversas divergências entre atingidos e empreendedor, com inúmeras ações judiciais, o conflito foi resolvido em um termo de acordo homologado pelo CEAS/MG (Conselho Estadual de Minas Gerais), servindo de exemplo para outros empreendimentos hidrelétricos.

Antes da instalação de uma hidrelétrica é legítimo o conflito entre quem não deseja o empreendimento e quem o aprova. Neste momento, estão litigando sobre o uso que será feito do meio ambiente do local onde se encontra o potencial energético. Diante de usos incompatíveis de um mesmo local, a divergência se impõe, e é normal sua existência.

Buscando a regulação e uma possível solução para estes potenciais conflitos é que surge o licenciamento ambiental na legislação brasileira com suas três licenças: prévia, instalação e operação. É antes da licença prévia que o debate possivelmente se acirra entre as partes quando não há consenso de se implantar o empreendimento. E, nesta situação, vislumbram-se dois futuros: um com o empreendimento e outro sem, mantendo-se o *status quo*, não havendo interferência no meio ambiente local. Por isso, a intransigência sobre qual caminho deve ser seguido pode ser considerada uma conduta normal das partes.

Agora, quando o empreendimento hidrelétrico obtém do órgão ambiental a licença prévia, tem sua viabilidade ambiental atestada. Neste momento, são definidos os impactos ambientais positivos e negativos causados pelo empreendimento bem como as medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas. Feito isso, as principais características do empreendimento estão definidas no estudo de impacto ambiental, restando sua implantação após a concessão da segunda licença, que é a de instalação. Após esta fase, as obras da hidrelétrica começam a ser realizadas, iniciando-se também as negociações com a população atingida bem como a implementação das medidas de mitigação e compensação dos impactos negativos e de otimização de impactos positivos. A concessão da licença prévia pode ser questionada na via administrativa ou na via judicial. Se isso ocorrer, a intransigência entre as partes vai perdurar longos e penosos anos, aguardando a complexa e demorada tramitação destes processos. Sem dúvida, é um cenário que nenhuma das partes, empreendedor e comunidade atingida, desejam.

Após a licença de instalação, a implantação do empreendimento é certa ou algo difícil de ser revertido. Dificilmente retorna-se à fase anterior. Há aqui a aplicação da chamada “teoria do fato consumado”, que também não contribui para a resolução da intransigência já existente entre as partes. Nesse cenário, o surgimento de conflitos sociais pelos impactos decorrentes do processo de licenciamento ambiental, tem ocorrido em diversos empreendimentos hidrelétricos. Entre os conflitos está presente a divergência sobre o valor das indenizações das pessoas atingidas, sobre as opções de reassentamento, sobre as medidas mitigadoras adotadas e outras questões. Mas qual serão as razões da intransigência entre as partes?

Há quem aponte as causas da intransigência acusando os atingidos de mercenários (“querem ficar ricos com as negociações!”), outros que os empreendedores das hidrelétricas são autoritários e insensíveis ao clamor

social (“Eles só querem o lucro!”), outros acusam os órgãos ambientais de omissão e incompetência na solução dos conflitos (“Os órgãos deveriam agir!”).

Na verdade, diversos fatores colaboram para que a intransigência reine entre as partes. Primeiro, pode-se aventar que as regras vigentes que regulamentam o licenciamento ambiental não ajudam as partes a efetivarem um diálogo no sentido da solução dos problemas. Não há nada normatizando o processo de negociação entre as partes, o que acaba levando grande parte deste conflito para a esfera judicial, retirando grande carga deste problema da esfera administrativa. Este procedimento gera a demora na resolução destas divergências, já que a esfera judicial não dá resposta eficiente aos conflitos, sobretudo coletivos, como nos casos de construção de hidrelétricas.

Aliado ao fato acima está a omissão dos órgãos ambientais (sejam federais ou estaduais) para promover o consenso entre as partes, alegando ausência de estrutura física e funcional para isso. Estes preferem deixar o problema ser encaminhado para o Poder Judiciário, retirando a necessidade de sua intervenção no conflito, evitando-se a incidência da responsabilidade administrativa aos órgãos ambientais. O que se percebe é que há uma preocupação maior destes órgãos com os danos ambientais em sentido estrito (quando relacionados aos recursos naturais) do que com os impactos sociais decorrentes destas obras.

Há ainda a possibilidade de usar a desapropriação por parte do empreendedor da hidrelétrica em face das populações atingidas. Com este instrumento, baseada em uma legislação da década de 40 do século passado, permite-se ao empreendedor aposar-se das áreas a serem alegadas, discutindo depois, no Poder Judiciário, as respectivas indenizações. Pergunta-se: em que isso ajuda no diálogo das partes? Isso tem gerado igualdade de condições entre as partes em conflito?

Não se pode olvidar que, na maioria das vezes, estes empreendimentos hidrelétricos inundam vastas áreas rurais, onde residem populações tradicionais, com costumes diversos das residentes em áreas urbanas. Estas áreas possuem uma complexidade social e econômica que dificilmente consegue ser “captada” pelas análises sociais e compensada pelos critérios de indenização baseados em técnicas de avaliação, muitas vezes, inapropriadas para realidades da agricultura tradicional do campo ou familiar. Estas populações, diante de toda complexidade que as cercam, ficam perdidas diante de tanta mudança repentina, piorando ainda mais quando pressionadas pelos prazos do licenciamento ambiental. Tanta complexidade e rapidez não ajudam a transigência.

Por fim, em geral, não se tem visto, durante as negociações, empreendedores com equipes capacitadas para o diálogo. Suas equipes contratadas visam à solução dos problemas decorrentes da construção da barragem e, muitas vezes, tentam impor uma forma de solução que nem sempre é a de-

sejada por quem é atingido. Qualquer postura no sentido de questionamento dos critérios adotados pela equipe é vista como um “problema” que pode atrapalhar o cronograma de negociações definido pelo empreendedor e que precisa ser transposto, evitado. Não se percebe que a divergência é natural em todo este processo e que, ao invés de ser contornada, precisa ser resolvida.

Estas seriam, em poucas linhas, as razões que tem levado as partes ao caminho da intransigência, sobretudo após a concessão da licença de instalação. Mas seria possível evitar este caminho? A quem interessaria a resolução dos conflitos de forma pacífica? Qual o caminho a ser adotado para que isso ocorra?

Certamente, não é do interesse do empreendedor, levar o conflito para a esfera judicial. Também não o é para os atingidos. Não há preparo e capacitação do Poder Judiciário para resolver, rápida e pacificamente, conflitos coletivos como estes. Portanto, uma boa negociação para as duas partes devem seguir métodos e critérios abaixo citados, no intuito de evitar a intransigência das partes.

O primeiro passo a ser dado pelo empreendedor da hidrelétrica é sentar com os atingidos, de forma pacífica, entendendo que os problemas que surgirem serão gerados pela construção da hidrelétrica e procurar o consenso em conjunto, através do diálogo. Não se pode cometer os erros que rotineiramente ocorrem, de chegar para o diálogo com a solução de todos os problemas já “no bolso”.

Em seguida é ter a noção de que as duas partes, empreendedor e atingidos, devem sair da negociação e da construção da hidrelétrica, em melhores condições sociais e econômicas que antes do projeto. A hidrelétrica tem que ser um instrumento para a melhoria de todos e, não apenas, do empreendedor, afinal, ela geralmente está ligada a ideia de “desenvolvimento”. É preciso ter em mente que o projeto ficará gerando energia por anos no local e, os atingidos, assim como o empreendedor, devem auferir melhorias efetivas com a construção da barragem.

Preferencialmente, dever-se-ia trabalhar para que não houvesse conflito a ser resolvido e se chegasse a uma solução de consenso desde o início. Apesar desta colocação parecer algo impossível de se alcançar, já que a intransigência é normal antes da licença prévia, existem formas de tentar tratar a situação para que não se chegue a um impasse.

Pelo lado dos empreendedores é necessário um processo de compartilhamento de informações totalmente claro e transparente e que deve iniciar-se logo quando aparece o interesse no desenvolvimento do projeto. Este compartilhamento de informações pode trazer boas alternativas e mostrar ao empreendedor futuros problemas que possam ocorrer. Desta forma, as lideranças devem fazer parte do processo como sujeito na negociação e nas decisões e, não, apenas como objeto. Neste momento, o empreendedor já tem uma boa ideia de quanto deverá ser investido na implantação do

projeto e, as informações vindas da comunidade local, podem ajudar no cálculo de custos, na otimização de tempo (principalmente de licenciamento ambiental) e na decisão final de se implantar ou não o empreendimento.

Obviamente, estas discussões tem que ser abertas e, por este motivo, o empreendedor deve entender que elas podem levar a um processo aonde se chegue a conclusão que não existe a viabilidade ambiental e/ou social da implantação do mesmo. Em um processo que caminhe desta maneira, para o empreendedor existem duas conclusões. A primeira é que, se este projeto se mostrar viável, no caso de apoio da comunidade local que participou ativamente influenciando a decisão final, o processo de licenciamento ambiental pode ser muito mais rápido e a certeza dos custos ambientais e sociais podem diminuir, em muito, os riscos do investimento. Pelo lado dos atingidos e da sociedade local, uma oportunidade de investimento como a implantação de usina hidrelétrica, pode ser vista como uma ferramenta para o desenvolvimento social e econômico da região.

A segunda conclusão é, quando o processo apresentar barreiras ambientais e sociais muito grandes, sendo que a decisão seria de não implantar o projeto, o investidor estaria evitando entrar em conflito com a sociedade local, perdendo tempo e recursos em ações que não levariam a um sucesso do projeto e surgimento da intransigência.

A comunidade deve ter clara a ideia de que não é o empreendedor sozinho que vai dizer quais os reais benefícios que poderão acontecer. Isto só vai ocorrer se realmente houver participação de todos de forma clara, transparente e principalmente honesta. Quem sabe dos problemas, necessidades e oportunidades locais não é o empreendedor ou os seus consultores, mas, sim, quem mora e vive na região potencialmente atingida, sendo que estas oportunidades têm de ser definidas pelas pessoas do lugar de forma honesta, livre de quaisquer disputas políticas que possam ocorrer, pensando no bem comum e não no bem ou interesse particular.

Outra ideia que também deve estar bem clara na mente da comunidade local é que um empreendimento como este não vem para resolver todos os problemas e mazelas existentes na sociedade devido a vários fatores, entre eles, ausência de apoio dos governos federal, estaduais e municipais, seja por falta de recursos ou de vontade política, mas que, estes projetos, devem ser viáveis economicamente.

O que se deve pensar, nestes casos, é que o empreendedor privado está no seu direito natural de realizar lucro com seu investimento, e que, este, pode ser bem-vindo, desde que seja realizado com verdadeira responsabilidade social e ambiental, beneficiando a todos.

Seguindo os passos acima, pode-se chegar a uma transigência entre as partes, que deve ser o objetivo a ser alcançado. Uma boa negociação para os atingidos pode lhes garantir melhorias nas condições de vida social e econômica. Por outro lado, um empreendimento sem conflitos, dá mais

tranquilidade ao empreendedor para que seu retorno financeiro ocorra dentro do previsto e suas ações sejam valorizadas no mercado de ações.

A implantação de um empreendimento hidrelétrico (ou qualquer obra de infraestrutura de grande porte) necessita de muito conhecimento, estudos e tecnologia, sendo um esforço muito grande para “apenas” gerar energia, devendo todo este esforço transbordar as barreiras de conflitos para que se espalhe para toda a região trazendo reais benefícios. Isto só pode ocorrer quando se tem a clara ideia de que um empreendimento de grande porte vem para uma região e tem a obrigação de ser parte ativa da sociedade local e, não, algo inatingível, que as comunidades fiquem só olhando de longe. Para que este empreendimento, se realmente ocorrer, possa fazer parte da sociedade local, precisa conhecer e entender a realidade onde vai ser inserido e, isto, apenas ocorre se houver, desde o princípio, a participação efetiva da comunidade local em todo o processo e o amplo respeito aos atingidos.

É muito importante perceber, tanto o empreendedor quanto a comunidade atingida, que este é um jogo que pode ser de ganha x ganha, mas também pode ser de perde x perde e nunca ganha x perde.

Finalizando este artigo, escrito por pessoas que atuam em partes contrárias nos licenciamentos ambientais de barragens hidrelétricas, pode-se prever o acirramento dos conflitos entre atingidos e empreendedores nos próximos anos. Isso porque, nada tem sido feito pelo Estado para mudar a realidade então existente, embora tenha havido o incentivo para a geração de energia elétrica através de barragens sem nenhum planejamento ambiental.

É importante frisar que as regras do licenciamento ambiental atualmente vigentes não preveem procedimentos para regular os conflitos na discussão prévia do projeto hidrelétrico, o que facilita o surgimento da intransigência entre as partes. O que se tem hoje são normas que regulam conflitos a partir da confecção dos estudos de impacto ambiental, quando, então, o projeto hidrelétrico é uma possível e quase concreta realidade para o empreendedor, comunidades e órgãos ambientais. Portanto, torna-se necessária uma mudança nas regras atualmente vigentes do licenciamento ambiental de hidrelétricas.

Outra saída para este problema seria a mudança de postura por parte de empreendedores e atingidos, sobretudo a partir da licença de instalação, adotando-se a postura defendida neste artigo. Isso pode ocorrer pela conscientização voluntária (nem sempre fácil) ou pela mudança do ambiente institucional das regras do licenciamento ambiental e dos órgãos ambientais.

Espera-se que os governos brasileiros pensem nisso com a mesma vontade e firmeza que desejam construir hidrelétricas neste país. Afinal, o falado desenvolvimento sustentável passa por esta postura, pela mudança efetiva de rumos. Vamos aguardar. Até lá, que não venha a intransigência!

A observância dos compromissos socioambientais na concessão de financiamento pelo Bndes

Marco Antonio Delfino de Almeida*

Ano de 1981, Relatório do Banco Mundial sobre o projeto Polonoroeste (Rondônia/Mato Grosso):

(xviii) A principal conclusão do presente relatório é que o POLONOROESTE tem o potencial para se tornar uma importante região agrícola e de produção de madeira do Brasil, e uma região onde migrantes de outras partes do país, possam ser assentados produtiva e definitivamente em pequenas propriedades rurais. Assim, as medidas propostas no âmbito do projeto POLONOROESTE em apoio ao processo de ocupação e desenvolvimento da região se justificam tanto em termos econômicos quanto sociais. Tais medidas também se justificam em face da existência de uma população considerável na região – frise-se que uma proporção considerável destes ocupantes estão irregularmente na posse da terra e sem acesso à infra-estrutura e serviços básicos.

xix. Embora as medidas contempladas no projeto do POLONOROESTE enfrentem a maioria dos principais problemas da região, *também pode-se concluir que a execução deste programa implica a adoção de um grau de risco mais elevado do que o normal. A maioria destes riscos emanam características básicas da região Noroeste: (i) a enorme área de abrangência do projeto e sua localização na fronteira, (ii) a sua população em rápido crescimento; (iii) a confusa situação fundiária da região (iv) o seu frágil e pouco conhecido meio ambiente (v) a sua população indígena, em estágios iniciais de contato com a sociedade moderna e (vi) sua estrutura estatal deficiente.*

xx. Talvez o maior risco associado à administração do POLONOROESTE e sua execução pelas agências envolvidas, pode ser identificado na impossibilidade de monitoramento e controle do processo de ocupação e desenvolvimento do Noroeste. Assim, o governo deve estar preparado para aceitar alguns dos efeitos negativos frequentemente associados com o desenvolvimento acelerado em áreas de fronteira. Incluído entre estes efeitos negativos prováveis temos (i) *Manutenção de conflitos agrários, incluindo prováveis invasões de*

* Procurador da República.

terras indígenas, (ii) desmatamento indiscriminado e práticas agrícolas inadequadas, e (iii) Presença de situações de completo desrespeito à legislação.¹

Ano de 2013, Projeto de Circular do Banco Central do Brasil sobre gerenciamento do risco socioambiental:

Do gerenciamento do risco socioambiental

Art. 5º Para os fins desta Resolução, risco socioambiental é a possibilidade de ocorrência de perdas em função de questões socioambientais.

Art. 6º O gerenciamento do risco socioambiental das instituições referidas no art. 1º deve considerar:

I – sistemas, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, avaliar, monitorar e mitigar o risco socioambiental presente nas atividades e nas operações financeiras da instituição;

II – registro de dados referentes às perdas em função de questões socioambientais, pelo período de 5 (cinco) anos, incluindo valores, tipo, localização e setor econômico objeto da operação;

III – critérios, mecanismos de mitigação de risco e procedimentos específicos para atividades econômicas de maior impacto ambiental, a exemplo de atividades relacionadas a florestas, mineração, petróleo e gás;

IV – avaliação das operações, segundo o risco socioambiental, com base em critérios consistentes e passíveis de verificação, tais como:

a) setor econômico e localização da atividade do cliente e da operação;

¹ xviii. The principal conclusion of the present report is that the Northwest has the potential to become an important agricultural and timber-producing region of Brazil, and a place where migrants from other parts of the country may be productively and permanently settled on small-scale farms. Thus, the measures proposed under POLONOROESTE in support of the future settlement and development of the region seem justified on both economic and social grounds. Such measures also seem justified on the grounds that a sizeable population already exists in the region – a significant proportion of which now finds itself in insecure land tenure situations and without access to basic infrastructure and services.

xix. Though the measures contemplated in POLONOROESTE deal with most of the region's major problem areas, it may also be concluded that the execution of this program will entail a higher-than-normal degree of risks. Most of these risks emanate from the basic characteristics of the Northwest: (i) its huge land area and frontier status; (ii) its rapidly-growing population; (iii) its confused land tenure situation; (iv) its fragile, and imperfectly known, natural environment; (v) its Amerindian population, now in the early stages of contact with modern society; and (vi) its thin administrative structure.

xx. Perhaps the greatest risk is that the administration of POLONOROESTE and those of the executing agencies, may be unable to fully control and monitor the future occupation and development of the Northwest. Thus, the government should be prepared to accept some of the negative effects frequently associated with accelerated development in frontier areas. Included among these negative effects are likely to be: (i) continued conflicts over land-related issues, including some invasions of Indian lands; (ii) some indiscriminate deforestation and unsound farming practices; and (iii) instances of general lawlessness. While such effects are to some extent inevitable, they would certainly be more widespread and serious in the absence of the special measures contemplated under POLONOROESTE. (BRAZIL – Integrated development of Brazil's Northwest Frontier – A World Bank Study, 1981, p.18-19 Disponível em: <http://econ.worldbank.org/external/default/mainpagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000178830_98101903340026>.

b) análise documental da operação e do cliente, em relação a eventuais restrições e ao cumprimento de requisitos legais e regulamentares concernentes aos aspectos socioambientais;

c) utilização de instrumentos que proporcionem efetiva mitigação do risco socioambiental;

d) qualidade das garantias das operações em relação aos aspectos socioambientais;

e) qualidade da gestão socioambiental do cliente; e

f) informações públicas;

V – avaliação prévia dos impactos socioambientais de novas modalidades de produtos e serviços, inclusive em relação ao impacto no risco de imagem e de reputação; e

VI – procedimentos para adequação do gerenciamento do risco socioambiental às mudanças legais, regulamentares e de mercado.^{2,3}

A diferenciação de 32 (trinta e dois) anos entre os documentos aparenta uma mudança drástica pró-ambiente, povos indígenas e comunidades tradicionais. A grande questão que se levanta é: Qual a efetividade desta mudança discursiva nos financiamentos concedidos? E, principalmente: Qual a mudança nos impactos socioambientais dos empreendimentos financiados?

Especialmente em relação aos empreendimentos financiados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), escopo do presente trabalho, não há uma indicação clara. Não há normas expressas, devidamente publicizadas, que assegurem a fiel observância de parâmetros socioambientais na concessão e, especialmente, no acompanhamento dos impactos decorrentes dos financiamentos efetuados pelo Banco. *Esta observação é especialmente relevante em relação aos financiamentos concedidos pelo BNDES no exterior.*

Atualmente o BNDES, em dados de 2011, financia em torno de 23 bilhões de dólares em investimentos em diversos setores em variados países. Merece reparo que a maior parte dos investimentos destina-se a financiar

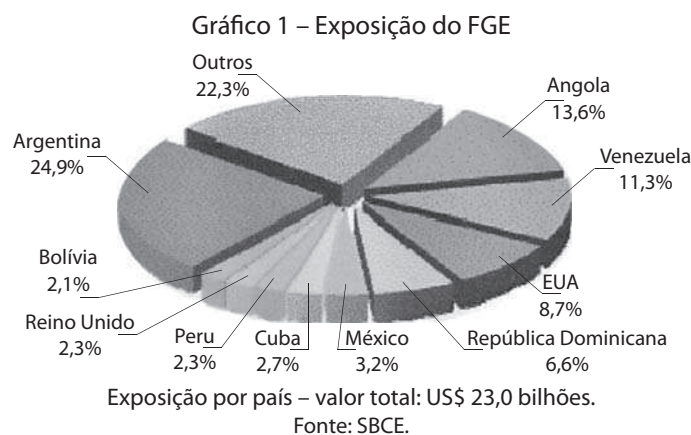
² Edital de Consulta Pública nº 41/2012 do Banco Central. Divulga minutas de atos normativos que dispõem sobre a responsabilidade socioambiental das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/audpub/edital/ExibeEdital.jsp?edt=54>>.

³ A norma em processo de elaboração aprofunda o conceito de risco socioambiental já verificado (mas não detalhado) nas verificações de solidez do capital das instituições financeiras nos termos da Circular nº 3547/2011. Art. 1º O Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital (Icaap), de que trata o inciso VI do art. 4º da Resolução nº 3.988, de 30 de junho de 2011, deve avaliar a suficiência do capital mantido pela instituição, considerando seus objetivos estratégicos e os riscos a que está sujeita no horizonte de tempo de um ano, e deve abranger: I – avaliação e cálculo da necessidade de capital para cobertura dos seguintes riscos: a) risco de crédito; b) risco de mercado; c) risco operacional;

[...]

§2º A instituição deve demonstrar, no processo de avaliação e de cálculo da necessidade de capital para os riscos de que trata este artigo, como considera o risco decorrente da exposição a danos socioambientais gerados por suas atividades.

exportações de serviços para a África e para a América Latina. Desnecessário apontar que estes países apresentam, em sua maior parte, legislação com parâmetros socioambientais (com consequente capacidade de implementação) inferiores ao padrão brasileiro. Dos países indicados como destino dos financiamentos efetuados, apenas um, os Estados Unidos da América, está listada na relação de países “designados”⁴ (designated countries) da nova versão dos Princípios do Equador.⁵ Estes países possuiriam um robusto sistema de governança socioambiental resultado da implementação efetiva de uma legislação protetiva dos direitos humanos e do meio ambiente. Coincidentemente os países com menor grau de governança ambiental são os de maior risco político, variável a ser considerada para a efetivação do seguro dos financiamentos concedidos.⁶



⁴ Os seguintes países são países “designados”: 1 Austrália, 2 Áustria, 3 Bélgica, 4 Canadá, 5 República Checa, 6 Dinamarca, 7 Estônia, 8 Finlândia, 9 França, 10 Alemanha, 11 Grécia, 12 Hungria, 13 Islândia, 14 Irlanda, 15 Itália, 16 Israel, 17 Japão, 18 Coreia do Sul, 19 Luxemburgo, 20 Holanda, 21 Nova Zelândia, 22 Noruega, 23 Polônia, 24 Portugal, 25 Eslováquia, 26 Eslovênia, 27 Espanha, 28 Suécia, 29 Suíça, 30 Reino Unido e 31 Estados Unidos da América. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/index.php/ep3/324>>.

⁵ São critérios mínimos para a concessão de crédito, que asseguram que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma socialmente e ambientalmente responsável.

Os Princípios do Equador tiveram a sua gênese em outubro de 2002, quando o International Finance Corporation (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, e um banco holandês (ABN Amro) promoveram, em Londres, um encontro de altos executivos para discutir experiências com investimentos em projetos, envolvendo questões sociais e ambientais em mercados emergentes, nos quais nem sempre existe legislação rígida de proteção do ambiente.

Em 2003, dez dos maiores bancos no financiamento internacional de projetos (ABN Amro, Barclays, Citigroup, Crédit Lyonnais, Crédit Suisse, HypoVereinsbank (HVB), Rabobank, Royal Bank of Scotland, WestLB e Westpac), responsáveis por mais de 30% do total de investimentos em todo o mundo, lançaram as regras dos Princípios do Equador na sua política de concessão de crédito. O objetivo é garantir a sustentabilidade, o equilíbrio ambiental, o impacto social e a prevenção de acidentes de percurso que possam causar embaraços no transcorrer dos empreendimentos, reduzindo também o risco de inadimplência.

⁶ Na escala de risco político, de um a sete, o Brasil está avaliado como três, a Bolívia como seis e o Equador e Venezuela como sete. Disponível em: <<http://www.cosec.pt/layout.asp?area=2220>>.

Desnecessário apontar a possibilidade de impactos semelhantes aos previstos no relatório supracitado em decorrências de financiamentos com recursos públicos. Por seu turno, necessário apontar que as operações de financiamento ocorrem diretamente *entre o exportador ou importador para aquisição de bens e serviços a serem utilizados no empreendimento. Na visão do BNDES, esta intermediação financeira repassaria a integralidade da verificação dos impactos socioambientais do empreendimento ao processo de licenciamento do empreendimento.* De maneira jocosa, podemos afirmar que os únicos impactos relevantes são *os impactos diretos e positivos sobre a balança de comércio de mercadorias e de serviços do Brasil.*

A ausência da observância de parâmetros socioambientais em empreendimentos, diretamente financiados (ainda que por interposta pessoa) representa clara possibilidade de cometimento de danos ao meio ambiente e violação de direitos de populações indígenas, povos tradicionais bem como de direitos de trabalhadores. Igualmente representa a frontal desconsideração da vinculação entre o risco bancário e o risco socioambiental, externada na minuta das circulares do Banco Central, com conseqüente possibilidade de prejuízo em face da ausência da *due dilligence*.⁷

⁷ Exemplo emblemático desta vinculação é o cancelamento do contrato do governo da Bolívia com a empresa OAS, financiada pelo BNDES, conforme notícia a seguir: “A presidente Dilma Rousseff colocou panos quentes na polêmica envolvendo a anulação do contrato para a construção de uma estrada na Bolívia pela empreiteira brasileira OAS. Em conversa com o presidente Evo Morales, há duas semanas, Dilma disse que o governo brasileiro ‘não é advogado da OAS’ e que o Brasil não vai forçar a Bolívia a fazer algo que não queira por meio de interferência política, segundo fontes próximas ao tema.

[...]

Dilma disse ainda querer evitar que La Paz execute a garantia bancária de US\$ 29 milhões depositada pela OAS, o que prejudicaria a empresa. O governo brasileiro vem pressionando Morales para que não o faça. ‘Minha expectativa é que na semana que vem nós tenhamos notícias tranquilizadoras, que evitem criar desgaste político sem necessidade’, disse uma fonte.

[...]

A estrada foi pivô de uma das maiores crises do governo Morales, por atravessar o território indígena Tipnis sem que houvesse um acordo com os nativos. Orçada em US\$ 415 milhões, ela contava com um financiamento de US\$ 332 milhões do BNDES.

O BNDES não desembolsou nem um centavo do financiamento, em grande parte por conta das idas e vindas do governo boliviano no caso. *Pressionado por uma marcha indígena, que teve amplo apoio da opinião pública, Morales assinou uma lei que impede qualquer obra de atravessar o parque. Isso desagradou sua base política de cocaleiros em Cochabamba, o que levou o presidente a aprovar uma consulta prévia sobre a obra.*

No dia do anúncio, Brasília cogitava a possibilidade de evitar um encontro entre Dilma e Morales na Cúpula das Américas, dias depois na Colômbia. Morales, porém, não só conseguiu o encontro como voltou a La Paz dizendo que Dilma era ‘uma mãe’ para a Bolívia.

Morales alegou que a OAS descumpriu prazos, além de apontar outras irregularidades, como a falta de apresentação de informes relativos a serviços prestados pela empresa e de sinalização nas obras, entre outros. Nesta semana, a OAS enviou uma carta ao governo boliviano contestando os argumentos. E se disse interessada em reativar o contrato. Ninguém no governo brasileiro, porém, acredita que isso venha a acontecer.” Murukawa, Fábio. Brasil evita desgaste com a Bolívia por conta da OAS.” (Valor Econômico, São Paulo, 27/04/12. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/2635932/brasil-evita-desgaste-com-bolivia-por-conta-da-oas>>).

Considerações sobre as fragilidades, incoerências e contradições das normas do BNDES para financiamentos serão brevemente traçadas à luz do exame do projeto Manduriacu. O contrato, assinado em 14 de novembro de 2012, prevê a liberação de US\$ 90,2 milhões para construção pela Odebrecht América Latina, da Usina no Equador. Para tanto inicialmente faremos uma breve análise da modificação da postura do Banco Mundial em relação ao monitoramento de impactos socioambientais gerados pelos financiamentos de empreendimentos.

1 Breves considerações sobre o projeto Polonoroeste

O Projeto POLONOROESTE foi criado pelo Decreto nº 86.029, de 27 de Maio de 1981. Em breve síntese, o POLONOROESTE compreendia a área de influência da ligação rodoviária Cuiabá – Porto Velho, abrangendo o oeste e o noroeste do Estado de Mato Grosso (municípios de Cuiabá, Várzeas Grande, Nossa Senhora do Livramento, Poconé, Cáceres, Mirassol d'Oeste, Barra do Bugres, Tangará da Serra, Vila Bela da Santíssima Trindade, a parte a Oeste do rio Roosevelt, no Município de Aripuanã) e o Território Federal de Rondônia. Os objetivos do programa estavam estabelecidos nos art. 3º e 4º do indigitado decreto:

Art. 3º. São objetivos básicos do POLONOROESTE:

- I – concorrer para a maior integração nacional;
- II – promover a adequada ocupação demográfica da região-programa, absorvendo populações economicamente marginalizadas de outras regiões e proporcionando emprego;
- III – lograr o aumento significativo na produção da região e na renda de sua população;
- IV – favorecer a redução das disparidades de desenvolvimento, a níveis inter e intra-regionais; e
- V – assegurar o crescimento da produção em harmonia com as preocupações de preservação do sistema ecológico e de proteção às comunidades indígenas.

Art. 4º. Para os objetivos estabelecidos no artigo precedente, o POLONOROESTE compreenderá, no período 1981/1985:

- I – a reconstrução e a pavimentação da rodovia Cuiabá-Porto Velho;
- II – a construção e a consolidação da rede de estradas vicinais;
- III – a implantação e a consolidação de projetos integrados de colonização e assentamento dirigido;
- IV – a execução de serviços de regularização fundiária;
- V – o apoio às atividades produtivas (pesquisa e experimento agrícolas, assistência técnica e extensão rural, crédito, armazenamento e comercialização), bem como a expansão dos serviços sociais (educação e saúde) e a melhoria na infraestrutura de pequenas comunidades rurais; e
- VI – a preservação do sistema ecológico e o apoio às comunidades indígenas.

Para a sua realização o Banco Mundial carrou recursos na ordem da ordem de US\$ 320.000.000,00 (trezentos e vinte milhões de dólares), aproximadamente um terço do custo total do projeto.⁸ Frise-se que o discurso socioambientalmente correto visava claramente atender às condicionantes para aprovação da concessão dos recursos estabelecidas pelo Banco Mundial. Na prática, o desmatamento e a ausência de governança acarretaram um crescimento desordenado com danos irreparáveis às comunidades indígenas e ao meio ambiente. Relato de uma comissão da FAO assim descreveu a situação do programa no ano de 1986:

Para alcançar o desenvolvimento harmônico da região, o Programa previa a existência de ações em pesquisa e extensão rural, saúde e educação, crédito rural, organização de produtores e comercialização da produção. Também deveriam ser realizadas a delimitação e a demarcação de áreas indígenas, bem como a preservação das reservas florestais. No final de 1984 [...] uma série de problemas foi detectada na execução de diversos componentes [...]. Embora os investimentos complementares à pavimentação da rodovia BR-364 tivessem sido previstos para proporcionar a exploração ordenada da região, o que se constatou foi que o desmatamento da floresta atingiu níveis drásticos, as áreas indígenas e as áreas de preservação foram invadidas e a malária e outras doenças tropicais atingiram índices alarmantes.

[...]

A despeito da gravidade da questão ambiental na Amazônia e da importância das propostas assinaladas, a Missão não encontrou evidências de que as mesmas tenham sido objeto de debates aprofundados pelo corpo técnico do programa. Por conseguinte, como reconhece a própria equipe [...] as mesmas não chegaram a ser implementadas.

[...] o planejamento – nos níveis regional, estadual e local – além de ser um objetivo específico prioritário a ser perseguido em todos os segmentos do Projeto, era também um pressuposto para o bom desempenho deste. Mas, como isso seria possível, se o próprio organismo regional incumbido da execução do Programa praticamente não dispunha de capacidade para planejar as suas ações? [...] De outro lado, essa marca tecnocrática que ainda permeia o sistema de planejamento [...] foi uma força contrária às pretensões do Projeto de promover um planejamento que contasse com efetiva participação das comunidades-alvo do Programa, mormente os produtores rurais e as comunidades indígenas.⁹

⁸ PRICE, David. *Before the Bulldozer: the Nambiquara Indians and the World Bank*. Seven Locks Press, USA, 1989, p. 177.

⁹ FAO. *Relatório da Missão de avaliação do Projeto BRA/87/037*. Cooperação técnica na implementação do Programa Integrado de Desenvolvimento – POLONOROESTE. Brasília, Jan/1990, (Doc. Confidencial) f. 26-32 Apud ABREU, Silvana de. *Planejamento governamental: a SUDECO no “Espaço Mato-Grossense”*. Contexto, propósitos e contradições. 2001. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-28022002-232232/>>. Acesso em: 07 jul. 2013. p. 250-252.

Os danos ocasionados pelo projeto somados à pressão internacional acarretaram a suspensão dos desembolsos do programa, no ano de 1985. A suspensão foi acarretada especialmente pelo não cumprimento das cláusulas destinadas à proteção das populações indígenas.¹⁰ Em face dos danos irreversíveis ocasionados pelo empreendimento¹¹ bem como de erros em outros grandes projetos, houve a adoção de políticas operacionais mais estritas, no ano de 1987, com a reestruturação administrativa do Banco e a consequente criação de um departamento de meio ambiente em substituição à consultoria ambiental existente no Banco desde os anos 70. A reestruturação acarretou incremento de pessoal e, como exposto, incremento nas orientações de concessão e implementação de investimentos. As normas atinentes se encontram devidamente publicizadas e representam atualmente o Posteriormente, foi criado no ano de 1993, o Painel de Inspeção.¹² Espé-

¹⁰ World Bank Approaches to the Environment in Brazil: a Review of Selected Projects, Volume I: Overview April 30, 1992 p. 36. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1992/04/30/000009265_3961003003332/Rendered/PDF/multi_page.pdf>.

¹¹ Cite-se, por exemplo, o massacre de indígenas na gleba Corumbiara, no ano de 1985.

¹² Importante precedente para a criação do Painel de Inspeção foi a realização de uma inspeção independente no projeto da represa de Sardar Sarovar. Bradford Morse, ex-chefe do Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, foi nomeado presidente do Painel Independente em junho de 1991. Conforme exposto no relatório: “O projeto de Sardar Sarovar é destinado a levar água potável para Kachchh e outras regiões propensas à seca como o estado de Gujarat. Igualmente se propõe a irrigar uma vasta área deste estado, bem como dois distritos de do estado de Rajasthan. Para efetivação destas tarefas é necessário um grande reservatório no rio Narmada e um extenso canal e sistema de irrigação. A represa Sardar Sarovar, em construção no rio Narmada, entre as localidades de Navagam e Kevadia, vai armazenar água até o nível máximo do reservatório de 455 pés. Para tanto irá submergir 37.000 hectares de terras em três estados: Gujarat, Maharashtra e Madhya Pradesh. A barragem de Sardar Sarovar, em conjunto com os projetos planejados à montante, é projetado para desviar milhões de litros de água do rio Narmada para um sistema de canais e irrigação. O canal em si é o maior do mundo em termos de capacidade, e se estenderá por 450 quilômetros até a fronteira com a Rajasthan. O canal principal possui 250 metros de largura em seu início e 100 metros de largura na fronteira com o Rajasthan. O comprimento total da rede de distribuição é 75000 km. A rede vai exigir cerca de 80 mil hectares de área, mais do que o dobro da área efetivamente submergida pelo projeto.

O projeto Sardar Sarovar constitui um dos maiores projetos de recursos hídricos já realizados; seu impacto estende por uma área imensa e afeta um número muito grande de pessoas, especialmente povos tribais. Pelo menos 100.000 pessoas, em 245 aldeias, vivem na área afetada pela submersão. Em Gujarat e Maharashtra quase todos são povos tribais.

Um grande número deles são ocupantes informais, ou seja, eles não possuem título formal para a sua terra. Existem milhares de povos tribais igualmente na área de submersão de Madhya Pradesh, bem como, muitos dos quais são igualmente ocupantes informais. Em Madhya Pradesh há também muitas aldeias de castas onde os habitantes estão envolvidos na agricultura convencional. Além das 100 mil pessoas que vivem nas aldeias na área de submersão, são susceptíveis de ser afetados cerca de 140 mil agricultores pelo canais e sistemas de irrigação. Finalmente, há as pessoas que vivem a jusante, abaixo da barragem, em número milhares de outros, cujas vidas serão igualmente significativamente afetadas. (Bradford Morse & Thomas R. Berger, Sardar Sarovar – Report of the Independent Review (Ottawa: Resource Futures International, 1992), p. xi-xxv and 349-58). Importante observar que os principais motivos para o cancelamento do projeto foram o descumprimento de normas sobre reassentamento: As normas 4.20 e 4.30 que apesar de editadas

cie de ouvidoria o Painel representou grande avanço no diálogo com a sociedade civil. Por meio da utilização deste mecanismo houve a possibilidade das comunidades diretamente atingidas pelos investimentos do Banco demandarem a sua paralisação ou correção.¹³

O braço do Banco Mundial, destinado ao setor privado, IFC (International Finance Corporation) igualmente passou a adotar no período de 1991-1993, uma série de diretrizes (guidelines) na área de meio ambiente, segurança e saúde. Posteriormente, no ano de 2006, houve a edição dos oito Padrões de Performance (Performance Standards) que são diretrizes operacionais para concessão de financiamentos, à semelhança das políticas operacionais do Banco Mundial (Operational Policies). Estes procedimentos em face de sua adaptação às operações de natureza privada constituem, juntamente com as diretrizes ambientais, de saúde e segurança do próprio Banco Mundial (The World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines), as normas a serem observadas pelas empresas que aderem à observância dos Princípios do Equador na concessão de financiamentos.

em 1990 e 1991 foram utilizadas como fundamento para revisão do empréstimo concedido em 1985 (BERGER, Thomas R. "The World Bank's Independent Review of India's Sardar Sarovar Projects." *American University International Law Review* 9, n. 1 (1993): 33-48.)

¹³ O primeiro caso levado ao banco ocasionou o cancelamento da construção da hidrelétrica de Arum III, no Nepal. O projeto orçado em aproximadamente US\$ 1,1 bilhão de dólares iria produzir cerca de 200 MW. O Painel de Inspeção do Banco Mundial concluiu no seu relatório final de investigação que o governo do Nepal e Banco Mundial não teriam fornecido a compensação e reassentamentos adequados para os povos tradicionais e indígenas afetadas pelo projeto. Além disso, eles não tinham realizado uma avaliação ambiental conforme os padrões estabelecidos pelo próprio Banco. O pedido de efetuação de inspeção, realizada por representantes da sociedade civil, foi instruído com apresentação de violações de BP's (Bank Procedures) e OD's (Operational Directives – BP 17.50, OD 4.01, OD 4.20 e OD 4.30 (World Bank. 1994. *Nepal – Arun III Hydroelectric Project: Request for Inspection*. Washington D.C. – The Worldbank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/10/3180066/nepal-arun-iii-hydroelectric-project-request-inspection>>) antecessoras das atuais Operational Policies. (As Operational Policies são declarações derivadas do estatuto de criação do Banco (Articles of Agreement), as condições gerais para concessão de empréstimos e as políticas aprovadas pelo Conselho. As OP's estabelecem os parâmetros para a realização de operações, mas também descrevem as circunstâncias em que exceções à política são admissíveis e explicitam quem autoriza estas exceções. Procedimentos Bancários (BP's) explicam como os funcionários do Banco executam as políticas operacionais OP's). Elas explicitam os procedimentos e documentação necessários para garantir a consistência e uniformidade em todas as unidades) Os casos levados pelo Brasil: Planaflo e Itaparica não obtiveram êxito, mas ocasionaram alterações na implementação dos investimentos por parte do governo brasileiro e por parte do Banco Mundial Frise-se que a resistência dos governos financiados em ouvir a própria sociedade civil, elevada em um novo patamar de diálogo, representa uma das maiores dificuldades do painel: a concessão de voz externa a parcelas da sociedade civil ignoradas pelo Estado. A reação dos governantes e a consequente possibilidade de ingerência política dos governos afetados representa claramente uma falha na iniciativa. (Fox, Jonathan A. *The World Bank Inspection Panel: Lessons from the First Five Years*. Global Governance. 2000. Disponível em : <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/27800266uid=372598591&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=3&uid=60&sid=21102170414433>>).

Por fim, temos que à semelhança do Banco Mundial,¹⁴ o descumprimento das próprias diretrizes na concessão de financiamentos ocasionou a criação de uma instância similar ao Painel de Inspeção: o Conselheiro, Auditor e Ouvidoria (CAO – Compliance/Auditor/Ombudsman). Por meio da utilização deste mecanismo houve a possibilidade das comunidades diretamente atingidas pelos investimentos do IFC também demandarem a sua paralisação ou correção.

2 A atuação do BNDES no financiamento de empreendimentos no exterior

A atuação do BNDES e do Banco Mundial são absolutamente díspares. Apesar do aporte de US\$ 1,3 Bilhão de Dólares pelo próprio Banco Mundial para gerenciamento ambiental sustentável temos apenas a divulgação de uma política socioambiental, composta por diversas diretrizes. Diretrizes essas que não estão claramente detalhadas em relação aos aspectos operacionais. Por exemplo, como o setor operacional irá atender a diretriz “Desenvolver e aperfeiçoar permanentemente metodologias e instrumentos de análise, de monitoramento e de avaliação que incorporem critérios socioambientais”? A ausência de detalhamentos operacionais, devidamente publicizados, impede que se efetive o devido controle social do cumprimento das diretrizes.

Em relação ao financiamento de empresas brasileiras no exterior temos um quadro de ausência de governança socioambiental, ou pelo menos, de ausência de transparência. Diferentemente do Banco Mundial que financia diretamente um determinado projeto em um dado país, o BNDES financia os serviços ou bens que serão utilizados na implementação de determinado empreendimento. *Na visão do BNDES, esta intermediação financeira repassaria a integralidade da verificação dos impactos socioambientais*

¹⁴ O Grupo Banco Mundial foi estimulado a responder a esta pressão pelo Projeto da represa de Panguel Ralco no rio Bio Bio, localizado no Chile. O esforço para construir a barragem foi realizado pela ENDESA, uma empresa privada chilena, e pela IFC. O represamento do rio Bio Bio inundou 450 hectares, deslocou 53 pessoas não indígenas, e negativamente impactou comunidades indígenas da região. Em 1995, enquanto que a barragem estava sendo construída, uma ONG chilena, Grupo de Acción del BioBio, entrou com uma queixa junto ao Painel de Inspeção do Banco Mundial. Alegando a não-conformidade do investimento com as políticas da IFC com consequente produção de danos sociais e ambientais. O painel de Inspeção rejeitou a denúncia sobre o fundamento de que o IFC não estaria sujeito ao painel. No entanto, a pressão da população local somada a ONGs locais e internacionais levou o presidente do Grupo Banco Mundial a demandar a produção de um relatório independente sobre as queixas. Junto com outras pressões, o relatório levou em 1999, para a criação do CAO, cuja finalidade proposta era resolver problemas e orientar a gestão sobre as violações das políticas do IFC. (Saper, Benjamin M. Note. The International Finance Corporation's Compliance Advisor/Ombudsman (CAO): an examination of accountability and effectiveness from a global administrative law perspective. 44 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 1279-1329 (2012). p. 1289-1290.

do empreendimento ao processo de licenciamento do empreendimento. De maneira jocosa, podemos afirmar que os únicos impactos relevantes são os impactos diretos e positivos sobre a balança de comércio de mercadorias e de serviços do Brasil.

O próprio acesso do cidadão comum aos financiamentos efetuados apresenta barreiras conforme se verifica da nota do BNDES apresentada na planilha de operações pós-embarque realizadas entre 1998 e 2013:

Foram excluídas da listagem as contratações que permitiam identificar o valor individual de operações, protegido por sigilo nos termos do art. 6º, I, do Decreto 7.724/2012, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. *Do total de 3.260 contratações, foram excluídas 170 contratações originadas em 70 operações, das quais 3 são referentes a exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura.*¹⁵

Estes financiamentos são, via de regra, efetuados por intermédio do BNDES Exim, na modalidade pós-embarque. Nesta modalidade o BNDES efetua o apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior, através da modalidade *supplier's credit* (refinanciamento ao exportador) ou da modalidade *buyer's credit* (financiamento direto ao importador).¹⁶

Importante atualização sobre o tema, especialmente para estabelecimento de referências na política de sustentabilidade empresarial, é a atualização efetivada nos Princípios do Equador (versão III – junho/2013).¹⁷ Os Padrões de Performance (Performance Standards) do IFC juntamente com

¹⁵ Os financiamentos concedidos em relação aos empreendimentos da estrada que cruzava a reserva de Tipnis e ao projeto Manduriacu, não se encontram disponíveis nas informações sobre Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES Pós-embarque. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/exportacao_pos_embarque.html>.

¹⁶ O BNDES apoia a comercialização, no exterior, de bens e serviços brasileiros por meio do produto BNDES Exim Pós-embarque, que dispõe de duas modalidades:

- *Supplier's credit*: a colaboração financeira consiste no refinanciamento ao exportador e ocorre por meio da apresentação ao BNDES de títulos ou documentos do principal e juros do financiamento concedido pelo exportador ao importador. Esses títulos são descontados pelo BNDES, sendo o resultado do desconto liberado à empresa exportadora;
- *Buyer's credit*: *nessas operações, os contratos de financiamento são estabelecidos diretamente entre o BNDES e a empresa importadora*, com interveniência do exportador. As operações são analisadas caso a caso, podendo atender estruturas específicas de garantia e desembolso. Por terem condições diferenciadas e envolverem diretamente o importador, possuem custo relativo mais elevado que a modalidade *supplier's credit*, além de possuírem prazo de análise mais longo. BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financieiro/Produtos/BNDES_Exim/index.html>.

¹⁷ A atualização efetuada nos princípios do Equador ocorreu paralelamente à própria atualização dos padrões de performance do IFC encerrada em 2012. O processo de atualização dos princípios se iniciou em 2010 e se encerrou em 2013. No momento estamos em processo de transição que deverá se encerrar em dezembro/2013. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/index.php/process-and-timeline>>.

as diretrizes ambientais, de saúde e segurança do próprio Banco Mundial (The World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines) deverão ser empregadas para investimentos na modalidade de empréstimos para exportação de bens e serviços¹⁸ para projetos únicos com orçamentos superiores a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares) em que a participação da instituição financeira seja pelo menos de US\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares). Infelizmente as salvaguardas apenas se referem à modalidade “Buyer’s credit” (financiamento do importador) condicionada ao efetivo controle operacional (direto ou indireto) sobre o empreendimento. As salvaguardas não se aplicam à modalidade Supplier’s credit (financiamento do exportador), que supostamente não teria o controle operacional sobre o empreendimento bem como outras modalidades de créditos não relacionadas a um projeto como financiamento para aquisição de bens e capital de giro.

Normalmente estas operações são garantidas por meio do Fundo de Garantia à Exportação. O Fundo de Garantia à Exportação – FGE.^{19,20}

¹⁸ Project-Related Corporate Loans (Export Finance in the form of Buyer Credit) where all four of the following criteria are met:

- i. The majority of the loan is related to a single Project over which the client has Effective Operational Control (either direct or indirect).
- ii. The total aggregate loan amount is at least US\$100 million.
- iii. The EPFI’s individual commitment (before syndication or sell down) is at least US\$50 million.
- iv. The loan tenor is at least two years. Princípios do Equador. Disponível em :<http://www.equator-principles.com/index.php/process-and-timeline>.

¹⁹ Ministério da Fazenda. Fundo de Garantia à Exportação – FGE. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011. 2012. p.11.

²⁰ Após a criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, (denominada Segurobrás) pela Lei nº 12.712/2012, regulamentada pelo decreto nº 7.976/2013, verifica-se um processo de transição no sistema de financiamento com a possível assunção de riscos pelo setor privado. Ao mesmo tempo se verifica a intensificação da atuação do BNDES especialmente na América Latina conforme retratado na seguinte notícia do jornal. “O governo está definindo uma série de ações para ampliar a presença das empresas brasileiras na América Latina, Caribe e África. A estratégia considera reforçar o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como financiador de bens e serviços brasileiros para essas regiões. Com esse espírito, foi criada, no fim de abril, por determinação da presidente Dilma Rousseff, uma nova área no banco, com status de diretoria, para cuidar das três regiões geográficas, a cargo de Luiz Eduardo Melin, responsável pelas áreas internacional e de comércio exterior do banco. O plano considera ainda a criação de um sistema robusto de garantias de crédito à exportação por intermédio da recém-criada Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGF), no âmbito do Ministério da Fazenda.

As medidas podem alavancar os financiamentos do BNDES à exportação, que totalizaram US\$ 5,46 bilhões em 2012, cerca de 7% do desembolso total do banco no ano passado, de R\$ 156 bilhões (US\$ 78 bilhões). Mas a expansão do crédito dentro da nova estrutura de apoio à exportação no BNDES vai depender, em parte, da capacidade de realização da carteira africana pelo banco. Só com Angola, o BNDES tem em carteira US\$ 7 bilhões em linhas de crédito aprovadas desde 2006.

Se esse modelo for replicado com sucesso para Gana, por exemplo, país com o qual o Brasil desenvolve uma relação bilateral, seria possível ter, em três anos, uma carteira com esse país semelhante à de Angola, nas estimativas de fontes do governo. Com Gana, há perspectivas para as

empresas brasileiras nas áreas de infraestrutura, de etanol e agronegócios, envolvendo exportação de máquinas agrícolas, caminhões e ônibus.

O agronegócio é também uma área na qual o Brasil pode oferecer cooperação técnica aos países africanos.

Com tradição comercial na América Latina, o Brasil ainda tenta decifrar a África para além de Angola, país com o qual construiu uma história de comércio bilateral. Um caminho que o Brasil poderá trilhar passa pela ampliação do modelo estabelecido com Angola, baseado em linhas de crédito garantidas por recebíveis de petróleo. Já se falou em garantir empréstimos em outros países africanos com recebíveis de carvão.

Em 2012, o BNDES desembolsou US\$ 1 bilhão para projetos envolvendo empresas brasileiras na América Latina e outros US\$ 600 milhões para obras brasileiras em países africanos. Os números do desembolso do BNDES devem se repetir neste ano tanto nos países latinos quanto nos africanos, prevê uma fonte do governo. Até agora a relação comercial do Brasil com os africanos, via apoios do BNDES, se restringe à Angola, Moçambique e Gana, mas há potencial para estender essa relação para outros países como Senegal, Namíbia e Zâmbia.

A orientação do governo é reforçar a presença brasileira também no Caribe. Na América Central, o BNDES já tem projetos com bom grau de maturidade na Nicarágua, Costa Rica, Guatemala e El Salvador. O banco também tem operações com República Dominicana e Cuba, mas ainda há muito a ser feito nas ilhas caribenhas.

O trabalho de uma maior aproximação com América Latina e África começou ainda no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas demorou a mostrar resultados e passou por mudanças no governo da presidente Dilma Rousseff. Na quinta-feira, a presidente embarca para a Etiópia para participar da reunião de cúpula da União Africana (UA).

A prioridade dada à África é também demonstrada pela montagem de um grupo interministerial que pretende organizar a forma de atuação do Brasil no continente africano. O Grupo Técnico de Estudos Estratégicos de Comércio Exterior, o Getex África, está em fase inicial de montagem na Casa Civil da Presidência. A realidade da África, onde há países com limitações ao endividamento, exige desenvolver outros canais institucionais e novos instrumentos para fazer financiamentos de forma sustentável.

A criação de uma diretoria para cuidar de América Latina, Caribe e África no BNDES deve levar a uma reorganização das áreas internacional e de comércio exterior do BNDES para fazer com que o banco consiga fazer mais e reforce a diretriz de política externa, disse a fonte do governo. Isso passa por políticas de fomento, pela relação com organismos multilaterais, com bancos africanos e com outros atores relevantes. E também pela capacidade do banco de gerar operações, fazer análises de projetos, contratar e liberar financiamentos. “Na África, a penetração das empresas brasileiras é mais incipiente do que na América Latina e o conhecimento do mercado, menor”, diz a fonte.

A nova estrutura dentro das áreas internacional e de comércio exterior do BNDES começa a ser implementada mais de três anos depois de o governo do ex-presidente Lula ter tentando criar, sem sucesso, o Exim Brasil, subsidiária do BNDES que financiaria a exportação, mas que se manteria dentro do orçamento do banco. O Exim Brasil esbarrou, em parte, no fato de que a subsidiária teria de oferecer empréstimos e assumir o risco das próprias operações de crédito ou atuar como garantidor de recursos privados. Depois de muitas discussões, se concluiu que a alternativa melhor seria reforçar o papel do BNDES como provedor de recursos de médio e longo prazo para a exportação. *Ao mesmo, identificou-se que era preciso ter um sistema reforçado de garantias de crédito à exportação, papel que caberá à Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias (ABGF).*

Instituída por decreto presidencial em abril, a agência vai atuar garantindo projetos de infraestrutura e também dará garantias para operações de comércio exterior por meio de dois fundos que estarão debaixo do seu guarda-chuva: o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) e o Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE). O FGIE deverá contar com recursos da União de até R\$ 11 bilhões, e o FGCE, de R\$ 14 bilhões, os quais devem ser aportados pelo governo de forma gradual. Procurado, o Ministério da Fazenda disse que não iria falar sobre a ABGF neste momento. Quando da publicação do decreto, a expectativa era de que a ABGF começasse a operar no fim deste ano.

é um fundo público da União, vinculado ao Ministério da Fazenda, sem personalidade jurídica, meramente contábil, com natureza jurídica de órgão público do Poder Executivo Federal, conforme classificação da Comissão Nacional de Classificação CONCLA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Criado pela Medida Provisória nº 1.583-1, de 25.09.1997 que, após consecutivas reedições, foi convertida na Lei nº 9.818, de 23.08.1999, e posteriormente alterada pela Lei nº 10.856, de 05.04.2004, o FGE tem por objetivo prover recursos para cobertura de garantias prestadas pela União em operações de seguro de crédito à exportação contra riscos políticos e extraordinários, pelo prazo total da operação, e contra riscos comerciais, desde que o prazo total da operação seja superior a dois anos, com exceção das operações de exportação das Micro, Pequenas e Médias Empresas – MPME – que admitem prazo inferior a dois anos.

Os recursos do FGE poderão ser utilizados, ainda, para a cobertura de garantias prestadas pela União contra riscos de obrigações contratuais sob a forma de garantia de execução, garantia de reembolso de adiantamento de recursos e garantia de termos e condições de oferta, para operações de bens de capital ou de serviços e, no caso das indústrias do setor de defesa, para operações de bens de consumo e de serviços com prazo de até 4 (quatro) anos.

O BNDES é o gestor dos recursos do FGE, conforme o Artigo 8º da Lei nº 9.818, de 23.08.1999, ratificado pelo Decreto nº 4.929, de 23.12.2003.

²¹Em 18.12.2004, por intermédio do Decreto nº 4.993, publicado em 19.02.2004, foi criado o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG, colegiado integrante da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, em substituição ao CFGE e ao Comitê de Crédito às Exportações – CCEX, com as atribuições de enquadrar e acompanhar as operações do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX e do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União.

Fontes do setor dizem que, mesmo com a ABGF, o atual sistema de garantias de mais longo prazo (acima de dois anos), via Fundo Garantidor de Exportação (FGE), vai continuar a existir. *O FGE é considerado importante, mas limitado, pois depende, em parte, do Orçamento da União e qualquer movimento para arcar com um sinistro resultante do não pagamento de crédito à exportação impacta o superávit primário do governo federal, segundo as fontes.* Um especialista em seguro de crédito disse que a tendência seria o FGE continuar a cobrir riscos de Estado (risco país e político), com prazos mais longos, enquanto o FGCE ficaria com riscos mais bancáveis.

A avaliação de uma fonte do governo é de que a ABGF terá a vantagem de garantir volumes maiores de crédito ao setor privado. A fonte disse que a agência poderá atrair mais bancos privados para o financiamento à exportação uma vez que, em caso de “default” (não pagamento) do crédito, a instituição financeira seria indenizada pelo FGCE. GÓES, Francisco. BNDES reforça ação no exterior. Valor Econômico, Rio de Janeiro, 20/05/2013. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2013/5/20/bndes-reforca-acao-no-exterior>>.

²¹ Ministério da Fazenda. Fundo de Garantia à Exportação – FGE. PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL RELATÓRIO DE GESTÃO DO EXERCÍCIO DE 2011. 2012. p. 16-17.

O COFIG²² reúne-se mensalmente ou sempre que convocado por seu Presidente e as decisões e deliberações do Comitê são tomadas por consenso.

De acordo com o Artigo 2º do Decreto nº 4.993, de 18.02.2004, o COFIG é composto por um representante titular e respectivo suplente, indicados nominalmente pelos seguintes órgãos:

- a) Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que exerce a função de Presidência do Comitê;
- b) Ministério da Fazenda, representado pela Secretaria de Assuntos Internacionais, que exerce a função de Secretaria-Executiva do Comitê;
- c) Ministério das Relações Exteriores;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) Casa Civil da Presidência da República; e
- g) Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda.

²³A efetiva operacionalização do Seguro é efetuada pela SAIN/MF Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda que exerce as atribuições de Secretaria-Executiva do COFIG e as atividades relacionadas à *concessão de garantia de cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos em virtude do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, ao amparo do FGE, especialmente* c) autorizar a garantia da cobertura dos riscos comerciais e dos riscos políticos e extraordinários assumidos pela União, em virtude do SCE, nos termos da Lei nº 6.704, de 26.10.1979, e da regulamentação em vigor; e f) adotar as providências necessárias, como mandatária da União, para a cobrança judicial e extrajudicial, no exterior, dos créditos da União, decorrentes de indenizações pagas, no âmbito do SCE, com recursos do FGE.

²² Em 2011, em atendimento à recomendação do COFIG, a COAFI, na qualidade de Secretaria-Executiva do Comitê, realizou 3 (três) consultas extraordinárias aos membros do COFIG, por meio eletrônico, conforme a seguir:

Argentina – Hidrelétrica de Chihuído: Consulta por meio do expediente nº 041/COFIG/SAIN-MF, de 9 de fevereiro de 2011, sobre a concessão de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE, para financiamento a ser concedido para a construção da Hidrelétrica de Chihuído, na Argentina.

República Dominicana – Construção e ampliação de estações de tratamento de águas residuais: Consulta por meio do expediente nº 501/COFIG/SAIN-MF, de 26 de outubro de 2011, sobre a concessão de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE, para financiamento a ser concedido para a Construção e ampliação de estações de tratamento de águas residuais, na Província de Santiago de los Caballeros, na república Dominicana.

Equador – Construção da Usina Hidrelétrica de Manduriacu: Consulta por meio do expediente nº 578/COFIG/SAIN-MF, de 7 de dezembro de 2011, sobre a concessão de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, ao amparo do FGE, para financiamento a ser concedido para a Construção da Usina Hidrelétrica de Manduriacu, no Equador.

²³ Ibid., p. 9.

A descrição extensa das responsabilidades governamentais existentes apontam para a necessidade de efetivação da *due diligence* socioambiental com o intuito de minorar os riscos bancários inerentes à operação. A análise dos dispositivos normativos pesquisados não aponta a consideração de variáveis socioambientais (apesar da sua intrínseca vinculação, como apontada na minuta de resolução do Banco Central, anteriormente citada). Desnecessário apontar a possibilidade de *danos ao patrimônio público*. *Rememore-se, para tanto, o processo de concessão de recursos públicos para a construção da estrada na Bolívia que atravessava a reserva de Tipnis.*

No entanto, a análise do processo de concessão de empréstimos por meio do EXIM – Pós-Embarque apresenta apenas exigências cartorárias, incompatíveis com investimentos que poderão financiar obras de elevado impacto ambiental e social. Atualmente o BNDES, em dados de 2011, financia em torno de 23 bilhões de dólares em investimentos em diversos setores em variados países. Merece reparo que a maior parte dos investimentos destina-se a financiar exportações de serviços para a África e para a América Latina. Desnecessário apontar que estes países apresentam, em sua maior parte, legislação com parâmetros socioambientais (com consequente capacidade de implementação) inferiores ao padrão brasileiro. Especificamente em relação às exigências para o processo de concessão temos:

A formalização da operação ocorrerá com a aposição do “de acordo” pelo BNDES na FRO-exim mencionada na alínea “a” do item 3.3 abaixo.

3.3. *Para a formalização da operação de refinanciamento de bens e/ou serviços, deverão ser encaminhados ao BNDES, pela Instituição Financeira:*

- a) Ficha Resumo de Operação de Exportação – FRO-exim (Anexo 3), em 3 vias, firmadas pelos representantes legais da Instituição Financeira, cujas assinaturas deverão estar identificadas de forma legível;
- b) Relação Discriminada de Produtos (Anexo 4), na hipótese dos campos de preenchimento constantes da FRO-exim não serem suficientes para relacionar a totalidade dos produtos a serem refinanciados;
- c) 2 cópias do Registro de Operações de Crédito – RC obtido junto ao SISCOMEX, que apresente: o termo “APROVADO” no campo “Status”; condições financeiras idênticas àquelas aprovadas pelo BNDES; e, no caso da operação ter sido registrada ao amparo do Sistema de Equalização do PROEX, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES figurando como beneficiário da equalização (código 007);
- d) Certidão Negativa de Débito – CND referente à Beneficiária, expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por meio da INTERNET, a ser extraída pela Beneficiária e verificada pela Instituição Financeira no endereço www.mpas.gov.br;
- e) Certificado de Regularidade do FGTS referente à Beneficiária, expedido pela Caixa Econômica Federal, por meio da INTERNET, a ser extraído pela Instituição Financeira no endereço www.caixa.gov.br;

f) Certidão quanto à Dívida Ativa da União referente à Beneficiária, expedida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da INTERNET, a ser extraída pela Instituição Financeira no endereço www.pgfn.fazenda.gov.br;

g) Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais referente à Beneficiária, expedida pela Secretaria da Receita Federal, por meio da INTERNET, a ser extraída pela Instituição Financeira no endereço www.receita.fazenda.gov.br.

O processo de liberação igualmente não guarda maior complexidade, sem a previsão de salvaguardas socioambientais para a liberação dos recursos ou eventual previsão de suspensão ou cancelamento em caso de ocorrência de impactos socioambientais graves ou não previstos.

4. LIBERAÇÃO

4.1. O prazo de utilização dos recursos vinculados a cada FRO-exim será de 12 (doze) meses, a contar da data da formalização da operação, conforme item 3.2, podendo ser prorrogado por igual período, a critério do BNDES.

4.1.1. A operação estará automaticamente cancelada caso o primeiro pedido de liberação dos recursos não seja apresentado ao BNDES no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data da formalização da operação.

4.2. Para a liberação de recursos, além da inexistência de inadimplemento referida no item 3.4, a Instituição Financeira deverá encaminhar ao BNDES os documentos relacionados abaixo, os quais poderão ser apresentados juntamente com a FRO-exim:

I – Nas operações de refinanciamento de bens:

a) uma via do Pedido de Liberação – PL assinada pelos representantes legais da Instituição Financeira e da Beneficiária (Anexo 5);

b) cópia e original dos títulos de crédito referentes à exportação, aceitos ou emitidos pelo Importador, devidamente avaliados, e que deverão estar endossados pela Beneficiária em favor do BNDES ou, no caso de operação garantida por Agente Financeiro, em favor deste, o qual deverá endossá-los ao BNDES (Anexos 6 a 11),

ou

Carta de Crédito e originais dos respectivos Contratos de Cessão de Direitos, Total ou Parcial, da Carta de Crédito (Anexos 13 e 14), em 3 vias, devidamente rubricados e assinados, acompanhados do Certificate of Compliance (Anexo 15). No caso de operações cursadas no CCR, a Carta de Crédito deverá vir acompanhada da Declaração do Banco Negociador (Anexo 16) e de cópia da Carta-Remessa (Remittance Letter). Na hipótese de cessão parcial deverá ser apresentada cópia da carta de crédito;

c) cópia da fatura comercial;

d) cópia do conhecimento de transporte internacional;

e) cópia do Registro de Exportação – RE obtido junto ao SISCOMEX, no qual estejam especificados, no mínimo, os campos 01 a 28, e que apresente a expressão “AVERBADO” no campo “Situação do RE”;

f) cópia do contrato de câmbio relativo ao pagamento do sinal e/ou do pagamento antecipado da exportação refinanciada (Transação PCAM 300 do

SISBACEN), acompanhado do respectivo “Sumário das Operações Contratadas” (Transação PCAM 450 do SISBACEN);

g) certidões mencionadas nas alíneas (d), (e), (f) e (g) do item 4.3 acima cuja data de validade tenha expirado;

h) outros documentos julgados necessários pelo BNDES.

II – Nas operações de refinanciamento de serviços:

a) documentos previstos nas alíneas (a), (b), (f), (g) e (h) do inciso I acima;

b) fatura comercial emitida pela Beneficiária, no valor das exportações brasileiras realizadas, com a expressão “de acordo” aposta pelo importador no corpo da fatura;

c) relação dos registros de embarques averbados pela Secretaria da Receita Federal, se for o caso, elaborada pela Beneficiária, mencionando o número da fatura correspondente;

d) relatório de acompanhamento emitido pela Beneficiária e visado pelo importador, indicando serviços prestados, percentuais de progresso físico do projeto e valores realizados correspondentes, e o número da respectiva fatura, a fim de que os eventos relacionados possam ser claramente identificados;

e) declaração emitida pelo importador atestando que os desembolsos realizados guardam compatibilidade com o cronograma físico do projeto e não contemplam gastos locais ou realizados em terceiros países;

f) apresentação de quadro de usos e fontes com equacionamento das fontes de recursos para o projeto acompanhado de cronograma físico-financeiro de implantação;

g) cópia autenticada do contrato celebrado entre a Beneficiária e a empresa encarregada da auditoria e acompanhamento das exportações de serviços;

h) apresentação, a critério do BNDES, de estudo de viabilidade técnico-econômica do projeto, previamente aprovado pelo importador; e

i) apresentação, a critério do BNDES, de parecer exarado por empresa independente que certifique a compatibilidade do orçamento do projeto apresentado com parâmetros de preços internacionais, ajustados aos praticados no país do importador.

Por derradeiro temos que as operações garantidas por meio do Fundo de Garantia à Exportação e, conseqüentemente, recursos do Tesouro Nacional, apesar da clara vinculação entre risco bancário e socioambiental, estabelecida pela doutrina, pela minuta da circular do Banco Central e pela Circular nº 3547/2011, anteriormente citados:

4.3. Nas operações de refinanciamento de bens e/ou serviços com participação da SBCE, deverão ser apresentados, ainda:

a) documentos previstos no item 4.2, no que couber;

b) comprovante do pagamento integral do prêmio de seguro à SBCE;

c) cópia autenticada da Apólice de Seguro de Crédito à Exportação emitida pela SBCE, contendo as condições gerais e particulares relativas à operação, bem como respectivos anexos, cobrindo riscos políticos, comerciais e extraordinários, no percentual aprovado pelo BNDES para a operação;

- d) original do Instrumento de Cessão e Transferência do Direito à Indenização, mediante o qual a Beneficiária cede em favor do BNDES os direitos decorrentes da apólice de seguro, devidamente firmado pela SBCE e pela Beneficiária;
- e) original do Instrumento de Confissão de Dívida firmado pela Beneficiária, com firma reconhecida e devidamente registrado, correspondente à parcela do crédito não coberta pela SBCE, conforme minuta constante do Anexo 17;
- f) Carta de Fiança emitida por Agente Financeiro com limite de crédito para operar com o BNDES, garantindo o risco correspondente à parcela do crédito não coberta pela SBCE, conforme minuta constante do Anexo

3 O Projeto Manduriacu

A Usina Hidrelétrica de Manduriacu integra o Sistema Hidroelétrico Guayllabamba a ser construído no Equador, na bacia hidrográfica do rio Guayllabamba. O volume total do reservatório da barragem Manduriacu será 9.600.000 m³, com uma área alagada de cerca de 50 há. A usina gerará 60 MW e custará cerca de US\$ 124.800.000,00 (*cento e vinte e quatro milhões e oitocentos mil dólares*) dos quais US\$ 90.200.000,00 (Noventa milhões e duzentos mil dólares) serão garantidos pelo BNDES, por meio da linha de financiamento EXIM – pós-embarque para financiamento dos serviços de construção civil da obra a serem realizados pela Construtora Odebrecht.²⁴

Manduriacu é uma das dez centrais hidrelétricas que o Governo Equatoriano pretende construir ao longo do rio Guayllabamba e que, em conjunto, produzirão cerca 1.718 MW de energia, suficiente para o abastecimento de 58% (cinquenta e oito por cento) da demanda elétrica do país.

O tamanho do projeto, dos consequentes impactos e do montante financiado não devem obliterar a questão de fundo: *A ausência de uma análise socioambiental dos projetos financiados com o consequente monitoramento do cumprimento da legislação nacional e internacional e dos impactos sobre o meio ambiente, povos indígenas e populações tradicionais.* Em face do escopo do estudo serão abordados apenas dois aspectos do projeto : a)

²⁴ Cabe registrar a declaração do representante da Construtora Engevix no Equador, Rodrigo de Oliveira, ao descrever a relação das empreiteiras com o BNDES como íntima: “¿Cómo se maneja la relación entre una empresa brasileña como Engevix y el Bndes de Brasil? La relación entre el Bndes y otras compañías como Engevix es íntima. El Bndes es banco estatal de fomento y desarrollo, y funciona para fomentar la industria básica, de infraestructura. El Bndes ha financiado algunas de las centrales de Engevix. Pero no además existen otros financistas. Como los fondos de los jubilados de la Caja Económica Federal de Brasil, que buscan seguridad de inversión en proyectos. También hay otros bancos regionales que son muy fuertes como el BNB del norte de Brasil que sustentó estructuraciones de nuestros proyectos.” ‘Engevix de Brasil tiene interés en construir 5 centrales de generación’ El Comercio, 08/12/11. Disponível em: <http://www.elcomercio.com/negocios/Engevix-Brasilconstruircentralesgeneracion_0_604739740.html?print=1>.

o início das obras sem a devida licença ambiental b) a construção da Usina no rio que colhe os dejetos humanos de Quito, sem previsão de tratamento dos efluentes.



Examinemos o primeiro aspecto. Periódicos do Equador apontaram o início das obras sem que houvesse a necessária expedição dos documentos necessários. Tal fato caracterizaria o descumprimento do Regulamento Ambiental para atividades Elétricas, especialmente os seus artigos 19 e 20:

19. Clasificación de los proyectos y obras eléctricas.

Para efectos de la aplicación y presentación del EIA en el sector eléctrico, los proyectos y obras se clasifican en:

- a) Los que requieren EIA: proyectos u obras de generación de energía eléctrica, cuya capacidad total sea igual o mayor a 1 MW, y las líneas de transmisión y distribución, en los niveles de voltaje y longitud aprobados por el CONELEC a través de Regulación, así como los proyectos u obras a los que se refiere el artículo 41; y,
- b) Los que no requieren EIA: proyectos que no se contemplan en el literal anterior.

20. Obligatoriedad.

Todo nuevo proyecto, obra o instalación destinada a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica, cuyas capacidades o dimensiones sean iguales o mayores a las indicadas en el literal a) del artículo anterior, deberá contar con un EIA. La aprobación previa de dicho

estudio por parte del CONELEC, y la obtención de la Licencia Ambiental del Ministerio del Ambiente, son condiciones necesarias y obligatorias para iniciar la construcción del indicado proyecto.

A notícia foi divulgada nos meios de comunicação equatorianos, mas não houve a adequada resposta pela empresa brasileira. *O Conselho Nacional de Eletricidade (CONELEC) ainda informou a possibilidade de autorização, de forma monocrática por meio de seu diretor, de obras que sejam de interesse nacional.*

La central se adjudicó en diciembre del 2011 a la brasileña Odebrecht, que inició la apertura de vías de acceso en marzo pasado, sin contar con licencia ni estudios ambientales definitivos. El Consejo Nacional de Electricidad (Conelec), ente regulador del tema ambiental en materia eléctrica, aclaró que el 10 de febrero pasado solo autorizó el inicio de obras preliminares y no de las obras del proyecto en sí mismo, “en el afán de que una vez de que se disponga la licencia ambiental, la cual está en trámite final para su obtención, se pueda iniciar la construcción del proyecto en forma inmediata”. *Pero los artículos 20 de la Ley de Gestión Ambiental y 20 del Reglamento Ambiental para Actividades Eléctricas no hacen esta diferencia y establecen que para iniciar la construcción de todo nuevo proyecto eléctrico de más de un 1 MW deberá contar, de forma obligatoria, con estudio y licencia ambiental. Manduriacu generará 62,5 MW.* El Conelec agregó que el Directorio de esta entidad facultó a su director para que autorice obras en proyectos de interés nacional como es el caso del Manduriacu. [...] Este Diario consultó la posición de Odebrecht vía correo electrónico, pero no se pronunció hasta el cierre de la edición.²⁵

Em relação ao manejo das águas contaminadas de Quito a questão é igualmente preocupante. O próprio estudo de impacto ambiental definitivo aponta a ausência de coordenação entre a construção da Barragem e a efetivação de saneamento em Quito. Em decorrência há possibilidade de incremento significativo de doenças como Dengue, Leishmaniose, Febre Amarela e Mal de Chagas em face da proliferação de vetores ocasionada pelo alagamento de 50 ha com águas contaminadas por resíduos humanos. O Estudo aponta ainda a possibilidade de efetivação da remoção da comunidade de Santa Rosa em caso de agravamento dos impactos previstos. O estudo ainda aponta que a ausência de coordenação entre as entidades responsáveis pela gestão da água e as responsáveis pela sua utilização acarretará a alteração da equação financeira dos empreendimentos, pela necessária inclusão do saneamento de Quito nos custos dos projetos. A solução encontrada para minorar os impactos igualmente não é adequada. A efetivação de lavagens na represa duas vezes ao ano, em face dos dejetos acumulados

²⁵ OROZCO, Monica. Manduriacu inició sin la licencia ambiental. Reportera DOMINGO. El Comercio, 15/04/12. <http://www.elcomercio.com/sociedad/Manduriacu-inicio-licencia-ambiental_0_682131930.html?print=1>.

ocasionará grande impacto no bioma à jusante da barragem conforme igualmente apontado no estudo. Trechos sobre os pontos apresentados são expostos a seguir:

d.3.6 Coordinación para el manejo de las aguas residuales del DM de Quito

Debido a que la operación del embalse está muy influenciado por las aguas residuales sin tratamiento del D.M de Quito, HIDROEQUINOCCIO EP, que estará directamente afectado por el agua contaminada a ser embalsadas, deberá coordinar acciones para que la EPMAPS ejecute el proyecto de descontaminación del río Guayllabamba, y establezca acuerdos de cooperación para mejorar el sistema de tratamiento, en especial de aquellos elementos que incidirían aún más en la evolución hacia la eutrofización del embalse, esto es todos los nutrientes del fósforo y nitrógeno.

De hecho como se indicó en la evaluación de impactos ambientales, la contaminación alta o muy intensa debido esencialmente a las descargas de aguas residuales de la ciudad de Quito y de las poblaciones asentadas a lo largo de la cuenca, más las condiciones climáticas del área, hacen prever que existirá un deterioro de la calidad del agua en el embalse y un posible incremento en los vectores en especial los mosquitos, los cuales pueden convertirse en vectores de enfermedades como: Paludismo, Leishmaniosis, Dengue, Fiebre Amarilla y Mal de Chagas, presentes en la zona. Así mismo, las deficitarias condiciones socioeconómicas de las poblaciones asentadas en el Área de influencia Social (AIS) del proyecto hidroeléctrico Manduriacu, da cuenta de una población con alto nivel de vulnerabilidad, proclive a contraer o intensificar la presencia de enfermedades prevalentes en las comunidades cercanas al proyecto.

En este contexto las poblaciones cercanas como Cielo Verde, Río Verde podrán ser afectadas potencialmente. El riesgo mayor tendrá la población de Santa Rosa la cual está en la cabecera del cañón del río Guayllabamba, esta población tendría la necesidad de movilizarse del área si los impactos fueran no tolerables. Estos elementos ahondan en la necesidad de una coordinación más estrecha entre las organizaciones involucradas en la gestión del agua y en los usos del recursos, pues los proyectos hidroeléctricos con embalse de la cuenca del río Guayllabamba serán impactados directamente si no se establecen mecanismos estrictos de control y de acciones inmediatas para el tratamiento de estos efluentes; aspecto que tendrá gran influencia en los costos de operación y mantenimiento de las centrales hidroeléctrica y la de Manduriacu no es una excepción, generándose muy posiblemente nuevos escenario financieros como es el pago por contaminación en el Distrito Metropolitano.²⁶

²⁶ ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEFINITIVO (EIAD) DEL PROYECTO IDROELÉCTRICO MANDURIACU. Disponible em: <http://www.conelec.gob.ec/images/documentos/doc_10089_In392MF3EIADT3PMA-A-Jgu.pdf>. p. 234-237.

Lavados Periódicos del Embalse

Si bien los lavados del embalse van a producir impactos severos a la biota acuática, especialmente aguas debajo de la presa, a su vez, estos van a permitir liberar sedimentos cargados de materia orgánica, los cuales agregan nutrientes de N y P al agua, y favorecen el crecimiento de fitoplancton y macrófitas. Por lo tanto, esta medida que será realizada dos veces por año (febrero y mayo) en época de alto caudal, prevendrá en cierto nivel el desarrollo excesivo de fitoplancton y macrófitas. Más detalles sobre esta acción y su periodicidad se presentan en los estudios de diseño final del proyecto. D²⁷

Reportagens produzidas sobre o tema apontam a gravidade do problema da utilização de águas contaminadas para a formação de um reservatório e a consequente possibilidade de ocorrência de danos irreparáveis às comunidades afetadas pelo empreendimento. A reportagem também aponta o descolamento entre a construção do complexo hidrelétrico e a efetivação do saneamento urbano em Quito.

Todd Smith, otro morador, no se opone a la central, pero exige que, antes, se haga el saneamiento del río para no afectar a 250 familias que están en el área de influencia. *“El día que esta agua, que yo he recogido hoy del Guayllabamba, esté lista para beber entre todos, que ese día se construya la represa”, dice Ciro Toscano, habitante de Cielo Verde, mientras pone una botella con agua amarillenta en la mesa donde se encuentran las autoridades de la Enernorte, unidad de negocios de la Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec), empresa estatal que impulsa la obra.* Así se observa en un registro de video de la audiencia pública de socialización de la obra, realizada a inicios de marzo pasado. Claudia Otero, gerenta de esta unidad, dice que “los estudios que se han hecho comprobaron que el impacto del embalse es manejable, no es tan alto y, por tanto, factible”. De hecho, dijo, no será necesario trasladar a la población fuera del área de influencia. *Según los estudios ambientales preliminares la contaminación del río podría acelerar la descomposición de materia orgánica y ser fuente de vectores de enfermedades, como el paludismo, leishmaniosis y otros, si no se toman medidas preventivas. Por esto se recomienda ejecutar un plan de manejo del embalse, con monitoreos a la calidad del agua y lavados periódicos de la presa (dos por año, cuando las presas de este tipo requieren solo uno). Estas descargas provocarán contaminación aguas abajo, según anotan estos estudios. También sugieren descontaminar el río Guayllabamba. Pero el embalse de la central se llenará tres o cuatro años antes de inaugurar la obra de saneamiento prevista para el 2018 a cargo de la Empresa de Agua Potable de Quito. Othón Zevallos, gerente de esta empresa, dijo que este año iniciarán los estudios definitivos, con inversión del Instituto Nacional de*

²⁷ ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL DEFINITIVO (EIAD) DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO MANDURIACU. Disponible en: <http://www.conelec.gob.ec/images/documentos/doc_10089_In392MF3EIADT3PMA-A-Jgu.pdf>. p. 239.

Preinversión de USD 6 millones. Aunque dijo que lo ideal es que esta obra inicie antes de llenar la represa, “todo dependerá de los recursos”. La obra de saneamiento cuesta USD 558 millones.

As informações disponíveis sobre o processo de financiamento apontam a assinatura do empréstimo entre o governo brasileiro e o governo equatoriano. Estas informações não se encontram disponíveis no sítio do BNDES, na relação de “Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES Pós-embarque” realizadas entre janeiro de 1998 e março de 2013.²⁸ *A forma provável do empréstimo é a contratação pós-embarque, na modalidade buyer’s credit. Em face dos parâmetros da obra: Valor superior a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares) e montante comprometido pelo BNDES (US\$ 90.000.000,00 – noventa milhões de dólares), temos que o empreendimento estaria enquadrado nos novos parâmetros dos Princípios do Equador.*²⁹

Em 2011,³⁰ o Banco Mundial publicou o relatório de acompanhamento do empréstimo de US\$ 1.300.000.000,00 (Um bilhão e trezentos milhões de dólares) efetuado no ano de 2009 para estabelecimento de uma política de gerenciamento ambiental sustentável. Um dos objetivos do empréstimo, efetuado em maio/2009, era o estabelecimento de uma nova política socioambiental no BNDES. Política essa que deveria nortear a concessão de novos investimentos. Desta forma houve o estabelecimento de uma meta qualitativa e outra quantitativa: a) estabelecimento de uma nova política socioambiental e b) submissão de 100% (cem por cento) dos projetos à nova

²⁸ Os financiamentos concedidos em relação aos empreendimentos da estrada que cruzava a reserva de Tipnis e ao projeto Manduriacu, não se encontram disponíveis nas informações sobre Contratações referentes a desembolsos no apoio à exportação pelo BNDES Pós-embarque. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Consulta_as_operacoes_do_BNDES/exportacao_pos_embarque.html>.

²⁹ Importante atualização sobre o tema, especialmente para estabelecimento de referências na política de sustentabilidade empresarial, é a atualização efetivada nos Princípios do Equador (versão III – junho/2013). Os Padrões de Performance (Performance Standards) do IFC juntamente com as diretrizes ambientais, de saúde e segurança do próprio Banco Mundial (The World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines) deverão ser empregadas para investimentos na modalidade de empréstimos para exportação de bens e serviços para projetos únicos com orçamentos superiores a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares) em que a participação da instituição financeira seja pelo menos de US\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares). Infelizmente as salvaguardas apenas se referem à modalidade “Buyer’s credit” (financiamento do importador) condicionada ao efetivo controle operacional (direto ou indireto) sobre o empreendimento. As salvaguardas não se aplicam à modalidade Supplier’s credit (financiamento do exportador), que supostamente não teria o controle operacional sobre o empreendimento bem como outras modalidades de créditos não relacionadas a um projeto como financiamento para aquisição de bens e capital de giro. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/index.php/process-and-timeline>.

³⁰ World Bank. 2011. *Brazil – First Programmatic Development Policy Loan (DPL) for Sustainable Environmental Management Project*. Washington D.C. – The Worldbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/08/15048801/brazil-first-programmatic-development-policy-loan-dpl-sustainable-environmental-management-project>

política até o final de 2011. A nova política socioambiental foi publicada por meio da resolução 2025/10. A resolução estabelece entre outros pontos o compromisso de “desenvolver e aperfeiçoar permanentemente metodologias e outros instrumentos de monitoramento e avaliação de impactos e resultados socioambientais gerados pelo próprio Banco e pelas atividades apoiadas financeiramente”. Esta resolução foi complementada pela 2022/10 que deveria estabelecer procedimentos operacionais a serem observados na concessão de investimentos.

*Em relação à meta qualitativa o relatório de acompanhamento e apontou que 100% (cem por cento) dos projetos foram examinados, aprovados e, especialmente, monitorados conforme a nova política socioambiental do Banco.*³¹

Essa conclusão do banco lança duas hipóteses para o caso dos financiamentos bancários realizados no exterior: a) O cumprimento do suposto exame e monitoramento dos projetos ocorre apenas no campo formal, ou seja, trata-se de mera chancela do exame previamente efetuado pelos órgãos ambientais pertinentes. Frise-se que em caso de observância de padrões pela legislação local inferiores aos padrões internacionais teríamos o descumprimento pelo BNDES da cláusula 2.2 da Declaração Internacional das Instituições Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, assinada pelo banco no ano de 1994.³² b) Não ocorre a submissão das operações internacionais ao crivo da política socioambiental do BNDES. Esta hipótese se afigura a mais provável em face das normas operacionais aplicáveis, datadas de 2002, não contemplarem alterações em face da nova política editada no ano de 2010. Este ponto caracteriza descumprimento da Declaração Internacional das Instituições Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, assinada pelo banco no ano de 1994, especificamente do seu item 2.3 que assim dispõe: “Reconhecemos

³¹ Indicator 4 : Share of the projects submitted directly to BNDES *screened, approved and monitored according to the new Environmental and Social Institutional Policy*. [...] The original target was to be achieved by the end of 2011, after the end of the 2nd DPL of the series. *The target was fully achieved one year earlier than expected*. World Bank. 2011. *Brazil – First Programmatic Development Policy Loan (DPL) for Sustainable Environmental Management Project*. Washington D.C. – The Worldbank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/08/15048801/brazil-first-programmatic-development-policy-loan-dpl-sustainable-environmental-management-project>>. p. 10.

³² Em 1994, o BNDES assinou a Declaração Internacional das Instituições Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e passou a integrar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – Iniciativa Financeira (UNEP-FI). A declaração estabelece o seguinte em seu artigo 2.2 : “Serão observadas todas as normas, nacionais e internacionais, atinentes à esfera social e ambiental. Além da observância, nos comprometemos com a integração dos parâmetros socioambientais nas operações e decisões de negócio em todos os mercados. “2.2 We will comply with all applicable local, national and international regulations on environmental and social issues. Beyond compliance, we will work towards integrating environmental and social considerations into our operations and business decisions in all markets.” (UNEP Statement of Commitment by Financial Institutions (FI) on Sustainable Development)

que a identificação e quantificação de riscos socioambientais deve ser parte do processo de análise e gestão do risco, nas operações domésticas e internacionais.³³ Igual descumprimento atinge o Protocolo Verde, assinado no ano de 1995 e renovado no ano de 2008, especialmente no inciso II de sua cláusula segunda:

II – Considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de ativos (próprios e de terceiros) e nas análises de risco de clientes e de projetos de investimento, tendo por base a Política Nacional de Meio Ambiente, observadas as seguintes diretrizes:

- a) Condicionar o financiamento de empreendimentos e atividades, potencial ou efetivamente poluidores ou que utilizem recursos naturais no processo produtivo, ao Licenciamento Ambiental, conforme legislação ambiental vigente;
- b) Incorporar critérios socioambientais ao processo de análise e concessão de crédito para projetos de investimentos, considerando a magnitude de seus impactos e riscos e a necessidade de medidas mitigadoras e compensatórias;
- c) Efetuar a análise socioambiental de clientes cujas atividades exijam o licenciamento ambiental e/ou que representem significativos impactos sociais adversos;

Por derradeiro, temos o descumprimento da Constituição Federal bem como de Convenções internacionais, ratificadas pelo governo brasileiro, como a Convenção de Diversidade Biológica. Reitere-se que a União, representante externa, da República Federativa do Brasil³⁴ é detentora de 100% das ações do BNDE. Estes compromissos seguem abaixo transcritos:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;

Âmbito Jurisdicional

Sujeito aos direitos de outros Estados, e a não ser que de outro modo expressamente determinado nesta Convenção, as disposições desta Convenção aplicam-se em relação a cada Parte Contratante:

- a) No caso de componentes da diversidade biológica, nas áreas dentro dos limites de sua jurisdição nacional; e
- b) *No caso de processos e atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle, independentemente de onde ocorram seus efeitos, dentro da área de sua jurisdição nacional ou além dos limites da jurisdição nacional cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, em especial para os propósitos dos arts. 8 a 10:*

[...]

³³ We recognize that identifying and quantifying environmental and social risks should be part of the normal process of risk assessment and management, both in domestic and international operations ((UNEP Statement of Commitment by Financial Institutions (FI) on Sustainable Development))

³⁴ Art. 21. *Compete à União:*
I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

c) Identificar processos e categorias de atividades que tenham ou possam ter sensíveis efeitos negativos na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica, e monitorar seus efeitos por meio de levantamento de amostras e outras técnicas;

A assunção da devida governança e, especialmente, responsabilidade dos governos pelas suas empresas transnacionais é o caminho a ser devidamente trilhado. Neste sentido temos a aprovação no em junho de 2011, pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Professor John Ruggie.³⁵ Entre os princípios podemos citar os seguintes:

PRINCÍPIO 4

Os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra as violações de direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade ou sob seu controle, ou que recebam significativos apoios e serviços de organismos estatais, tais como as agências oficiais de crédito à exportação e os organismos oficiais de seguros ou de garantia dos investimentos, exigindo, se for o caso, auditorias (due diligence) em matéria de direitos humanos.

PRINCÍPIO 5

Os Estados devem exercer uma supervisão adequada, a fim de cumprir suas obrigações internacionais de direitos humanos, quando contratam os serviços de empresas, ou promulgam normas com essa finalidade, que possam ter um impacto sobre o gozo dos direitos humanos.

Considerações finais

O cenário de ausência de responsabilidade socioambiental dos agentes financeiros sobre os seus empreendimentos foi superado, pelo menos no plano normativo, por diversas instituições internacionais. A adoção de salvaguardas destinadas a prevenir severos impactos negativos como os observados na implantação do Projeto Polonoeste, pelo Banco Mundial, contribuíram para uma internalização das variáveis socioambientais nos parâmetros de aprovação dos projetos financiados. Nesta esteira temos o estabelecimento de mecanismos que permitem à sociedade civil ou aos diretamente impactados negativamente pelo empreendimento acessar o agente financiador, os deno-

³⁵ Os 31 Princípios são o resultado de seis anos de trabalho e foram elaborados para implementar os parâmetros “proteger, respeitar e reparar” apresentados por John Ruggie em 2008. Os três pilares dos Princípios Orientadores são:

PROTEGER: a obrigação dos Estados de proteger os direitos humanos;

RESPEITAR: a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos;

REPARAR: a necessidade de que existam recursos adequados e eficazes, em caso de descumprimento destes direitos pelas empresas Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012%281%29.pdf>.

minados Independent Accountability Mechanisms (IAM), que podem ser traduzidos como mecanismos independentes de prestação de contas. O Painel de Inspeção, criado em 1993 pelo Banco Mundial e o CAO (Conselheiro/Auditor/Ouvidor), criado em 1999, pelo IFC, representam iniciativas a serem replicadas.³⁶

Neste sentido, a adoção dos Padrões de Performance (Performance Standards) do IFC e das diretrizes ambientais, de saúde e segurança do Banco Mundial (The World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines), como normas a serem observadas pelas empresas que aderirem aos Princípios do Equador representam igual avanço. Especialmente, em sua terceira versão que incorporou ao acervo de operações sujeitas à observância das normas as operações de financiamento de exportações de bens e serviços³⁷. A adoção de padrões específicos e, especialmente, acessíveis permitem um controle social adequado dos empreendimentos financiados. No caso em tela, haveria a submissão e consequente controle do financiamento para construção da Usina Hidrelétrica de Manduriacu aos normativos mencionados.

O estabelecimento de salvaguardas detalhadas, transparentemente divulgadas e devidamente internalizadas no processo de concessão e, especialmente de monitoramento de financiamentos concedidos deve substituir a mera adesão a declarações genéricas, com amplo campo de interpretação. A não adesão do BNDES aos princípios do Equador é exemplo claro dessa assertiva. A adesão do BNDES à Declaração Internacional das Institui-

³⁶ Importante é a replicação do mecanismo no âmbito do cliente, como estabelecido no ítem 35 do Padrão de Performance nº 1 do IFC: “Onde existirem comunidades afetadas, o cliente deverá estabelecer um mecanismo de ouvidoria para receber e facilitar a resolução ‘das preocupações e queixas sobre desempenho ambiental e social associadas ao empreendimento. O mecanismo deve ser dimensionado em face dos riscos e impactos adversos do projeto e ter os representantes das Comunidades Afetadas como seus principais usuários. Deve procurar resolver preocupações prontamente, usando um compreensível e transparente processo de consulta, culturalmente adequado, de fácil acesso, sem nenhum custo ou consequência às partes representadas. O mecanismo não deve impedir o acesso a recursos judiciais ou administrativos. O cliente deverá informar as comunidades afetada sobre o mecanismo, no decurso do processo de engajamento das partes interessadas.

³⁷ Importante atualização sobre o tema, especialmente para estabelecimento de referências na política de sustentabilidade empresarial, é a atualização efetivada nos Princípios do Equador (versão III – junho/2013). Os Padrões de Performance (Performance Standards) do IFC juntamente com as diretrizes ambientais, de saúde e segurança do próprio Banco Mundial (The World Bank Group Environmental, Health and Safety Guidelines) deverão ser empregadas para investimentos na modalidade de empréstimos para exportação de bens e serviços para projetos únicos com orçamentos superiores a US\$ 100.000.000,00 (cem milhões de dólares) em que a participação da instituição financeira seja pelo menos de US\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares). Infelizmente as salvaguardas apenas se referem à modalidade “Buyer’s credit” (financiamento do importador) condicionada ao efetivo controle operacional (direto ou indireto) sobre o empreendimento. As salvaguardas não se sobre o empreendimento bem como outras modalidades de créditos não relacionadas a um projeto como financiamento para aquisição de bens e capital de giro. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/index.php/process-and-timeline>.

ções Financeiras sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (UNEP-FI) e ao Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental (Protocolo verde) pelo grau de generalidade dos compromissos não permite um efetivo avanço na prevenção de impactos socioambientais negativos dos empreendimentos financiados.

No BNDES, inexistem, ou não são divulgadas,³⁸ normas operacionais à semelhança dos dispositivos anteriormente citados (Performance Standards ou Operational Policies). A existência de Resoluções com aparente equivalência como as Resoluções 2022/10 e 2025/10 que instituíram a nova Política de Responsabilidade Social e Ambiental e nova Política Socioambiental do Sistema BNDES, esbarram no óbvio: ausência de publicidade, não estão disponíveis para consulta no sítio do Banco. O ponto de ausência de publicidade das normas reforça a fragilidade da adesão do BNDES aos compromissos citados.

Também inexistem informações sobre o cumprimento da Circular nº 3547/2011. Art. 1º O Processo Interno de Avaliação da Adequação de Capital (Icaap), de que trata o inciso VI do art. 4º da Resolução nº 3.988, de 30 de junho de 2011, deve avaliar a suficiência do capital mantido pela instituição, considerando seus objetivos estratégicos e os riscos a que está sujeita no horizonte de tempo de um ano, e deve abranger:

I – avaliação e cálculo da necessidade de capital para cobertura dos seguintes riscos:

- a) risco de crédito;
- b) risco de mercado;
- c) risco operacional;

[...]

§ 2º A instituição deve demonstrar, no processo de avaliação e de cálculo da necessidade de capital para os riscos de que trata este artigo, como considera o risco decorrente da exposição a danos socioambientais gerados por suas atividades

A clara vinculação entre risco bancário e risco socioambiental, definido como “[...] a possibilidade de ocorrência de perdas em função de questões socioambientais” devendo ocorrer pela instituição financeira a adoção de “[...] sistemas, rotinas e procedimentos que possibilitem identificar, avaliar, monitorar e mitigar o risco socioambiental presente nas atividades e nas operações financeiras [...]” impende a divulgação de informações precisas sobre os projetos financiados no exterior com a especificação do valor do financiamento do projeto, condições de pagamento, impactos socioambientais esperados com as respectivas condicionantes e formas de monitoramento.

³⁸ O Banco dispõe de resoluções internas relativas aos setores de pecuária bovina, açúcar e álcool e geração termelétrica a combustíveis fósseis.

A efetuação destas práticas previniria casos como o financiamento da estrada de Tipnis na Bolívia bem como os prováveis e negativos impactos socioambientais da Hidrelétrica de Manduriacu devidamente estabelecidos no relatório de impacto ambiental.³⁹

A adesão ao BNDES dos parâmetros da Global Reporting Initiative, padrão global para emissão de relatórios de sustentabilidade poderia sanar alguns dos pontos apontados como a ausência de transparência. No entanto, como apontado no Relatório de 2011 houve a seleção de alguns indicadores da Global Reporting Initiative (GRI) para aferir o grau de alinhamento do BNDES com os conceitos de sustentabilidade. Cabe ressaltar, porém, que a metodologia GRI não foi utilizada para a elaboração deste relatório.⁴⁰

Como último tópico, temos a atuação da Ouvidoria do BNDES. Obviamente não pode ser considerada como exemplo acabado de IAM (Independent Accountability Mechanism). Criada em 2003, a Ouvidoria visa “[...] (atuar no pós-atendimento e na mediação de conflitos entre o cidadão e a Instituição, prestando esclarecimentos e procurando estreitar os laços entre o BNDES, seus clientes e o público em geral. Para tanto, estimula iniciativas descentralizadas, voluntárias e efetivas de aprimoramento dos serviços prestados, tornando-se um instrumento de inclusão social.” Em face da magnitude dos investimentos do banco bem como do espectro nacional e internacional de atuação é necessário que a divulgação da Ouvidoria seja intensificada. A mera comparação entre os sítios da Ouvidoria do BNDES (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Navegacao_Suplementar/Ouvidoria/) e da CAO/IFC (<http://www.cao-ombudsman.org/>) apontam a necessidade clara de evolução. Entre as diferenças básicas está a ausência de clareza e transparência no processo, estão a ausência de identificação do ouvidor e do staff associado à Ouvidoria, não há procedimento estabelecido para o processo de reclamação, não há informação clara de que o canal se endereça a impactados pelos financiamentos do banco, não há divulgação dos casos existentes ou dos encerrados.

³⁹ A especial preocupação deve-se ao manejo das águas contaminadas de Quito. O próprio estudo de impacto ambiental definitivo aponta a ausência de coordenação entre a construção da Barragem e a efetivação de saneamento em Quito. Há possibilidade de incremento significativo de doenças como Dengue, Leishmaniose, Febre Amarela e Mal de Chagas em decorrência da proliferação de vetores ocasionada pelo alagamento de 50 Ha com águas contaminadas por resíduos humanos. O Estudo aponta ainda a possibilidade de efetivação da remoção da comunidade de Santa Rosa em caso de agravamento dos impactos previstos. O estudo ainda aponta que a ausência de coordenação entre as entidades responsáveis pela gestão da água e as responsáveis pela sua utilização acarretará a alteração da equação financeira dos empreendimentos, pela necessária inclusão do saneamento de Quito nos custos dos projetos. A solução encontrada para minorar os impactos igualmente não é adequada. A efetivação de lavagens na represa duas vezes ao ano, em face dos dejetos acumulados ocasionará grande impacto no bioma à jusante da barragem conforme igualmente apontado no estudo.

⁴⁰ Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuar_2011/Capitulos/matriz_de_referencia_dos_indicadores/>.

Como exposto não há possibilidade de ser considerado como Independent Accountability Mechanisms (IAM) pelos seguintes motivos: ausência de independência, não definição dos eventuais papéis de auditoria da atuação do banco e aconselhamento de mudanças em procedimentos e, por fim, o ponto mais grave: a ausência de procedimentos operacionais devidamente publicizados que permitam sustentar o descumprimento de procedimentos normativamente estabelecidos.

Por derradeiro, temos que impactos socioambientais negativos caracterizam o descumprimento da Constituição Federal bem como de Convenções internacionais, ratificadas pelo governo brasileiro, como a Convenção de Diversidade Biológica. Reitere-se que a União, representante externa, da República Federativa do Brasil⁴¹ é detentora de 100% das ações do BNDES. Estes compromissos seguem abaixo transcritos:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – *prevalência dos direitos humanos*;

Âmbito Jurisdicional

Sujeito aos direitos de outros Estados, e a não ser que de outro modo expressamente determinado nesta Convenção, as disposições desta Convenção aplicam-se em relação a cada Parte Contratante:

a) No caso de componentes da diversidade biológica, nas áreas dentro dos limites de sua jurisdição nacional; e

b) *No caso de processos e atividades realizadas sob sua jurisdição ou controle, independentemente de onde ocorram seus efeitos, dentro da área de sua jurisdição nacional ou além dos limites da jurisdição nacional. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso, em especial para os propósitos dos arts. 8 a 10:*

[...]

c) *Identificar processos e categorias de atividades que tenham ou possam ter sensíveis efeitos negativos na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica, e monitorar seus efeitos por meio de levantamento de amostras e outras técnicas;*

A assunção da devida governança e, especialmente, responsabilidade dos governos pelas suas empresas transnacionais é o caminho a ser devidamente trilhado. Neste sentido temos a aprovação no em junho de 2011, pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos elabora-

⁴¹ Art. 21. *Compete à União:*

I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

dos pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Professor John Ruggie.⁴² Entre os princípios podemos citar os seguintes:

PRINCÍPIO 4

Os Estados devem adotar medidas adicionais de proteção contra as violações de direitos humanos cometidas por empresas de sua propriedade ou sob seu controle, ou que recebam significativos apoios e serviços de organismos estatais, tais como as agências oficiais de crédito à exportação e os organismos oficiais de seguros ou de garantia dos investimentos, exigindo, se for o caso, auditorias (due diligence) em matéria de direitos humanos.

PRINCÍPIO 5

Os Estados devem exercer uma supervisão adequada, a fim de cumprir suas obrigações internacionais de direitos humanos, quando contratam os serviços de empresas, ou promulgam normas com essa finalidade, que possam ter um impacto sobre o gozo dos direitos humanos.

⁴² Os 31 Princípios são o resultado de seis anos de trabalho e foram elaborados para implementar os parâmetros “proteger, respeitar e reparar” apresentados por John Ruggie em 2008. Os três pilares dos Princípios Orientadores são:

PROTEGER: a obrigação dos Estados de proteger os direitos humanos;

RESPEITAR: a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos;

REPARAR: a necessidade de que existam recursos adequados e eficazes, em caso de descumprimento destes direitos pelas empresas Disponível em: <http://www.conectas.org/arquivos/Conectas_Princ%C3%ADpiosOrientadoresRuggie_mar2012%281%29.pdf>.

**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 esquia 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 desestrutura 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.

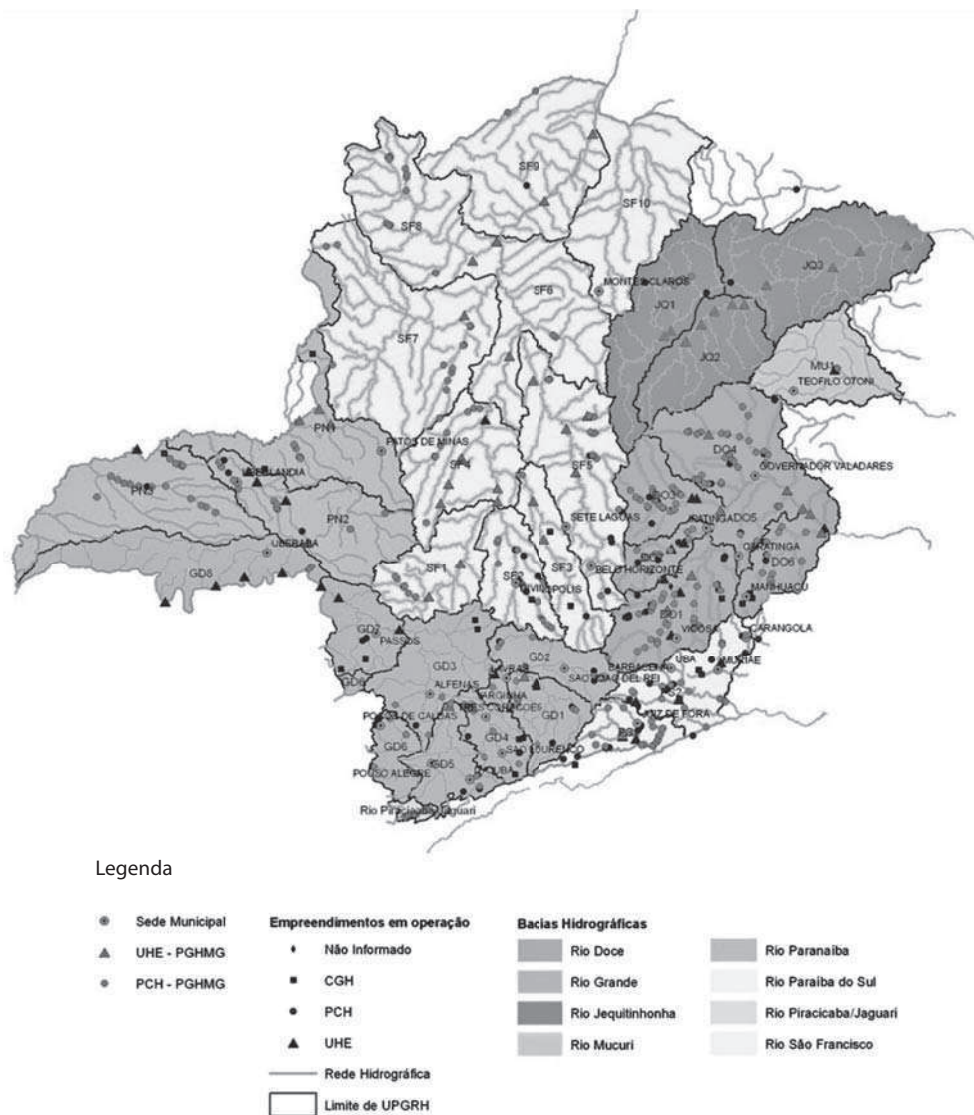
- Tribos indígenas e populações tradicionais passam a ter dificuldade para encontrar um novo lugar para cultivar suas crenças e tradições, frequentemente sofrendo com a vida na zona urbana, por causa do processo de aculturação a que são submetidas.

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 estupro 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

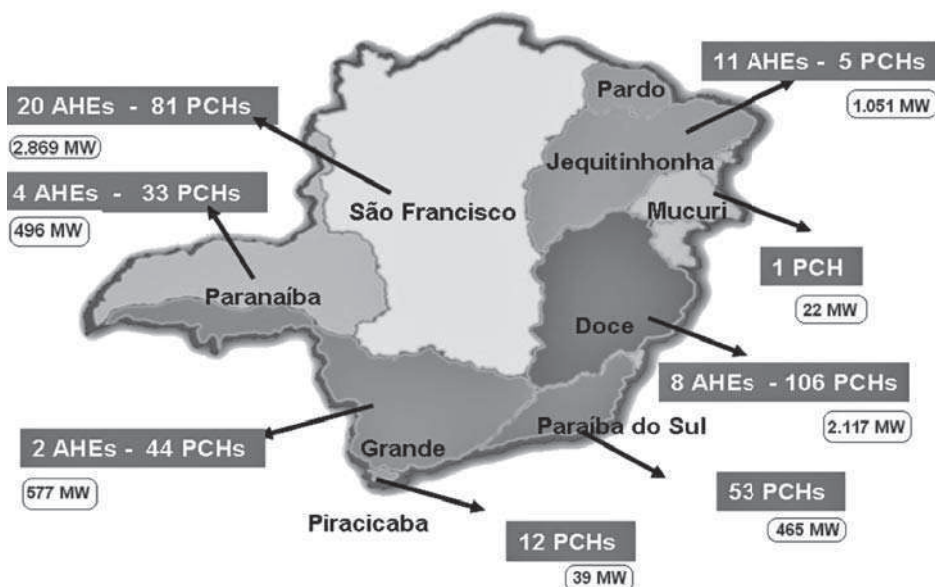


Legenda

- | | | | |
|------------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| ● Sede Municipal | Empreendimentos em operação | Bacias Hidrográficas | |
| ▲ UHE - PGHMG | ◆ Não Informado | ■ Rio Doce | ■ Rio Paraíba |
| ● PCH - PGHMG | ■ CGH | ■ Rio Grande | ■ Rio Paraíba do Sul |
| | ● PCH | ■ Rio Jequitinhonha | ■ Rio Piracicaba/Jaguarí |
| | ▲ UHE | ■ Rio Mucuri | ■ Rio São Francisco |
| | — Rede Hidrográfica | | |
| | □ Limite de UPGRH | | |

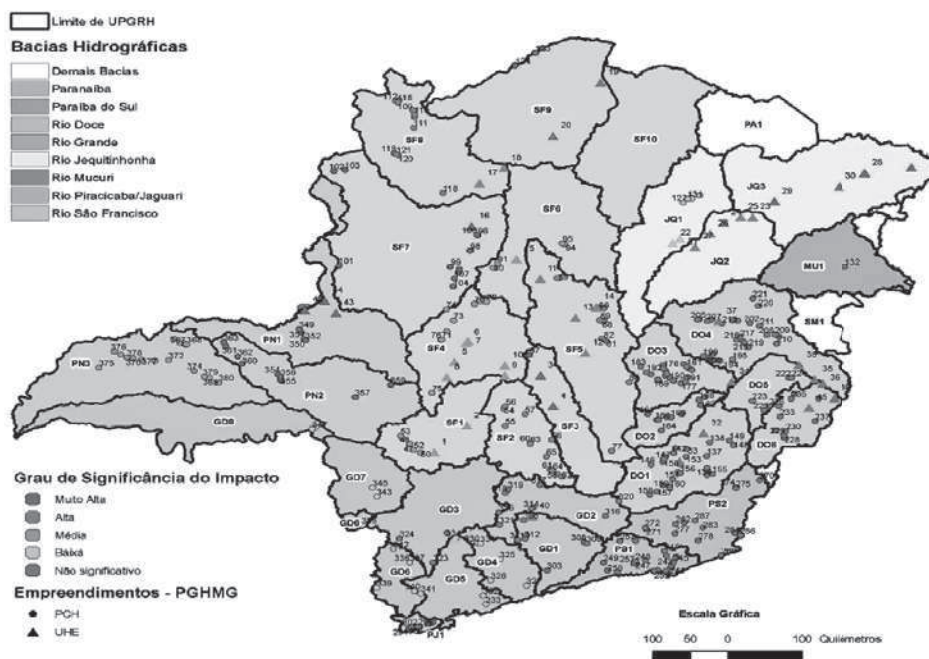
Fonte: Semad, 2010.

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 desconfianças 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.ufrij.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 *conditio 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 inundações 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.

Os impactos socioculturais decorrentes da construção de usinas hidrelétricas no Brasil

Sandra Cureau*

Sumário: Introdução. 1. Licenciamento ambiental – deficiência nos Estudos de Impacto Ambiental. 2. Impactos da construção das UHEs sobre os grupos sociais urbanos, coletividades rurais, ribeirinhos e povos indígenas. 3. Impactos sobre o patrimônio cultural imaterial. 4. Impactos das usinas hidrelétricas sobre o patrimônio material – paisagens culturais, bens imóveis e patrimônio arqueológico. Considerações finais. Referências.

Introdução

O modelo econômico desenvolvimentista, adotado pelo Brasil desde a década de 1970, levou à construção de grandes obras de infraestrutura, que produziram e continuam produzindo impactos ambientais de grande vulto.¹ São muitos e diversificados estes impactos, ainda que a literatura especializada venha se detendo, especialmente, naqueles que envolvem o meio ambiente natural.

Pode-se afirmar que a situação tornou-se mais grave porque a produção de energia elétrica, tradicionalmente realizada por empresas estatais ou concessionárias de serviço público, a partir da década de 1990, começou a passar por um processo de privatização, ocasionando um distanciamento maior entre os empreendedores e as pessoas atingidas pelas obras do setor energético.

* Vice-Procuradora Geral da República, Vice-Procuradora Geral Eleitoral, diretora da Escola de Direito Ambiental da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, membro da 4ª CCR/MPF – meio ambiente e patrimônio cultural, membro da diretoria do Instituto O Direito por um Planeta Verde, membro da diretoria da Associação dos Professores de Direito Ambiental, doutoranda em direito pela Universidade de Buenos Aires.

¹ Veja-se, a respeito, REZENDE, Leonardo Pereira. *Dano moral & licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 19.

Muito embora o ambiente natural seja aquele visivelmente mais afetado, também os impactos sociais, em especial em relação às comunidades tradicionais, e aqueles sobre o ambiente cultural são igualmente significativos.

Muitas vezes, a construção de grandes obras, como as usinas hidrelétricas, pode acarretar sérias ameaças ou até mesmo a destruição do patrimônio cultural e dos modos de viver, criar e fazer das comunidades afetadas pelo empreendimento.

É extremamente importante salientar, por outro lado, que os Estudos Prévios de Impacto Ambiental são geralmente incompletos, quando não omissos, em relação aos impactos socioculturais dos grandes projetos que envolvem o setor energético.

Devido à deficiência dos Estudos de Impacto Ambiental sobre o chamado meio antrópico, as condições ambientais e socioeconômicas não são repostas, de modo a permitir às comunidades atingidas a reprodução do seu meio e do seu modo de vida. Isso traz como consequência o risco de empobrecimento e a insegurança alimentar.

Quanto ao ambiente cultural, não só o patrimônio imaterial – o modo de viver, fazer e criar – construído ao longo de várias gerações –, é ameaçado de destruição, como também, em muitos casos, vestígios de civilizações antigas, representados por objetos de interesse arqueológico, e mesmo paisagens naturais notáveis e bens imóveis de valor histórico são expostos e irremediavelmente destruídos.

Alexandre Lima Raslan² com todo acerto lembra que, reconhecendo a Constituição Federal de 1988 “a propriedade como integradora de interesses econômicos-sociais, desvinculados do absolutismo individualista do pensamento liberal, estão submetidas à função social as propriedades privadas, a estatal e a coletiva, sem exceção.” E, citando Pontes de Miranda, acrescenta que a coisa objeto de propriedade não é hoje somente a coisa corpórea, pois “o direito atendeu a que a noção de coisa não é naturalística, ou física; é econômico-social”.³

1 **Licenciamento ambiental – deficiência nos estudos de impacto ambiental**

O licenciamento ambiental constitui instrumento previsto pela Lei nº 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente –, por meio do seu artigo 9, inciso IV. O art. 10 da norma em comento determina que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades

² RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 84.

³ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Parte Especial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 15.

utilizadores de recursos naturais, capazes de causar poluição ou degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental. Busca-se concretizar os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, identificando os riscos inerentes à atividade e levando à autoridade administrativa informações suficientes para que possa decidir sobre a realização da obra. De outro lado, torna possível determinar medidas mitigadoras da degradação que será causada ao meio ambiente.⁴

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, inciso IV, reproduziu a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

O CONAMA, com base no inciso I do art. 8º da Lei nº 6.938/81, baixou a Resolução nº 237/97, regulamentando aspectos do licenciamento ambiental previstos na Lei 6.938/81, hoje parcialmente revogada pela Lei Complementar nº 140/11. Licenciamento e licença ambiental são definidos no art. 1º da Resolução, constituindo, o primeiro, o complexo de etapas que compõem o procedimento administrativo para concessão de licença ambiental.

Já a licença ambiental é o ato administrativo final de outorga, que permite ao empreendedor a localização, instalação e operação de empreendimentos ou atividades que gerem impactos ao ambiente natural.

Estudos levados a efeito pela assessoria técnica da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – demonstraram que os diagnósticos do meio antrópico, constantes do EIA/RIMA, expressam interpretações superficiais das orientações da Resolução Conama nº 001/86 para os estudos do meio socioeconômico.

Desde a definição da área de influência, são adotados critérios que não levam em conta os modos como os grupos sociais classificam e delimitam seus ambientes ou territórios. Como consequência, há a exclusão de ambientes e segmentos populacionais que integram um mesmo universo sociocultural e que poderá ser afetado em sua totalidade. É o caso das chamadas *redes intercomunitárias*, quando uma barragem obriga o deslocamento compulsório de uma cidade, vila ou povoado e todo um universo social, econômico e culturalmente interligado é seriamente atingido.

Os Estudos de Impacto Ambiental devem considerar, efetivamente, as relações entre a sociedade e os recursos ambientais, que são relações socioculturais por definição, e que não devem ser reduzidas aos vínculos puramente econômicos, no sentido utilitário, em detrimento dos vínculos de natureza simbólica e afetiva.

⁴ LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Série Universitária. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 87.

2 Impactos da construção das UHEs sobre os grupos sociais urbanos, coletividades rurais, ribeirinhos e povos indígenas

A “sustentabilidade social” é consequência da “sustentabilidade cultural”, como observa Zani Cajueiro Tobias de Souza.⁵ Refere-se à manutenção e preservação das relações sociais e dos significados que reforçam os sistemas culturais.

A construção de hidrelétricas e suas barragens e lagos causam diversos impactos sociais e ambientais negativos. As populações são atingidas não só pelo alagamento de suas casas e áreas produtivas, como pelos impactos indiretos, ligados às perdas de laços comunitários, separação de comunidades e famílias, destruição de igrejas e inundações de locais sagrados, como cemitérios indígenas.

Os grandes empreendimentos do setor energético – UHEs – provocam alterações ambientais abruptas e, quase sempre, o deslocamento populacional compulsório, interferindo diretamente no modo de vida das comunidades atingidas.⁶

Pelas características específicas dessas populações, o direito ao ambiente sadio está diretamente associado ao direito à saúde, à alimentação adequada, aos direitos culturais e a outros direitos humanos.

Diferentes coletividades do universo rural e ribeirinho do Brasil têm sido seriamente afetadas pelas obras do setor energético. São grupos sociais que construíram e recriam modos de fazer e viver peculiares, associados a processos históricos de apropriação, conhecimento e classificação do ambiente em que vivem e do qual dependem.

A maioria dos diagnósticos sobre coletividades rurais não permite o conhecimento desses modos singulares de organização sociocultural e econômica e de apropriação territorial. As abordagens destas relações são muito limitadas e não são capazes de superar o viés meramente utilitário. Não são considerados os saberes e os códigos coletivos que regulam manejos e classificações ambientais, usos e acessos a recursos naturais. Não se levam em conta devidamente os diversos “sistemas de posse comunal” ou zonas de uso comum, relacionados aos modos como estes grupos ou comunidades se estruturaram historicamente.⁷

⁵ SOUZA, Zani Cajueiro Tobias de. Palestra realizada durante o Encontro da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no dia 9 de agosto de 2013, em Salvador, BA.

⁶ CUREAU, Sandra. A deficiência de avaliação do chamado meio sociocultural, nos estudos de impacto ambiental, e suas consequências para as comunidades afetadas pelas grandes obras. In: GALLI, Alessandra (Coord.). *Direito Socioambiental*. Homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010, v. 1, p. 384.

⁷ In: Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Deficiências em estudos de impacto ambiental*. Brasília: ESMPU, 2004, p. 27.

Tomemos como exemplo o caso da UHE de Estreito, na divisa do estado do Tocantins com o estado do Maranhão, que foi inaugurada em 17 de outubro de 2012. Nas suas áreas de influência, havia a presença de grupos sociais que faziam uso de recursos naturais, em seus processos de reprodução socioeconômica e cultural. Tais recursos, à toda evidência, ficaram sujeitos à degradação ambiental devido à implantação do empreendimento em questão.

Conforme o EIA/RIMA, a população a ser deslocada, no meio rural, em virtude da implantação da UHE Estreito, alcançaria 960 famílias ribeirinhas e 59 famílias de ilhéus, totalizando cerca de 5.000 pessoas. No meio urbano, seriam aproximadamente 270 famílias, estimadas pelos autores do referido estudo em cerca de 1.150 pessoas.

As comunidades diretamente afetadas foram assim elencadas:

- a) Assentados pelo INCRA – famílias sem terra, que foram assentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Desenvolvem atividades produtivas, como plantio de lavouras, criação de pequenos animais, pesca e coleta de frutos nativos, que restaram ameaçadas pela formação do lago da UHE.
- b) Pescadores – famílias que têm como atividade econômica principal a pesca e ainda plantam nas vazantes e colhem frutas nativas. Com a construção da barragem, por alguns anos, essas famílias não terão condições de realizar a atividade pesqueira em áreas a montante e a jusante, devido às alterações que ocorrem no ambiente aquático.
- c) Posseiros, proprietários e ocupantes – famílias que têm como principal atividade o plantio de produtos agrícolas, criação de pequenos animais e bovinos. Com a construção da UHE surgiram problemas como o desconhecimento dos valores a serem pagos a cada benfeitoria e outros itens avaliados e a exclusão da maioria dos arrendatários, meeiros e ocupantes do direito à indenização. Os estudos de caso foram realizados pelo consórcio responsável pelo empreendimento, sem a participação de órgãos ligados ao governo e da organização dos atingidos.
- d) Barraqueiros e barqueiros – o alagamento permanente das áreas, com o conseqüente apodrecimento da matéria orgânica, tem como conseqüência a diminuição do interesse pelas praias do lago.
- e) Extrativistas – famílias que têm como principal atividade a coleta de frutas nativas como bacuri, murici, coco babaçu. Com a construção da UHE, o fim das florestas, das plantas e, conseqüentemente, dos frutos acarretará dificuldades de continuar extraindo dessas espécies a sua sobrevivência.
- f) Oleiros – famílias que têm como principal atividade a fabricação de tijolos artesanais. Não sendo reconhecidos como atividade produtiva, com a construção da Usina não haverá mais o barro que era utilizado, nem como desenvolver a atividade.

Em janeiro de 2012, antes mesmo da inauguração da obra, uma cheia no rio Tocantins gerou a inundação de áreas urbanas dos municípios maranhenses de Estreito, Aguiarnópolis e Imperatriz. Em Imperatriz, 60 famílias ficaram desabrigadas e 255 desalojadas. No município de Estreito, a população ribeirinha foi prejudicada pela perda do pescado e a derrubada de vegetação, consequência do processo de erosão nas margens do rio. Tal fato decorreu do descumprimento de uma das condicionantes da licença de operação, que causou a cheia e deixou um total de mais de 1.260 pessoas desabrigadas e desalojadas. Em consequência, foi ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público Federal no Município de Imperatriz, com pedido de liminar, contra o Consórcio Estreito Energia (Ceste) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) por inadequações na operação e fiscalização de serviços da Usina Hidrelétrica de Estreito.⁸

Conforme notícia jornalística, em 11 de julho de 2013 cerca de 900 atingidos pela obra trancaram a entrada da UHE no estado de Tocantins. A manifestação reivindicava o reassentamento imediato de mais de 800 famílias, acampadas desde a inauguração da Usina em outubro de 2012, abastecimento de água para os acampados e assentados e programa de compensação econômica para os pescadores, prejudicados pela drástica diminuição de peixes desde a construção da barragem.⁹

Pinto e Oliveira¹⁰ observam que a construção da UHE e a consequente formação do reservatório provocaram profundos impactos tanto a montante quanto a jusante da barragem. A montante, o curso natural do rio foi modificado e imensas áreas foram inundadas, inclusive urbanas, o que acarretou a realocação das populações em áreas com características muito diferentes daquelas que ocupavam, impedindo a retomada do modo de vida anterior.

Também a jusante as populações sofreram as consequências da modificação da vazão do rio, que, devido à abertura e fechamento das comportas, passou a ser instável, o que interferiu em atividades como a pesca e o plantio praticado às suas margens. Também as praias fluviais, que eram um atrativo turístico, tornaram-se áreas de risco, levando ao fim das atividades anteriormente ali praticadas.

Uma dissertação de mestrado, apresentada por Graziela Rodrigues de Almeida¹¹ junto ao Instituto de Ciências Sociais da UnB em 2007, relata

⁸ Disponível em: <<http://www.luiscardoso.com.br/politica/2012/10/hidreletrica-de-estreito-causou-danos-ambientais-ao-ma-mpf-aciona-consorcio/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

⁹ Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/13537>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

¹⁰ PINTO, Paulo Henrique Pereira; OLIVEIRA, Luana Priscila de. A construção da Usina Hidrelétrica de Estreito no estado do Tocantins, Brasil: um exemplo de injustiça ambiental. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/remea/article/view/3591>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

¹¹ ALMEIDA, Graziela Rodrigues de. Terras indígenas e o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito: análise etnográfica de um conflito socioambiental. Universidade de Brasília: programa de pós-graduação em antropologia social. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1383/1/Dissertacao_2007_GrazielaAlmeida.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

os impactos sobre os povos indígenas Apinajé, Gavião, Krahó e Krikati, que estavam entre as comunidades indiretamente afetadas, vistos por um representante dos Krahó:

[...] Porque a barragem serve para os ricos, mas é o prejuízo é para os pobres. E tanto faz para o peixe e tanto faz para a caça também. O prejuízo para nós todo mundo. Porque diz que, quando o adubo químico cai na água, a paquinha vai beber aquela água e vai morrer também... Eu acho que eu vou morrer também. Porque a gente vive, tudo o mundo vive, é bebendo e comendo. A gente vive porque tem alimentação completa para poder ficar. Então, a respeito do barragem, eu concordo com meu povo, e defendo meu povo, para não ter barragem...

[...] Esses bichos vão para onde? Esses bichos vai viver de quê? Vai viver como? Isso os índios ficam preocupados, não só com ele. Com os bichos também. Com outras coisas também que está em torno. As abelhas que vivem, que mora no tronco. As coisas que vivem na mata, isso tudo é a preocupação que os índios têm [...]. O prejuízo se fosse só para os índios não era nada [...].

Os indígenas manifestaram preocupação, também, com a invasão de suas terras e a pressão sobre seus territórios, decorrentes não só da chegada de pessoas em função do empreendimento como da realocação daquelas que iriam ter suas terras alagadas. Estas consequências são vistas independentemente da distância do empreendimento em relação ao limite das terras. É preciso lembrar que, para os povos indígenas, o território é um meio para exercer o seu modo de vida; nele realizam atividades produtivas e culturais, estabelecem suas relações sociais, tudo dentro de um processo evolutivo histórico.

A autora conclui que “uma saída que pode ser vislumbrada no planejamento de grandes projetos hidrelétricos é a participação não só de populações indígenas como de outros grupos sociais que serão atingidos pelos impactos do empreendimento desde o início de seu planejamento”.

A mesma situação relatada acima está se repetindo na UHE Santo Antonio, no rio Madeira. Recente vistoria técnica, realizada pelo perito da 4ª CCR/MPF, Murilo Lustosa Lopes,¹² constatou que, desde a formação do re-

¹² LOPES, Murilo Lustosa. Parecer Técnico nº 157/2013. Transcrevo: “No trecho da margem direita do rio Madeira que vai da ponte da rodovia BR-319 até o porto Cai n’Água (sem proteção na margem) foram observados vários pontos onde as erosões estavam visíveis e eram recentes, ou seja, surgiram na cheia de 2013 de acordo com informações dos policiais ambientais que compunham a equipe. Esses pontos são próximos aos antigos escritórios da Enaro e do pátio da EFMM, sendo que esse último recebeu, há pouco tempo, pequena proteção de enrocamento lançado.

Na margem esquerda do rio Madeira, a vistoria enfocou a comunidade São Sebastião, com parte realizada em jornada diurna e outra parte em período noturno. Alguns moradores desse núcleo residencial prestaram declarações colhidas em termo na PR/RO, no qual há registro de desbarrancamento marginal acelerado em 2013 e por eles associado ao início da operação UHE Santo Antônio (ICP 1.31.000.000971/2012-24).

Na vistoria diurna pode-se constatar danos em várias construções, algumas delas já interditadas pela Defesa Civil segundo os moradores. De acordo com narrativa dos proprietários, os problemas

servatório da Usina e o início das operações, criaram-se pontos de erosão às margens do rio, com ocorrência de desbarrancamento acelerado marginal em 2013, colocando em risco a vida dos moradores e suas construções e levando à interdição de algumas residências. A formação de uma “praia”, que ocorria nos meses de estiagem, deixou de acontecer, levando à redução da frequência dos ‘veranistas’ nos bares do povoado.

3 Impactos sobre o patrimônio cultural imaterial

Além das perdas materiais, existem as perdas imateriais, que não atingem coisas concretas, mas os laços e redes sociais.¹³

Os impactos causados sobre o patrimônio cultural imaterial das coletividades atingidas pelas grandes obras do setor energético estão diretamente ligados aos impactos sociais. Usando, novamente, as palavras de Zani Cajueiro Tobias de Souza¹⁴, todo o espaço é um *locus*, com valor de símbolo e valor de uso. O valor de símbolo é conferido pela própria comunidade que o utiliza.

No dizer de Joël Candau,¹⁵ “a elaboração do patrimônio segue o movimento das memórias e acompanha a construção das identidades”.

A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, formulada pela UNESCO em 2003, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, definiu o patrimônio imaterial ou intangível como sendo

as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de

nas edificações em decorrência da erosão marginal (fissuras, trincas e colapso parcial) surgiram após o início da operação da UHE Santo Antônio, o que levou o empreendedor (SAE) a realizar reforços em algumas edificações em agosto de 2012.

Os moradores locais narraram ainda que nos meses finais da estiagem, era formada uma “praia” ao longo da margem, iniciando em frente à capela do povoado e estendendo-se até um pouco a montante da ponte da rodovia BR-319. Essa “praia”, observada facilmente em imagem de satélite obtida em 28.9.2011 no Google Earth, não se formou em 2012 na extensão dos anos anteriores, reduzindo sua ocorrência para jusante da comunidade e levando a redução de frequência dos ‘veranistas’ nos bares do povoado. Esse fato deve ser analisado e verificado na estiagem de 2013 e seguintes.

Foram constatadas algumas iniciativas particulares para tentar proteger o talude de margem das suas propriedades contra a erosão (barreira de pneus, sacos de areia e ancoragem de embarcações) sem contudo conseguir êxito.”

¹³ Veja-se, a respeito: <http://www.maternatura.org.br/hidretricas/guia/LeiaMais_Osimpectosambientaisociais.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

¹⁴ Palestra já citada.

¹⁵ CANDAU, Joël. *Memória e identidade*. São Paulo: Conexto, 2011, p. 163.

identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana.

O suporte físico das manifestações do patrimônio cultural imaterial ou intangível é o ser humano, o que significa que, se não mais existirem indivíduos ou grupos de indivíduos, capazes de reproduzir uma determinada manifestação cultural – um modo de fazer ou criar, um ritual sagrado – ele deixará de existir, permanecendo o registro apenas como referência a algo que já ocorreu mas que ficou no passado.

Portanto, como observam Pelegrini e Funari,¹⁶ as interações com a natureza e a própria história dos grupos que convivem num determinado espaço social são aspectos fundamentais para o sentido de pertença dessas comunidades em relação aos conhecimentos que são transmitidos de geração a geração.

Segundo João Akira Omoto,¹⁷ a primeira década do novo milênio é marcada “por uma significativa produção no âmbito dos direitos culturais com vistas à proteção e promoção do direito à diversidade, reconhecendo que as relações entre os homens e entre o homem e a natureza, sejam de ordem política, econômica, social ou cultural, determinam diferentes maneiras de criar, expressar, fazer ou viver, forjando uma diversidade de modos de expressão e de vida que constituem verdadeiro patrimônio cultural imaterial da humanidade.”

Conforme já escrevemos anteriormente,¹⁸ verifica-se uma perda significativa do patrimônio cultural imaterial, quando, pelo deslocamento compulsório, não vem o grupo comunitário a ser realocado coletivamente e em área semelhante àquela que anteriormente ocupava. Isso porque, como já referido, as práticas culturais, como modos de fazer, criar, viver, são construídas pelo grupo social, através de gerações, pela apropriação dos recursos naturais e pelo uso que deles fazem.

Márcia Dieguez Leuzinger¹⁹ aponta para o fato de que o território é um elemento caracterizador das comunidades tradicionais. Sua importância “reside na sua essencialidade à reprodução física e cultural dessas populações, considerando as formas diferenciadas de uso e apropriação do espaço”.

¹⁶ PELEGRINI, Sandra C. A.; FUNARI, Pedro Paulo. *O que é patrimônio cultural imaterial*. São Paulo: Brasiliense, 2009, p. 46.

¹⁷ OMOTO, João Akira. *Direito ao desenvolvimento sustentável sob a perspectiva dos direitos humanos*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: mestrado em Direito. São Paulo: 2011, p. 100.

¹⁸ CUREAU, Sandra. A deficiência de avaliação do chamado meio sociocultural, nos estudos de impacto ambiental, e suas consequências para as comunidades afetadas pelas grandes obras. In: GALLI, Alessandra (Coord.). *Direito Socioambiental*. Homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010, v. 1, p. 385.

¹⁹ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Populações tradicionais e conhecimentos associados aos recursos genéticos: conceitos, características e peculiaridades. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; KLEBA, John Bernhard. *Dilemas do acesso à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais*. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 226.

Entretanto, inexistente relação entre territorialidade e posse imemorial – ou seja, para essa caracterização não é necessário que a posse seja imemorial –, porque a primeira ocorre “não em função do tempo de ocupação, mas dos usos, costumes e tradições reproduzidos pelos povos tradicionais, em geral a partir da tradição oral”, traduzindo uma ocupação coletiva do espaço, na qual prevalece o uso compartilhado dos recursos naturais.

Dessa forma, a perda do território, em decorrência da instalação de uma usina hidrelétrica, significa, para as comunidades afetadas, o rompimento de suas tradições, de sua cultura, de seus vínculos sociais e de seus modos de apropriação dos recursos naturais.

Tradicionalmente, a realocação das populações atingidas pelos grandes empreendimentos do setor hidrelétrico não é feita de maneira a preservar suas práticas culturais. Ao contrário, os empreendedores têm optado por indenizações individuais, em detrimento do remanejamento coletivo para locais que permitam aos grupos atingidos reproduzir suas vidas nos mesmos moldes anteriores, com a manutenção de seus laços sociais, de seus modos de sobrevivência e de seus valores culturais.

Em estudo sobre as populações afetadas pela Usina Hidrelétrica de Baguari, em Minas Gerais, Aniely Coneglian Santos²⁰ observa: “Como medir, quantificar os valores naturais, as plantas nativas, pertencentes a cada quintal de casa? Percebeu-se que a população local planta para o sustento, e também estabelece relações sociais, onde ocorrem trocas, diálogos e a possibilidade de uma boa convivência com a vizinhança.” E continua: “De certo modo essas ‘perdas’ resultam muitas vezes em danos irreparáveis, pois para muitos há um valor simbólico insubstituível relacionado ao meio ambiente natural e aos bens que ajudaram a construir diversas gerações que ali viviam, e a perda da qualidade do solo ainda traz perdas materiais na redução da produtividade da terra.”

Um caso exemplar é o da construção da UHE Aimorés, na região do Rio Doce, próxima da divisa do estado de Minas Gerais com o estado do Espírito Santo.

O projeto teve início em 1975, durante a ditadura militar, quando a CEMIG – Companhia Elétrica de Minas Gerais – obteve a concessão para sua implantação. No entanto, somente em fevereiro de 1996, 21 anos após, foram aprovados o Plano de Obras e criado o Consórcio para a construção. O EIA/RIMA foi protocolado no IBAMA em 1998 e em 2000 iniciaram-se as audiências públicas nas cidades que seriam atingidas pelo empreendimento.

²⁰ SANTOS, Aniely Coneglian. Percepção das famílias do processo de realocação decorrente da Instalação da Usina Hidrelétrica de Baguari no Município de Periquito – MG. Disponível em: <<http://www.ecsbarragens.ufpa.br/site/cd/ARQUIVOS/GT9-38-23-20101115204435.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

Entre os impactos previstos estava a realocação total da cidade de Itueta, em Minas Gerais, cuja formação iniciara-se no século XIX.

Com o declínio da mineração no estado, desenvolveu-se a atividade agrícola e pecuária, construindo-se a estrada de ferro Vitória-Minas, em 1840. A expansão da fronteira agrícola atingiu aquela região, que era caracterizada por densas florestas tropicais e ocupada por povos indígenas. O próprio nome da cidade é de origem indígena e significa “muitas cachoeiras”.

A proposta do Consórcio, constituído pela CEMIG e pela Vale²¹ era de que, à medida que a nova cidade de Itueta fosse construída, os moradores seriam para lá deslocados, após o que a antiga cidade seria destruída. Entretanto, as três etapas – construção, mudança e destruição – foram realizadas ao mesmo tempo.

Quando o Consórcio decidiu dar início à formação da represa, os moradores só tiveram como opção conviver com as ruínas da antiga cidade ou morar em um grande canteiro de obras. A Igreja de Itueta foi destruída em 2004, antes da realocação dos moradores.

Da antiga pequena cidade interiorana, na qual todos se conheciam e onde as relações sociais se alimentavam da familiaridade cotidiana com os pontos de referência – farmácia, praça da igreja – e do apoio mútuo em situações difíceis, como enchentes, passou-se a um espaço de “inédito pertencimento”, que exigiu de cada morador – ainda ligado à memória dos velhos lugares sociais – a busca de significação e apropriação de novas zonas simbólicas de sociabilidade.

Conforme Lopes, Trigueiro e Ciccarone,²² de cujo artigo foram extraídas estas informações, “a configuração da antiga Itueta – para a qual confluíram processos históricos e econômicos de expansão das fronteiras agrícolas e desenvolvimento regional – sucumbiu à nova Itueta, edificada no contexto do plano nacional de desenvolvimento econômico industrial, em gestação desde os anos do regime militar”.

Os moradores queriam o reconhecimento de seu modo de vida, profundamente vinculado ao ambiente em que estavam inseridos, de seu modo de produção de bens materiais e imateriais e de suas histórias de vida, como se vê do comovente depoimento de Beto, pescador e artesão:

– Ainda pesco lá. Se ainda tivesse lá Uba [planta utilizada para fazer balaio, um tipo de cesto]. Ubá é só na beira do rio, agora que colocou água lá, acabou. Se tivesse, ainda voltaria lá para buscar.

²¹ Então Companhia Vale do Rio Doce.

²² LOPES, Jayme Karlos Reis; TRIGUEIRO, Aline; CICCARONE, Celeste. Atingidos pelo futuro: perspectivas e debates na instalação da UHE Aimorés/Itueta-MG, Brasil. *Sinais* – Revista Eletrônica. Ciências Sociais, Vitória, CCHN, UFES, v. 1, n. 11, jun. 2012.

4 Impactos das usinas hidrelétricas sobre patrimônio material – paisagens culturais, bens imóveis e patrimônio arqueológico

Memória e identidade integram a definição de patrimônio cultural, contida no art. 216 da Constituição Federal de 1988 e na Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial da UNESCO,²³ podendo-se afirmar que os diferentes bens imóveis, móveis e documentais, monumentos, obras sacras, formas de expressão, modos de criar, fazer e viver estão intimamente ligados a esses dois conceitos.

No preâmbulo da Carta de Veneza, de maio de 1964, já se afirmava que as obras monumentais de cada povo “perduram no presente como o testemunho vivo de suas tradições seculares.”

As chamadas paisagens culturais foram equiparadas, expressamente, pelo § 2º do art. 1º do Decreto-lei 25/37, aos bens móveis e imóveis, para fins de proteção e tombamento, abrangendo os monumentos naturais, sítios e paisagens que importe conservar e proteger “pela feição notável com que tenham sido dotados pela Natureza ou agenciados pela indústria humana”.

Os problemas mais graves envolvendo a sua destruição decorrem de grandes empreendimentos levados a efeito pelo Poder Público, entre os quais as usinas hidrelétricas.

O caso mais emblemático talvez seja o das Sete Quedas do Iguaçu, na divisa do Estado do Paraná. Em 26 de outubro de 1982, as águas do lago que formaram o reservatório da Usina Hidrelétrica de Itaipu cobriram as Sete Quedas, em nome do progresso, do conforto e da necessidade de geração de energia.

O poeta Carlos Drummond de Andrade, na edição de 9 de setembro de 1982 do *Jornal do Brasil*, quando já se anunciava o fechamento das comportas para a criação do lago da hidrelétrica, publicou, no Caderno B, o poema “Adeus a Sete Quedas”, no qual manifestou sua desconformidade com a destruição do Salto das Sete Quedas, do qual extrai-se o seguinte trecho²⁴:

Sete quedas por mim passaram,
e todas sete se esvaíram.
Cessa o estrondo das cachoeiras, e com ele
a memória dos índios, pulverizada,
já não desperta o mínimo arrepio.
Aos mortos espanhóis, aos mortos bandeirantes,

²³ Em seu artigo 2º (definições), a Convenção diz textualmente que o patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, “gera um sentimento de identidade e continuidade”, conforme <<http://www.unesco.org/culture/ich/doc/src/00009-PT-Brazil-PDF.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2012.

²⁴ Disponível em: <<http://www.algumapoesia.com.br/drummond/drummond30.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

aos apagados fogos
de Ciudad Real de Guaira vão juntar-se
os sete fantasmas das águas assassinadas
por mão do homem, dono do planeta.

Aqui outrora retumbaram vozes
da natureza imaginosa, fértil
em teatrais encenações de sonhos
aos homens ofertadas sem contrato.
Uma beleza-em-si, fantástico desenho
corporizado em cachões e bulções de aéreo contorno
mostrava-se, despia-se, doava-se
em livre coito à humana vista extasiada.
Toda a arquitetura, toda a engenharia
de remotos egípcios e assírios
em vão ousaria criar tal monumento.

E desfaz-se
por ingrata intervenção de tecnocratas.
Aqui sete visões, sete esculturas
de líquido perfil
dissolvem-se entre cálculos computadorizados
de um país que vai deixando de ser humano
para tornar-se empresa gélida, mais nada.

Faz-se do movimento uma represa,
da agitação faz-se um silêncio
empresarial, de hidrelétrico projeto.
Vamos oferecer todo o conforto
que luz e força tarifadas geram
à custa de outro bem que não tem preço
nem resgate, empobrecendo a vida
na feroz ilusão de enriquecê-la.

Sete boiadas de água, sete touros brancos,
de bilhões de touros brancos integrados,
afundam-se em lagoa, e no vazio
que forma alguma ocupará, que resta
senão da natureza a dor sem gesto,
a calada censura
e a maldição que o tempo irá trazendo?"

A usina hidrelétrica de Itaipu começou a ser construída no rio Paraná, na década de 1970, sendo fruto de uma parceria do Brasil com o Paraguai. A obra, atualmente, seria considerada inviável, devido ao impacto ambiental causado, e “só foi possível porque os governos militares da época não recuaram diante dos protestos por todo o país. Em 1982, quando começou

o enchimento do lago, cerca de doze mil estudantes e manifestantes de movimentos rurais acamparam em torno da represa para protestar.”²⁵

Apenas a conversão de diversos fatores, que envolvem desde áreas ocupadas por povos indígenas até problemas na aprovação dos Estudos de Impacto Ambiental, evitaram, até agora, que outro desastre de semelhantes proporções ocorresse no rio Araguaia. Há cerca de 40 anos, foi dada a concessão para a construção da UHE Santa Isabel.

Informações contidas no sítio eletrônico da Sociedade Brasileira de Arqueologia denunciam que “a usina hidrelétrica Santa Isabel, planejada para instalação no rio Araguaia, na divisa dos estados do Tocantins e Pará, impactará dezenas de sítios arqueológicos, entre eles a Ilha dos Martírios”.²⁶

A Ilha dos Martírios, prevista para ser soterrada e submersa com o enchimento do lago da usina, é um gigantesco sítio arqueológico, conhecido no meio literário desde o século XVIII, com gravuras rupestres espalhadas por uma vasta área que avança sobre o rio, quase unindo as duas margens.

No caminho da hidrelétrica também fica a região que serviu de palco para a **Guerrilha do Araguaia**, no fim da década de 1960.

O IBAMA, que muitas vezes reprovou o projeto, em 26 de março de 2012 aceitou o EIA/RIMA de Santa Isabel, entendendo estarem os estudos tecnicamente corretos. Por sua vez, a **Agência Nacional de Energia Elétrica** – ANEEL decidiu prorrogar a concessão do empreendimento por 34 anos, a contar da emissão da licença prévia.²⁷

Segundo a revista Exame, de 09/08/2013,²⁸ a concessão da hidrelétrica Santa Isabel foi devolvida pelo consórcio, formado por Vale, Billiton Metais, Alcoa Alumínio, Votorantim Cimentos e Camargo Corrêa, à União, no dia anterior, após decisão da Justiça Federal de Brasília, concedendo liminar a favor de concessionários de cinco das usinas, associados da Associação Brasileira dos Investidores em Autoprodução de Energia Elétrica (Abiape), suspendendo o prazo final para que se manifestassem sobre a devolução. Em julho deste ano, o Ministério das Minas e Energia havia divulgado as diretrizes para a devolução de oito usinas licitadas até março de 2004, que ainda não entraram em operação, entre as quais Santa Isabel.

Por ora, portanto, o patrimônio cultural da Ilha dos Martírios está a salvo.

Aliás, no que se refere ao patrimônio arqueológico, muitos são os exemplos de ameaças ou destruição decorrentes de obras do setor energético.

²⁵ Disponível em: <http://www.miniweb.com.br/Geografia/Artigos/hidrografia/usina_itaipu.htm>. Acesso em: 19 jun. 2010.

²⁶ Disponível em: <<http://www.sabnet.com.br>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

²⁷ BORGES, André. *Jornal Valor*, 11 abr. 2012.

²⁸ Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/energia/noticias/concessao-da-hidreletrica-santa-isabel-e-devolvida-a-uniao>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

Talvez o mais recente seja o da UHE de Belo Monte, localizada no Estado do Pará.

Na Volta Grande do rio Xingu, na Terra Indígena Paquiçamba do grupo Juruna, foram identificados vestígios arqueológicos com fragmentos cerâmicos em toda a área de moradia. Também foi encontrado outro sítio arqueológico, com muitos fragmentos cerâmicos e lâminas de machado. Com a vazão reduzida do rio Xingu, a partir da construção do Aproveitamento Hidroelétrico de Belo Monte, os petróglifos e os sítios cerâmicos ficarão permanentemente expostos.²⁹

Foram localizadas, ainda, duas áreas com gravuras rupestres inéditas. Tais sítios arqueológicos são imprescindíveis para verificar as ocupações, migrações, relações culturais entre os grupos pré-coloniais que viveram nessa região. Essas áreas poderão sofrer impactos irreversíveis pela redução da vazão das águas do rio, em decorrência da construção da UHE, porque as cachoeiras, que aparecem apenas na época da vazante, são as mais visitadas pelos turistas e os vestígios estão aflorando à superfície. A construção da Hidrelétrica de Belo Monte, pela Eletronorte, é objeto de disputa judicial desde 2001, quando o Ministério Público Federal no Pará ajuizou a primeira ação civil pública contra o seu licenciamento.

A Lei nº 3.924, de 26 de junho de 1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, após afirmar, em seu artigo 1º, que “os monumentos arqueológicos ou pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional e todos os elementos que neles se encontram ficam sob a guarda e proteção do Poder Público”, nas alíneas do artigo segundo, considera inseridos neste conceito, entre outros: os sítios nos quais se encontram vestígios positivos de ocupação pelos paleoameríndios tais como grutas, lapas e abrigos sob rocha; os sítios identificados como cemitérios, sepulturas ou locais de pouso prolongado ou de aldeamento, nos quais se encontram vestígios humanos de interesse arqueológico ou paleoetnográfico; as inscrições rupestres ou locais como sulcos de polimentos de utensílios e outros vestígios de atividade de paleoameríndios.

O artigo 3º proíbe, em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis, casqueiros, concheiros, birbigueiras ou sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições e objetos enumerados nas alíneas *b*, *c* e *d* do artigo anterior, antes de serem devidamente pesquisados.

Inês Soares³⁰ lembra que “o IPHAN tem intervenção obrigatória na revisão do licenciamento ambiental em todos os casos em que exista indí-

²⁹ Conforme IT nº 294/09 da 4ª CCR/MPF.

³⁰ SOARES, Inês Virgínia Prado. *Proteção jurídica do patrimônio arqueológico no Brasil: fundamentos para efetividade da tutela em face de obras e atividades impactantes*. Erechim: Habilis, 2007, p. 157.

cio de risco ao patrimônio arqueológico.” Nestes casos, cabe-lhe o dever de exigir que o empreendedor cumpra condicionantes específicas para a proteção e preservação destes bens.

Conforme já escrevemos anteriormente,³¹ foram veiculadas notícias de possíveis impactos do AHE de Santo Antonio e Jirau sobre a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, datada do final do século XIX. O primeiro grupo de engenheiros chegou a Santo Antonio do Madeira em 6 de julho de 1872. Por cinco décadas, milhares de pessoas enfrentaram as moléstias tropicais, os ataques de populações indígenas, o medo e a morte. Estima-se em 5.000 o número de mortos durante a sua construção.³² Quando foi finalmente concluída, a ferrovia ligava a futura Porto Velho a Guajará-Mirim, na fronteira com a Bolívia, numa extensão de 364 km.

Notícias recentes, porém, dão conta de que a praça e os galpões da Estrada de Ferro se tornaram um novo espaço de convivência em Porto Velho, depois que foram reformadas em 2010, como parte da compensação ambiental da Santo Antônio Energia,³³

No sul do país, o aproveitamento hidrelétrico Pai Querê, previsto no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, é considerado como preferencial por constituir uma obra de infraestrutura emergencial.

Trata-se de um empreendimento do Consórcio Pai Querê (CEPAQ) formado pelas empresas Votorantim Cimentos Ltda., Alcoa Alumínio S.A. e DME Energética Ltda., projetado para o Rio Pelotas, na divisa dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, em áreas dos municípios de Bom Jesus/RS, Lages e São Joaquim/SC.

O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental foram recebidos pelo IBAMA em julho de 2010.

Entretanto, o projeto permaneceu parado até 2013. Em 20 de março, a Vara Federal Ambiental Agrária e Residual da Justiça Federal de Porto Alegre/RS deferiu liminar requerida pelo Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – InGá, em ação cautelar movida contra o IBAMA, suspendendo as audiências públicas do Projeto UHE Pai Querê até que seja atendido o requerimento de informações protocolado pela entidade ambientalista.³⁴

Documentos elaborados pela Superintendência do Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN – em Santa Catarina informam que, na porção desses territórios gaúcho e catarinense, encontra-se a

³¹ CUREAU, Sandra. Bens culturais e desenvolvimento. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Forum, 2010, v. 2, p. 386-387.

³² O Cemitério da Candelária, conhecido como Cemitério dos Heróis Esquecidos, está localizado a 2 km do centro de Porto Velho, próximo à linha férrea, e abriga os corpos de 1.593 trabalhadores, que vieram de 22 países de todos os continentes, para trabalhar na construção da ferrovia e morrerem lutando contra a selva amazônica.

³³ Disponível em: <<http://cadernosdopatrimonio.org/tag/rondonia/>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

³⁴ Disponível em: <<http://www.clmais.com.br/informacao/33208/>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

maior parte dos remanescentes físicos significativos dos corredores de taipas de pedras que configuravam o Caminho dos Tropeiros, o qual se estendia desde Viamão/RS, na atual região metropolitana de Porto Alegre, até Sorocaba, em São Paulo.

Nesse percurso, a principal rota cruzou o Rio Pelotas, na divisa dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, passando pelos municípios de Bom Jesus/RS e Lages/SC, durante dois séculos. Cemitérios centenários, sedes de fazendas com currais em alvenaria de pedra e, principalmente, o marco histórico do Caminho das Tropas, que é o Passo de Santa Vitória, ali são mantidos, como testemunhos de um passado e elementos de memória. É preciso reafirmar que a ligação com a memória e a identidade, de qualquer manifestação de um bem cultural, produz a transformação do material em imaterial, como diz Leniaud.³⁵

Conforme dados do IPHAN, a construção do AHE Pai Querê causará o alagamento do Passo de Santa Vitória, de parte dos corredores de taipa e de vários sítios arqueológicos. Além disso, sedes de fazendas históricas, tais como Ronda, São Domingos e Cajuru, estão próximas do local previsto para a construção da usina. No caso do Passo de Santa Vitória, qualquer medida compensatória não restituirá, nem em parte, a perda de tão valioso bem para a memória nacional.³⁶

Considerações finais

Embora a Constituição Federal de 1988 exija que seja dada ampla publicidade aos estudos de impacto ambiental, em regra isso não ocorre. As audiências públicas não são realizadas em todas as localidades que serão afetadas pelas obras. Os lugares escolhidos não são de fácil acesso para as comunidades tradicionais, que, muitas vezes, sequer tomam conhecimento de sua realização. Em muitas das audiências públicas, apenas é garantida a presença de pessoas em eventos.

Nos casos que envolvem populações rurais, indígenas ou quilombolas, em que seria necessário identificar estratégias e procedimentos específicos, para que a participação informada pudesse acontecer de modo efetivo, isso não ocorre.

Além disso, um perfil socioeconômico e cultural correto das populações atingidas ajudaria a qualificar impactos como negativos, significativos e, muitas vezes, irreversíveis.

³⁵ LENIAUD, Jean-Michel. Du matériel à l'immatériel: vers une nouvelle conception du patrimoine. In: BENHAMOU, Françoise; CORNU, Marie (Dir.). *Le patrimoine culturel au risque de l'immatériel: enjeux juridiques, culturels, économiques*. Paris: L'Harmattan, 2010, p. 30.

³⁶ OLIVEIRA, Márcio Carvalho; AMENOMORI, Sandra Nami. Parecer Técnico nº 173/2012. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão.

O Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que deveria ser elaborado em linguagem simples, de fácil entendimento, refletindo tudo quanto contém o Estudo de Impacto Ambiental, é uma verdadeira obra de *marketing*, na qual apenas os pontos positivos são valorizados, enquanto os impactos negativos são minimizados ou simplesmente esquecidos.

A construção de uma usina hidrelétrica representa para as populações atingidas a destruição de seus projetos de vida, impondo sua expulsão do território até então ocupado, sem apresentar compensações que possam, ao menos, assegurar a reprodução de seus modos de viver, fazer e criar, no mesmo nível em que se verificava antes da implantação do empreendimento.

Em uma comunidade rural, há muito mais que apenas uma unidade produtiva. Há relações e inter-relações construídas durante décadas, culturas enraizadas há muitas gerações. O reassentamento muda a sua realidade, os seus vínculos sociais e a sua forma de viver: “muitas são as memórias e as histórias da população que ficam debaixo d’água para sempre”.³⁷

Isso implica na perda de referenciais importantes, que vão desde as relações, construídas ao longo de muitos anos, as trocas e apoio mútuo, o uso de locais de convivência, até o uso coletivo e apropriação do espaço e dos recursos naturais, que não serão reproduzidos no novo local ou nos novos locais de assentamento.

No que se refere aos bens culturais, não só os intangíveis, ligados aos lugares de memória, aos símbolos e ao sentido de pertencimento – pois a tradição sempre remete a um passado atualizado no presente, como afirma Candau³⁸ –, mas também os tangíveis, representados por paisagens naturais, vestígios arqueológicos e bens imóveis, são muitas vezes sacrificados, em nome do progresso, na implantação de usinas hidrelétricas, sem possibilidade de recuperação.

O modelo desenvolvimentista adotado pelo Brasil faz com que os projetos de aproveitamentos hidrelétricos sejam ditados pela lógica do mercado, colocando em segundo plano fatores importantes como os impactos culturais e os prejuízos pessoais que advirão às comunidades afetadas pelas obras. O resultado é perverso, porque todo povo funda sua identidade sobre uma memória histórica, alimentada de lembranças de um passado vivido, que delas necessita para manter seus laços comuns.

Referências

ALMEIDA, Graziela Rodrigues de. *Terras indígenas e o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Estreito*: análise etnográfica de um conflito socioambiental. Universidade de Brasília: programa de pós-graduação em antropologia social. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1383/1/Dissertacao_2007_GrazielaAlmeida.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

³⁷ REZENDE, Leonardo Pereira, op. cit., p. 31.

³⁸ Op. cit., p. 122.

- BORGES, André. *Jornal Valor*, de 11 abr. 2012.
- CANDAU, Joël. *Memória e identidade*. São Paulo: Conexto, 2011.
- CUREAU, Sandra. A deficiência de avaliação do chamado meio sociocultural, nos estudos de impacto ambiental, e suas consequências para as comunidades afetadas pelas grandes obras. In: GALLI, Alessandra (Coord.). *Direito Socioambiental*. Homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2010. v. 1.
- _____. Bens culturais e desenvolvimento. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Direito ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Forum, 2010. v. 2.
- LENIAUD, Jean-Michel. Du matériel à l'immatériel: vers une nouvelle conception du patrimoine. In: BENHAMOU, Françoise; CORNU, Marie (Dir.). *Le patrimoine culturel au risque de l'immatériel: enjeux juridiques, culturels, économiques*. Paris: L'Harmattan, 2010.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. (Série Universitária)
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Populações tradicionais e conhecimentos associados aos recursos genéticos: conceitos, características e peculiaridades. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; KLEBA, John Bernhard. *Dilemas do acesso à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais*. Belo Horizonte: Forum, 2009.
- LOPES, Jayme Karlos Reis; TRIGUEIRO, Aline; CICCARONE, Celeste. Atingidos pelo futuro: perspectivas e debates na instalação da UHE Aimorés/Itueta-MG, Brasil. *Sinais – Revista Eletrônica. Ciências Sociais*. Vitória, CCHN, UFES, v. 1, n. 11.
- LOPES, Murilo Lustosa. Parecer Técnico nº 157/2013. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e revisão.
- MINISTÉRIO Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Deficiências em estudos de impacto ambiental*. Brasília: ESMPU, 2004.
- MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. *Tratado de Direito Privado*. Parte Especial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
- OLIVEIRA, Márcio Carvalho; AMENOMORI, Sandra Nami. Parecer Técnico nº 173/2012. Ministério Público Federal. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão.
- OMOTO, João Akira. *Direito ao desenvolvimento sustentável sob a perspectiva dos direitos humanos*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: mestrado em direito. São Paulo: 2011.
- PELEGRINI, Sandra C. A.; FUNARI, Pedro Paulo. *O que é patrimônio cultural imaterial*. São Paulo: Brasiliense, 2009.
- PINTO, Paulo Henrique Pereira; OLIVEIRA, Luana Priscila de. A construção da Usina Hidrelétrica de Estreito no estado do Tocantins, Brasil: um exemplo de injustiça ambiental. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/remea/article/view/3591>> Acesso em 10/08/2013>.
- RASLAN, Alexandre Lima. *Responsabilidade civil ambiental do financiador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012
- REZENDE, Leonardo Pereira. *Dano moral & licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas*. Curitiba: Juruá, 2003.
- SANTOS, Aniely Coneglian. Percepção das famílias do processo de realocação decorrente da instalação da Usina Hidrelétrica de Baguari no Município de Periquito – MG. Disponível em: <http://www.ecsbarragens.ufpa.br/site/cd/ARQUIVOS/GT9-38-23-20101115204435.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

SOARES, Inês Virgínia Prado. *Proteção jurídica do patrimônio arqueológico no Brasil: fundamentos para efetividade da tutela em face de obras e atividades impactantes*. Erechim: Habilis, 2007.

SOUZA, Zani Cajueiro Tobias de. Palestra realizada durante o Encontro da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, no dia 9 de agosto de 2013, em Salvador, BA.

Sítios eletrônicos consultados

<http://www.luiscardoso.com.br/politica/2012/10/hidreletrica-de-estrito-causou-danos-ambientais-ao-ma-mpf-aciona-consorcio/>. Acesso em: 10 ago. 2013.

<http://www.brasildefato.com.br/node/13537>. Acesso em: 10 ago. 2013.

http://www.maternatura.org.br/hidreletricas/guia/LeiaMais_Osimpectosambientaisoesociais.pdf. Acesso em: 10 ago. 2013.

<http://www.unesco.org/culture/ich/doc/src/00009-PT-Brazil-PDF.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2012.

<http://www.algumapoesia.com.br/drummond/drummond30.htm>. Acesso em: 04 ago. 2013.

http://www.miniweb.com.br/Geografia/Artigos/hidrografia/usina_itaipu.htm. Acesso em: 19 jun. 2010.

<http://www.sabnet.com.br>. Acesso em: 11 ago. 2013.

<http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/energia/noticias/concessao-da-hidreletrica-santa-isabel-e-devolvida-a-uniao>. Acesso em: 11 ago. 2013.

<http://cadernosdopatrimonio.org/tag/rondonia/>. Acesso em: 11 ago. 2013.

<http://www.clmais.com.br/informacao/33208/>. Acesso em: 13 ago. 2013.

O Ministério Público e o caso das PCHs da Bacia do Alto Paraguai (Pantanal)

Wilson Rocha Assis*
Alexandre Lima Raslan**
Emerson Kalif Siqueira***

Breve caracterização socioambiental do Pantanal

O Pantanal constitui a maior planície alagável do mundo. Conforme estabelece a Resolução nº 32, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que institui a Divisão Hidrográfica Nacional, o Pantanal situa-se na Região Hidrográfica do Paraguai, ocupando a porção central do continente sul-americano. Encontra-se limitada ao Norte pela Região Hidrográfica Amazônica; a Nordeste, pela Região Hidrográfica do Tocantins/Araguaia; e a Sul/Sudeste, pela Região Hidrográfica do Paraná.

A conformação altimétrica da Bacia lhe confere o aspecto de um anfiteatro. Segundo o *Livro verde da avaliação ambiental estratégica do Pantanal*,

na posição da plateia, situam-se as terras do entorno, não inundáveis (planaltos, serras e depressões) e que foram esculpidas em diversas estruturas geológicas drenadas pelas cabeceiras das sete sub-bacias hidrográficas que foram o alto rio Paraguai no Brasil. A extensa planície, que ocupa a posição do palco, que permanece grande parte do ano inundada devido à baixa capacidade de drenagem do seu sistema fluvial, é formada por sedimentos não consolidados, depositados ao longo do Quaternário, marcadamente arenosos, com áreas resritas de depósitos argilosos e orgânicos.¹

* Procurador da República.

** Promotor de Justiça.

*** Procurador da República.

¹ *Livro verde da avaliação ambiental estratégica do Pantanal*, MMA, p. 41.

Do ponto de vista ecossistêmico, a característica mais marcante da bacia é a relação entre planalto e planície, que influencia a paisagem e a biodiversidade da região. Na planície a declividade é, aproximadamente, de 1 a 2 centímetros por quilômetro no sentido norte – sul e 6 a 12 centímetros por quilômetro no sentido leste-oeste.² Esta situação faz com que a região receba as águas acumuladas no planalto, as quais são escoadas lentamente alcançando o rio Paraguai, o que promove o fenômeno das cheias periódicas do pantanal.

A organização e a integridade ecológica da BAP dependem fundamentalmente de alguns componentes e processos chaves, que no planalto consistem na recarga do lençol freático, produtividade do solo, erosão, regime de fogo, dinâmica morfoestrutural da paisagem, funções da mata de galeria, habitats críticos e interações bióticas; no ecossistema de planície: *pulso de inundação, hidroquímica e carga de sedimentos, habitats críticos, dinâmica dos canais e conectividade com o rio principal, produtividade primária e aporte de matéria orgânica, interações bióticas e migrações*, conforme o Livro verde da AAE no Pantanal.³

O pulso regular das cheias é o principal fenômeno que rege o seu funcionamento ecológico, permitindo que a Bacia receba aporte de água e de nutrientes dissolvidos vindos dos seus principais canais de captação, o que resulta em um ecossistema abundantemente produtivo. O longo caminho percorrido pelas águas que inundam a BAP, vindas da parte alta da Bacia, no planalto, até chegarem à planície, agrega à biota pantaneira elementos vivos provenientes das mais variadas regiões, o que promove um variado mosaico de espécies vivas.

O Pantanal foi declarado Patrimônio Nacional pela Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 225, § 4º, no qual ficou consignada que a exploração de seus recursos naturais estaria vinculada à lei, que lhe asseguraria a preservação. No âmbito internacional, é considerado Patrimônio da Humanidade e Reserva da Biosfera pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, desde 2000. Em julho de 2004, a 7ª Conferência Internacional sobre Áreas Úmidas, realizada em Utrecht, Holanda, indicou o Pantanal como uma das áreas inundáveis que merecem atenção especial pela sua importância global, além de abrigar 03 sítios designados como de relevante importância internacional pela Convenção de Áreas Úmidas RAMSAR.

De fato, o Brasil possui onze zonas úmidas de importância mundial inscritas na Lista da Convenção Ramsar, estando três delas localizadas no Pantanal: o Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense (135.000 ha);

² FARIA, Alcides; NICOLA, Rafaela. Pantanal. Disponível em: <<http://www.riosvivos.org.br/Canal/Pantanal/260>>. Acesso em: 16 jan. 2012.

³ MAGRINI et al., op. cit., p. 42.

a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) do SESC Pantanal (87.871 ha) e a RPPN Fazenda Rio Negro (7.000 ha), totalizando 229.871 hectares.

Em que pese o reconhecimento mundial da importância do Pantanal, segundo informações do MMA,⁴ apenas 4,07% do território do bioma está protegido em unidades de conservação (UC), sendo 2,22% em unidades de proteção integral e 1,85% em unidades de uso sustentável, subsistindo todo o restante de seu extenso território à mercê de atividades potencialmente degradadoras, o que não lhe confere o olhar diferenciado que deveria ser lançado ao bioma alçado a Patrimônio Nacional e da Humanidade.

Há na Bacia do Alto Paraguai, além de importantes centros urbanos como Corumbá e Cáceres, grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Tais grupos são nominados pelo Decreto nº 6.040/2007 como povos e comunidades tradicionais.

O Conselho Territorial de Desenvolvimento Sustentável da Pesca e Aquicultura Pantanal Sul consignou que a “BAP do Pantanal possui mais de 4.000 famílias que mantêm o seu sustento baseadas na pesca profissional artesanal realizada na bacia” (fls. 39/40 do Inquérito Civil nº 1.21.004.000116/2010-11), totalizando aproximadamente 8% de toda a população pantaneira.

Informações da Prefeitura Municipal de Corumbá/MS, por meio de sua Secretaria Especial de Integração das Políticas Sociais, revelam que, somente no município de Corumbá/MS, existem 598 famílias diretamente atendidas pelo programa assistencial denominado *Povos das Águas* que retiram seu sustento diretamente do Pantanal.

Nessas comunidades ribeirinhas, em geral, há baixo nível de escolaridade e a pesca é a principal atividade econômica. Nos últimos anos, desenvolveu-se um vínculo entre estas comunidades e a indústria do turismo pesqueiro, através da prestação de serviços em barco-hotéis e do fornecimento de iscas vivas aos turistas que visitam a região. Os recursos naturais da BAP constituem, portanto, meio provedor da subsistência de parcela significativa da sociedade que ali se estabeleceu, razão pela qual o uso e exploração dos serviços ambientais da Bacia exigem atenção dos órgãos públicos, que possuem a árdua tarefa de compatibilizar as múltiplas e complexas atividades desenvolvidas na região.

É evidente que, dentro de critérios de proporcionalidade, os entes públicos encarregados da gestão ambiental da BAP devem assegurar que os

⁴ Conforme dados do Departamento de Áreas Protegidas/SBF; setembro, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idConteudo=10622&idMenu=11358>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

múltiplos usos das águas e de todo o ecossistema pantaneiro sejam preservados, uma vez que o gozo de referidos bens e serviços ambientais constituem direito de seus usuários. As formas de uso de bens naturais que comprometam significativamente as demais utilidades da Bacia devem ser reguladas e acompanhadas por minuciosos estudos, com aptidão para respaldar decisões administrativas seguras e garantidoras dos direitos fundamentais assegurados pela ordem constitucional e internacional.

Há múltiplos formatos de utilização da Bacia do Alto Paraguai. Segundo publicação da Embrapa Pantanal,⁵ “a multiplicidade de usuários na região inclui ribeirinhos, pescadores profissionais ou amadores, turistas, produtores rurais de pequeno e grande porte, setor de turismo e navegação, além do setor elétrico”.

Conforme o Livro Verde da AAE, a pecuária é a atividade de maior importância econômica da Bacia do Alto Paraguai, seguida da agricultura. O exercício destas atividades, na forma como realizadas nos arredores da Bacia do Alto Paraguai, apenas é possível graças aos insumos proveniente da saúde ambiental da BAP, garante a água para o plantio e dessedentação de famílias agricultoras; a formação das pastagens naturais necessárias à pecuária pantaneira, desenvolvida de forma sustentável e extensão há mais de 200 anos.

A notória riqueza ecológica do Pantanal, consagrado nacional e internacionalmente devido aos seus notáveis atributos de biodiversidade e beleza cênica, atrai para o bioma turistas e pesquisadores do mundo inteiro, que procuram desbravar sua natureza ainda bem preservada. A difusão do turismo seja ele de massa, da pesca esportiva, contemplativo, rural e ecológico trouxe à população local e aos empreendedores novas perspectivas de desenvolvimento econômico voltado à região da BAP, traçando uma relação de íntima dependência entre o progresso econômico e a preservação no Pantanal.

Com base nas principais atividades exercidas na BAP, conclui-se que o desenvolvimento socioeconômico da região depende da manutenção do equilíbrio ecológico de toda a Bacia, na medida em que os recursos ambientais fornecidos por esta são insumos essenciais à realização daquele.

Apesar de apresentar certo grau de conservação ambiental e um processo de conforto induzido pela falsa sensação de abundância de água na região pantaneira, o fato é que a expansão de atividades econômicas degradadoras em toda a Bacia indica um elevado nível de vulnerabilidade do Pantanal. Em função da sua fragilidade e do grau de impactos que vem sofrendo, considera-se que “o Pantanal encontra-se em estado ameaçado de conservação”.⁶

⁵ ADM, Embrapa Pantanal, Corumbá/MS, n. 139, p. 1-5. 2010.

⁶ Conforme artigo intitulado “Análise da conjuntura” do Caderno da Região Hidrográfica do Paraguai.

É necessária a compreensão de que existem diversas formas de uso e diversos interesses envolvidos na utilização da água na Bacia do Alto Paraguai. O acesso aos recursos hídricos da região devem ser considerados de forma equânime e proporcional, assegurando aos seus diversos atores o gozo de um meio ambiente ecologicamente íntegro e equilibrado. A Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433) salienta que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar “o uso múltiplo das águas, o que significa dizer que todos os interesses, das diversas áreas da sociedade civil e do Estado, devem ser considerados de forma coordenada e integrada assegurando-se o acesso à água a todos esses atores sociais”.

Aliás, este posicionamento foi adotado por integrantes do Ministério Público, que editaram, durante reunião da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, ocorrido entre os dias 02 e 03 de agosto de 2011, em São Paulo/SP, por ocasião do XI Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, a Súmula de Entendimento nº 12, que dispõe que “na busca da efetiva implementação dos instrumentos da Lei n. 9.433/1997 e da Lei n. 9.984/2000, o Ministério Público deve exigir que a gestão dos recursos hídricos proporcione o uso múltiplo, racional e integrado das águas, observando-se a ordem estabelecida no artigo 1º, III, da Lei n. 9.433/1997”.

O quadro de degradação ambiental supramencionado demonstra que a utilização intensiva dos recursos hídricos da Bacia do Alto Paraguai já desenha um cenário de conflitos cuja resolução demandará profundos estudos ambientais, aptos a subsidiar a tomadas de decisões político-administrativas capazes de restaurar a dignidade de direitos fundamentais violados, cujo exercício demanda um meio ambiente ecologicamente equilibrado, na forma como descrito no *caput* do artigo 225, da Constituição da República.

A dinâmica do setor energético na Bacia do Alto Paraguai

Entre as ameaças mais graves à integridade do bioma pantanal, destaca-se a desordenada política de aproveitamento do potencial hidrelétrico situado nas regiões mais altas da Bacia do Alto Paraguai. A ausência de políticas públicas concretas de proteção e preservação do meio ambiente na região, especialmente a ausência de estudos adequados do impacto cumulativo dos empreendimentos hidrelétricos sobre a planície pantaneira, causam danos crescentes ao meio ambiente, ao desenvolvimento econômico e às comunidades tradicionais da região.

Referidos empreendimentos não contam com estudos que considerem a bacia hidrográfica como área de impacto ambiental, contrariando o disposto no artigo 5º, inciso III, da Resolução CONAMA nº 1/86, razão pela

qual são incertos os impactos cumulativos e sinérgicos ocasionados pela construção e funcionamento de mais de cem empreendimentos em toda a extensão da BAP. Alertas de diversos cientistas, instituições de pesquisa, ONGs e sociedade em geral acusam a possibilidade de falência do frágil bioma pantanal, caso alterado o pulso natural de inundações da região.

Comparando-se os dados relativos à potência instalada na BAP nos anos de 2003 e 2011, conclui-se que houve um incremento de 120% na exploração de hidreletricidade na Bacia. Em março/2003, a capacidade instalada alcançava 499 MW, enquanto em março/2011 totalizava 1.200 MW, ou seja, um expressivo acréscimo de 600 MW em apenas oito anos.

Segundo dados coligidos pelo MPF, o quadro de atividades energéticas ligadas à BAP atualmente se encontra da seguinte forma:

- 06 CGHs em operação e 04 CGHs inventariadas;
- 106 PCHs, dentre as quais 23 encontram-se em operação (em 2008 eram apenas 16 PCHs em operação);
- 10 UHEs, sendo que 07 estão em operação.

No sistema hidrológico da BAP, 70% da água tem origem na parte norte da bacia, que fornece o aporte necessário de água para que ocorra o fenômeno das enchentes do Pantanal, situado na parte sul da bacia, cujo principal afluente formador é o rio Cuiabá, com 40% da água de todo o sistema. Conforme dados da ANEEL de 2008, 75% dos 115 projetos de barramento na Bacia do Alto Paraguai estavam previstos para a região norte, no estado de Mato Grosso, e os principais tributários do rio Cuiabá já apresentavam barramento de grande porte. 73% desses empreendimentos referem-se a Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH), muitas delas instaladas nos mesmos cursos d'água, resultando num impacto conjunto significativo e não mensurado nos estudos de impacto ambiental realizados para cada empreendimento em particular.

A Bacia Hidrográfica do Paraná, da qual faz parte a Bacia do Alto Paraguai, possui Índice de Utilização da Capacidade Instalada de 73% (setenta e três por cento) em relação ao Potencial Inventariado; e Índice de Utilização da Capacidade Instalada de 64,5% (sessenta e quatro vírgula cinco por cento) em relação ao Potencial Estimado, índices esses que são superiores aos de todas as demais Bacias Hidrográficas do país, conforme tabela abaixo:

Bacia Hidrográfica	Potencial Estimado		Potencial Inventariado		Potencial Total		Capacidade Instalada		Índices de Utilização da Capacidade Instalada	
	MW	% do Total	MW	% do Total	MW	% do Total	MW	% do Total	Em relação ao Inventariado (%)	Em relação ao Estimado (%)
Amazonas	64.165	78,8	40.883	23,0	105.048	40,6	667	1,0	1,6	0,6
Tocantins	2.019	2,5	24.621	13,9	26.640	10,3	7.730	11,7	31,4	29,0



Bacia Hidrográfica	Potencial Estimado		Potencial Inventariado		Potencial Total		Capacidade Instalada		Índices de Utilização da Capacidade Instalada	
	MW	% do Total	MW	% do Total	MW	% do Total	MW	% do Total	Em relação ao Inventariado (%)	Em relação ao Estimado (%)
Atlântico Norte/Nordeste	1.070	1,3	2.128	1,2	3.198	1,2	301	0,5	14,1	9,4
São Francisco	1.917	2,4	24.300	13,7	26.217	10,1	10.289	15,5	42,3	39,2
Atlântico Leste	1.779	2,2	12.759	7,2	14.538	5,6	2.589	3,9	20,3	17,8
Paraná	7.119	8,7	53.783	30,3	60.902	23,5	39.263	59,3	73,0	64,5
Uruguai	1.152	1,4	11.664	6,6	12.816	5,0	2.860	4,3	24,5	22,3
Atlântico Sudeste	2.169	2,7	7.297	4,1	9.466	3,7	2.519	3,8	35,5	26,6
Total	81.390	100	177.435	100	258.825	100	66.218	100	37,3	25,6

Fonte: Eletrobrás – Sistema de Informação do Potencial Hidrelétrico Brasileiro – Sipot – Abril, 2003

Segundo dados fornecidos pela Diretoria de Estudos Econômicos, Energéticos e Ambientais da Empresa de Pesquisas Energéticas, as quatro principais usinas instaladas na BAP somam juntas 40% do potencial hidroenergético da região:

UHE Manso	210,9 MW	Rio Manso	MT
UHE Ponte de Pedra	176,1 MW	Rio Correntes	MT/MS
UHE Itiquira I e II	156,1 MW	Rio Itiquira	MT
UHE Jauru	121,5 MW	Rios Indaivaí/Jauru	MT

Acerca do atual patamar de aproveitamento do potencial hidrelétrico da bacia do Alto Paraguai, o Laudo Técnico nº 36/2011, da 4ª CCR do MPF, assim relata:

O potencial hidrelétrico brasileiro (potencial total) está estimado em 260.000 MW. Cerca de 70% desse montante estavam inventariados e os outros 30% ainda restavam por serem levantados/confirmados em 2003. Considera-se como potencial total a soma do potencial estimado, determinado a partir de levantamentos expeditos, com o potencial inventariado, esse mais próximo da realidade por ser formado pelo conjunto dos resultados dos estudos de inventários hidrelétricos das bacias hidrográficas, dos projetos desenvolvidos nas etapas de viabilidade e de projeto básico e dos aproveitamentos que se encontram em construção e operação. A capacidade instalada é a parcela do potencial total que se encontra efetivamente em operação.
[...]

Constata-se que os rios da sub-bacia 66 tinham um potencial de 3.102 MW de hidreletricidade, que correspondiam a 1,2% do potencial brasileiro em março de 2003. Desses, estavam instalados cerca de 500 MW, que equivaliam a 0,8% da capacidade instalada naquela mesma data. Quando comparados os dados levantados junto à Aneel [...], verifica-se que a capacidade instalada aumentou em 600 MW, evoluindo de 499 MW para aproximadamente 1.100 MW (crescimento de 120%).

[...]

A evolução da capacidade instalada de fonte hidráulica no Brasil, de março de 2003 para dezembro de 2009 foi de 8.061 MW (de 66.218.MW para 74.279 MW) para os quais a sub-bacia 66 contribuiu com 600 MW (cerca de 7,5%).

Somando-se aos elevados índices de utilização, a expansão dos aproveitamentos hidrelétricos na BAP têm atingido ritmo extremamente acelerado, na contramão da sustentabilidade dos processos ambientais essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico do sistema. Como já ressaltado, entre os anos de 2003 e 2011, a capacidade instalada da Bacia aumentou em 600 MW, evoluindo de 499 MW para aproximadamente 1.100 MW, um crescimento registrado de cerca de 120% .

Ademais, há 23 estudos de inventários ainda em andamento (Laudo Técnico nº 036/2011-4ª CCR, Tabela 5 do Anexo I), em relação aos quais se têm poucos dados técnicos disponíveis. O nível de exploração dos recursos hídricos da Bacia, aliado à dinâmica acelerada de expansão dos aproveitamentos hidrenergéticos da BAP revelam ainda mais a indispensabilidade de se buscar clareza e segurança quanto aos parâmetros para a adequada utilização dos recursos ambientais no Pantanal e no planalto que o circunda.

Os danos provenientes da implantação de hidrelétricas atingem a diversos setores do complexo socioambiental da Bacia do Alto Paraguai, impactando negativamente em setores como a pesca, o turismo e a subsistência de povos indígenas e comunidades ribeirinhas. A esse respeito o Laudo Técnico nº 36/2011 da 4ª CCR, menciona:

A possibilidade de efetivação de tais empreendimentos, somada aos potenciais efeitos daqueles 114 catalogados neste Laudo (44 em operação, 47 em aprovação/análise e 23 sem registro na Aneel), levam à indiscutível possibilidade de que o hidrograma geral da cheia pantaneira e outros parâmetros de relevante importância para o equilíbrio ambiental exercido pelo Pantanal possam ser alterados (ictiofauna, retenção de sedimentos, fluxo de nutrientes etc.), assim como o aspecto das belezas cênicas das cachoeiras, cascatas e corredeiras.

A implantação de aproveitamentos hidrelétricos no curso de um mesmo rio ou bacia está associado à ocorrência de danos irreparáveis à ictiofauna. Tais danos normalmente não se restringem à efeitos regionais e se

propagam sobre dimensões indetermináveis, que podem ultrapassar as fronteiras nacionais, prejudicando a sobrevivência de diversas espécies aquáticas e terrestres.

Nesse passo, as medidas mitigadoras impostas em cada licença ambiental mostram-se insuficientes quando confrontadas com os impactos sinérgicos e cumulativos decorrentes da implantação de diversos empreendimentos ao longo do mesmo curso d'água. Isso porque referidas medidas foram concebidas para minimizar os impactos de cada empreendimento, de forma individualizada.

Ocorre que, na natureza, os impactos sinérgicos ou cumulativos são superiores à “soma” dos impactos individuais de cada empreendimento. Tratando-se de um sistema de infinitas variáveis e interações, as intervenções localizadas afetam os processos ecológicos de toda a bacia. Atingido um certo limite, esses danos potencializam-se reciprocamente, fazendo falir o complexo sistema de trocas e interações que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Efetivamente, os danos cumulativos não foram objeto de análise por parte dos estudos desenvolvidos por cada empreendedor, que delimita a área de impacto de seu empreendimento em um âmbito mais restrito que a Bacia ou região hidrográfica na qual a atividade se insere.

A implantação de empreendimentos hidrelétricos é fator que tem o condão de alterar significativamente as características limnológicas de um corpo d'água, pois modifica a dinâmica da movimentação de sedimentos e do aporte de nutrientes que correm pelo rio.

Com efeito, o já mencionado Laudo Técnico nº 036/2011-4ªCCR, embasado na literatura de referência (PETRERE-JR., 1996; PONTON; VAUCHEL, 1998; CASSEMIRO; HAHN; DELARIVA, 2005; AGOSTINHO; GOMES; PELICICE, 2007, p. 69, 108-151; XIE et al., 2007; PELICICE; AGOSTINHO, 2008; AGOSTINHO; PELICICE; GOMES, 2008) identifica as principais alterações ambientais decorrentes do barramento de rios por hidrelétricas em todo o mundo, três delas com particular interesse, devido à relação direta com a conservação dos peixes e da pesca:

(a) “Transformação de trechos de rio corrente (ambientes lóticos) em ambientes com características de lago (ambientes lênticos ou semilênticos) na área do reservatório, com conseqüente modificação das condições físico-químicas da água e alteração na qualidade e quantidade de habitats para as espécies de plantas e animais originalmente presentes no sistema. *Esse impacto leva a uma reestruturação de todo o ambiente original (isto é, à formação de um novo ecossistema), o que costuma ser acompanhado de severa redução populacional ou mesmo de extinção local das espécies de peixes dependentes de ambientes de águas rápidas (corredeiras).*

(b) “Alterações dos atributos hidrológicos originais do trecho do rio abaixo da barragem, o que pode significar drásticas mudanças no ciclo de cheias

sazonais e ruptura da dinâmica natural (enchimento, conectividade, esvaziamento) das chamadas lagoas marginais, onde as formas juvenis de muitos peixes migratórios e não migratórios se desenvolvem, e que explica sua grande relevância para a manutenção dos estoques pesqueiros, de interesse comercial ou não. Esse impacto costuma estar associado a reservatórios com grande volume e capacidade de regularização das cheias, mas uma sequência de reservatórios num mesmo rio poderia ter efeito semelhante por efeito cumulativo, a depender dos seus volumes de acumulação.

(c) “Interrupção da migração longitudinal de parte ou da totalidade das espécies de peixes, via construção das barragens, o que pode causar redução dos estoques ou mesmo extinção local dos peixes de piracema no médio-longo prazos, em nível local ou mesmo regional.”

Consequentemente, a avaliação dos impactos ambientais – indispensável à tomada de decisões gerenciais e à definição de políticas públicas de sustentabilidade ambiental e ampliação do suprimento de energia – exige conhecimento científico detalhado do sistema ambiental em questão, o que não constitui uma tarefa fácil (AGOSTINHO; PELICICE; GOMES, 2008, p. 1.119). Tal avaliação deve estar calcada em dados geológicos, hidrológicos, ecológicos e socioeconômicos tratados de modo multidisciplinar e com uso de metodologia adequada (PETRERE-JR., 1996; JACKSON; MARMULA, 2001; AGOSTINHO; GOMES; PELICICE, 2007, p. 163-165; WANG et al., 2010), de forma que os resultados obtidos sejam realmente úteis ao planejamento e manejo ambientais.

Os danos ambientais que ameaçam a BAP caso implantados os projetos hidrelétricos que hoje estão em fase de inventário, estudos de viabilidade e licenciamento ultrapassam os marcos da biologia das espécies, uma vez que afetarão a socioeconomia humana, com prejuízo a atividades sociais, econômicas e culturais vitais, asseguradas pelo ordenamento jurídico-constitucional.

Na BAP, além do uso primordial da água voltado à manutenção do ecossistema e à dessedentação humana, os recursos hídricos são ferramenta chave para diversos setores da economia, responsáveis pela geração de emprego e renda para milhares de famílias e pelo desenvolvimento macroeconômico da região. É o que ocorre com as atividades de agricultura, pecuária, pesca profissional, turismo, etc., amplamente desenvolvidas e de importância incontestável na sociedade pantaneira de modo geral. Conforme exposto no item 3 da presente ação, a Bacia do Alto Paraguai, além de sua indiscutível relevância ecológica, proporciona múltiplas formas de uso para diversificados setores econômicos.

Além da pesca, outros setores que também dependem dos recursos hídricos fornecidos pela BAP como insumo produtivo serão negativamente afetados. O modelo regulatório do setor energético implantado no Brasil desde 2001, levado a cabo pelo Ministério de Minas e Energia, ANEEL

e EPE, pauta-se pelo aproveitamento de 100% do potencial hidrelétrico disponível nas bacias hidrográficas brasileiras, como se referidos complexos ecológicos não fossem responsáveis pelo fornecimento de diversos outros serviços ambientais essenciais à sociedade.

O equívoco das políticas públicas do setor reside na desconsideração dos múltiplos usos da água, de modo a considerar que os rios são também elementos da formação identitária de comunidades e povos tradicionais; insumo produtivo para a agricultura, a pecuária, a mineração; água para a dessedentação e segurança alimentar de toda a sociedade; meio de transporte que se integra à infraestrutura logística do país e do continente sul-americano; além de sua função ecológica propriamente dita, regendo e abrigo múltiplas formas de vida que asseguram a manutenção da biodiversidade do planeta.

À luz do ordenamento jurídico brasileiro, como se verá adiante, o planejamento hídrico da BAP deve resguardar setores econômicos importantes como a pesca e o turismo, bem como para a proteção de minorias vulneráveis que pouco ou nada podem em face do aparato técnico-financeiro que se alevanta para explorar o potencial energético da Bacia. Explorar 100% do potencial energético da BAP seria razoável se o meio ambiente da região não fosse responsável por diversas outras prestações à sociedade. Douro lado, os limites dessa exploração somente podem ser estabelecidos através do estudo de impactos cumulativos que considere todos os barramentos previstos para a BAP. Sem referido instrumento, não há política energética adequada à garantia da sustentabilidade ambiental no Pantanal.

MP e sociedade discutem a conversação do Pantanal

Por entender que esses temas demandavam uma ampla discussão social, foi realizada, aos 20 de julho de 2010, audiência pública para tratar do tema: “Influência de Empreendimentos Hidrelétricos no Funcionamento Hidro-ecológico do Pantanal Brasileiro”.

A audiência pública contou com a participação de representantes das Procuradorias da República em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, do Ministério Público Estadual do Mato Grosso do Sul, da Empresa de Pesquisas Energéticas – EPE, do IBAMA/MS, do IMASUL, da Federação de Pescadores de Mato Grosso do Sul e de outros atores sociais e governamentais.

A audiência mostrou-se proveitosa com a colheita de elementos relevantes para o encaminhamento da discussão. *O Ministério Público apresentou, em resumo, a proposta de realização imediata de estudos ambientais denominados Avaliação Ambiental Integrada e Avaliação Ambiental Estratégica, com suspensão, por parte dos órgãos responsáveis, da expedição de licenciamento ambiental até a conclusão desses estudos.*

A participação da sociedade civil e de diversos órgãos públicos tornou inequívocos alguns pontos apresentados pelo Ministério Público: *i.* é indiscutível a necessidade de se efetivarem estudos de impactos cumulativos ou sinérgicos dos empreendimentos hidrelétricos instalados na Bacia do Alto Paraguai; *ii.* há grande preocupação de setores sociais envolvidos com a pesca e o turismo com a instalação de número crescente de barragens na Bacia, ameaçando o potencial ecológico e turístico da região; *iii.* É necessário implementar na BAP instrumentos auxiliares em relação ao licenciamento ambiental, especialmente ferramentas de gestão capazes de avaliar os impactos ecossistêmicos dos empreendimentos econômicos instalados na região.

A abrangência territorial do assunto ensejou nova audiência pública, que desta vez ocorreu na cidade de Cáceres/MT, no dia 13 de dezembro de 2011, com participação de membros do Ministério Público, representantes do Poder Público e da sociedade civil. Novamente, concluiu-se pela necessidade de realização de estudos ambientais aptos a avaliar impactos cumulativos dos empreendimentos hidrelétricos em toda a BAP. Destacou-se ainda a necessidade da suspensão dos licenciamentos ambientais até a conclusão dos referidos estudos, conforme se observa da **Carta de Cáceres**, documento elaborado nessa oportunidade. A Carta de Cáceres foi assinada por 27 instituições públicas e da sociedade civil organizada e defendia:

- A suspensão do licenciamento (pelos OEMAs e Ibama), da outorga do uso da água (pelas OEMAs e ANA) e da autorização dos empreendimentos hidrelétricos (pela ANEEL), na Bacia do Rio Paraguai;
- A realização de estudos que avaliem os impactos cumulativos causados pelos 126 empreendimentos no funcionamento hidro-ecológico do Pantanal, através de processos de avaliação de impactos ambientais cumulativos;
- o respeito à Resolução CONAMA nº 01/86, que prevê a análise integrada de impactos de empreendimentos, em nível da bacia hidrográfica;
- o respeito aos meios e modos de vida dos povos e comunidades tradicionais e o uso dos seus territórios na Bacia do Alto Paraguai, deixando os rios livres de barragens e outros empreendimentos.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida

O meio ambiente ecologicamente equilibrado a que se refere o artigo 225, da Constituição de 1988, deve ser encarado como autêntico direito humano fundamental. Nas lições de Édís Milaré⁷:

⁷ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desse existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.

A Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, consolidou os princípios reitores do direito ambiental brasileiro, estabelecendo como objetivo central da matéria a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida.

Entre os princípios enunciados no artigo 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente encontramos o dever de “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (artigo 2º, inciso I, Lei 6.938/81).

A Convenção de Ramsar, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 1.905/96, estabelece que as zonas úmidas cumprem funções ecológicas fundamentais como reguladoras dos regimes de água e como habitat de uma flora e fauna características, especialmente de aves aquáticas. Enquanto parte contratante da Convenção de Ramsar, o Brasil detém responsabilidade, no âmbito internacional, de promover a conservação de suas zonas úmidas, de estabelecer reservas naturais, de empreender esforços para aumentar a população das aves aquáticas, bem como de promover a formação de pessoal competente para estudo, gestão e proteção das zonas úmidas e explorar racionalmente tais zonas, nos termos dos artigos 2º, 3º e 4º da mencionada Convenção Internacional.

A respeito das funções desempenhadas pelas zonas úmidas, em especial às 03 zonas úmidas contidas no Pantanal brasileiro, o Ministério do Meio Ambiente deixou consignado em seu sítio eletrônico que:

As zonas úmidas fornecem serviços ecológicos fundamentais para as espécies de fauna e flora e para o bem-estar de populações humanas. Além de regular o regime hídrico de vastas regiões, essas áreas funcionam como fonte de biodiversidade em todos os níveis, cumprindo, ainda, papel relevante de caráter econômico, cultural e recreativo. Ao mesmo tempo, atendem necessidades de água e alimentação para uma ampla variedade de espécies e para comunidades humanas, rurais e urbanas. As áreas úmidas são social e economicamente insubstituíveis, ainda, por conter inundações, permitir a recarga de aquíferos, reter nutrientes, purificar a água e estabilizar zonas costeiras. O colapso desses serviços, decorrente da destruição das zonas úmidas, pode resultar em desastres ambientais com elevados custos em termos de vidas humanas e em termos econômicos. Os ambientes úmidos também cumprem um papel vital no processo de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, já que muitos desses ambientes são grandes reservatórios de carbono.

O regime jurídico-tributário privilegiado das pequenas centrais hidrelétricas e a tutela ambiental do Pantanal

Segundo informações da própria ANEEL, as recentes mudanças institucionais e regulamentares, introduzindo incentivos aos empreendedores interessados e removendo uma série de barreiras à entrada de novos agentes na indústria de energia elétrica, assim como a revisão do conceito de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) têm estimulado a proliferação de aproveitamentos hidrelétricos de pequeno porte e “baixo impacto ambiental” no Brasil. Esses empreendimentos procuram atender demandas próximas aos centros de carga, em áreas periféricas ao sistema de transmissão e em pontos marcados pela expansão agrícola nacional, promovendo o desenvolvimento de regiões remotas do País. Com isso, espera-se adicionar ao sistema elétrico nacional cerca de 5.000 MW de potência nos próximos 10 anos.

Para estimular a construção de novas PCHs, a ANEEL criou condições de incentivo aos empreendedores, destacando-se as seguintes:⁸

- i. Autorização não onerosa para explorar o potencial hidráulico (Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, e Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996);
- ii. Descontos superiores a 50% nos encargos de uso dos sistemas de transmissão e distribuição (Resolução nº 281, de 10 de outubro de 1999);
- iii. Livre comercialização de energia para consumidores de carga igual ou superior a 500 kW (Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998);
- iv. Isenção relativa à compensação financeira pela utilização de recursos hídricos (Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996);
- v. Participação no rateio da Conta de Consumo de Combustível – CCC, quando substituir geração térmica a óleo diesel, nos sistemas isolados (Resolução nº 245, de 11 de agosto de 1999);
- vi. Comercialização da energia gerada pelas PCHs com concessionárias de serviço público, tendo como limite tarifário o valor normativo estabelecido pela Resolução no 22, de 1º de fevereiro de 2001.

Efetivamente, a Lei nº 7.990/89, em seu artigo 4º, inciso I, dispõe que é isenta do pagamento de compensação financeira a energia elétrica produzida pelas instalações geradoras com capacidade nominal igual ou inferior a 10.000 kW (dez mil quilowatts). O § 4º do artigo 26 da Lei nº 9.427/96 (incluído pela Lei nº 9.648, de 1998), acrescentou que é estendido às usinas hidrelétricas de potência superior a 1.000 kW e igual ou inferior a 30.000 kW, que iniciarem a operação após a publicação desta Lei, a isenção de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

A Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica – CF foi instituída pela Constitui-

⁸ Disponível em <http://www3.aneel.gov.br/atlas/atlas_1edicao/atlas/energia_hidraulica/3_8_pequenas.html>. Acesso em: 05 maio 2012

ção Federal de 1988 e refere-se a um percentual que as concessionárias de geração hidrelétrica pagam pela utilização de recursos hídricos. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) gerencia a arrecadação e a distribuição dos recursos entre os beneficiários: Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União.

Dispõe a Constituição da República, em seu artigo 20, § 1º:

Artigo 20. § 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Conforme estabelecido na Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, com modificações dadas pelas Leis nº 9.433/97, nº 9.984/00 e nº 9.993/00, são destinados 45% dos recursos aos Municípios atingidos pelos reservatórios das UHEs, enquanto os Estados têm direito a outros 45%. A União fica com 10% do total. Geradoras caracterizadas como Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) são dispensadas do pagamento da Compensação Financeira.

Em relação às tarifas de uso dos sistemas elétricos de transmissão e de distribuição, o § 1º do artigo 26 da Lei nº 9.427/96 estabelece que para as PCHs, a ANEEL estipulará percentual de redução não inferior a 50% (cinquenta por cento) a ser aplicado, incidindo na produção e no consumo da energia comercializada pelos aproveitamentos (Redação dada pela Lei nº 11.488, de 2007).

Observe-se, portanto, que, para a satisfação da crescente demanda por energia elétrica no Brasil, o poder público concedeu inúmeros privilégios tributários aos empreendimentos qualificados como PCHs. É fácil antever que tornou-se interessante para o empreendedor fracionar o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos em diversos empreendimentos que não ultrapassem, cada qual, a geração de energia correspondente a 30 MW, de modo a assegurar o enquadramento como PCH. Referida estratégia, visivelmente adotada na Bacia do Alto Paraguai, levou a uma fragilização da tutela ambiental, na medida em que as licenças ambientais passam a considerar empreendimentos localizados, com impacto ambiental individual menor, sem considerar o impacto cumulativo e sinérgico dos múltiplos empreendimentos.

Conclui-se, dessa forma, que, ao regime tributário facilitado das PCHs, que levou ao incremento do número de empreendimentos dessa modalidade na Bacia do Alto Paraguai, deve corresponder um regime jurídico de tutela ambiental capaz de resguardar, efetivamente, os bens ambientais explorados pelo setor energético. A adequada tutela ambiental na Bacia do Alto Paraguai, nos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, exige, portanto, a adoção de uma modalidade de avaliação de impacto ambiental apta a men-

surar os impactos cumulativos dos empreendimentos hidrelétricos sobre o Pantanal, estabelecendo parâmetros técnicos firmes que assegurem a integridade do ecossistema local, e a multiplicidade de usos dos recursos hídricos da região.

Esta afirmação é corroborada pela Súmula de entendimento número 08, aprovada pela Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental:

Súmula de Entendimento nº 8. A área de influência para o meio físico, de qualquer empreendimento hidrelétrico, será sempre, no mínimo, a bacia hidrográfica. No caso de meio biótico e meio antrópico, considerando a mobilidade da fauna e as amplas relações socioeconômicas e culturais das populações atingidas, a área de influência poderá ser maior que a bacia hidrográfica.

Das normas aplicáveis ao licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos: as Resoluções CONAMA nº 01/86, nº 06/87 e nº 237/97 e a ausência de estudo integrado da Bacia Hidrográfica do Alto Paraguai

No Brasil, o licenciamento ambiental para implantação de empreendimentos hidrelétricos deve observar as normas previstas nas Resoluções CONAMA nº 01/86, nº 06/87 e nº 237/97, além da legislação pertinente.

Antes do licenciamento ambiental propriamente dito, o setor energético instituiu uma ferramenta para o levantamento do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas. Trata-se do estudo de inventário, destinado à avaliação do potencial de geração de energia de uma unidade hidrográfica. É a etapa de estudos de engenharia em que se define o potencial hidrelétrico de uma bacia hidrográfica.

Em seguida, caminha-se para a elaboração dos estudos de viabilidade, que definem a concepção global de um aproveitamento hidroelétrico. Para as Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs, esta etapa não é formalmente exigida, podendo o empreendedor iniciar diretamente o projeto básico.

Segundo o artigo 4º, da Resolução nº 6/87, na hipótese dos empreendimentos de aproveitamento hidroelétrico, respeitadas as peculiaridades de cada caso, a Licença Prévia (LP) deverá ser requerida no início do estudo de viabilidade da Usina; a Licença de Instalação (LI) deverá ser obtida antes da realização da Licitação para construção do empreendimento e a Licença de Operação (LO) deverá ser obtida antes do fechamento da barragem.

A Resolução CONAMA nº 01/86 determina que o licenciamento de atividades ligadas ao setor energético deverá ser precedido de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental:

Artigo 2º – Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à apro-

vação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

[...]

VII – Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;

[...]

XI – Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;

Do mesmo modo, a referida resolução determina, entre outros, quais parâmetros deverão ser seguidos quando da elaboração do estudo de impacto ambiental; cita os parâmetros fundamentais do estudo, elencando como preponderantes a avaliação do meio físico, biológico e socioeconômico da área visada.

A Resolução CONAMA nº 01/86 estipula, ainda, em seu artigo 6º, inciso I, que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA desenvolverá:

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

[...]

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.

Assim, a concessão de uma Licença Ambiental para um aproveitamento hidrelétrico deve avaliar os impactos pontuais gerados pelo empreendimento e também os cumulativos e sinérgicos resultantes dos impactos ambientais ocasionados pelo conjunto de empreendimentos em planejamento, implantação e operação em uma região.

Para permitir a análise conjunta de todos empreendimentos planejados para uma mesma bacia hidrográfica, o §1º, do artigo 8º, da Resolução nº 06/86 dispõe que:

§ 1º – As informações constantes de inventário, quando houver, deverão ser transmitidas ao(s) órgão(s) estadual(ais) competente(s) responsável(eis) pelo licenciamento.

Para a BAP, existe a previsão de 126 empreendimentos hidrelétricos, muitos deles instalados em um mesmo rio ou microbacia o que pode gerar alterações significativas em toda a dinâmica ambiental, em razão da associação de impactos locais, provocados por mais de um empreendimento.

A associação de referidos impactos pode resultar em *fenômenos de nova natureza*, cuja avaliação é impossível nos estudos ambientais relativos a cada empreendimento em particular. As alterações físicas e socioambientais na bacia podem resultar na falência ecológica do sistema, bem como em prejuízos socioculturais às comunidades humanas instaladas na região hidrográfica.

Frise-se: os Estudos de Impacto Ambiental atualmente elaborados consideram apenas os impactos gerados pelo empreendimento visado, deixando de ponderar os impactos conjuntos, resultantes da atuação simultânea e sinérgica dos demais empreendimentos existentes.

Os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos na Bacia do Alto Paraguai

A Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, emergiu com o escopo de assegurar a todas as gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, conforme artigo 2ª, incisos I, II e III, do referido diploma legal.

A Política Nacional de Recursos Hídricos estabeleceu ainda como fundamento que a água é um recurso natural limitado, que constitui bem de domínio público, dotado de valor econômico, cuja gestão deve proporcionar o seu uso múltiplo, conforme artigo 1º, da Lei nº 9.433/97.

Pode-se concluir que tal política foi instituída com o fim categórico de providenciar meios de controle estatal para prolongar o uso sadio e múltiplo dos recursos hídricos, indispensáveis aos seres vivos, em todas as suas modalidades.

A PNRH elegeu como parâmetro de utilização dos recursos hídricos aquele que se compatibilizasse com todos os demais meios de exploração pertinentes à potencialidade destes recursos. Neste norte, todas as formas de uso que cessem, limitem ou restrinjam às demais, devem ser rejeitadas ante a possibilidade de prejudicar a utilização múltipla e integrada dos recursos hídricos.

As diretrizes a serem observadas quando da concessão ou do indeferimento do pedido de outorga devem estar presentes no instrumento legalmente definido como *Plano de Recursos Hídricos*, de cunho diretivo, que visa fundamentar e orientar a implementação da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos.

Por seu caráter gestor, o PRH deve expor de forma clara os princípios essenciais que conduzirão a exploração dos recursos hídricos sobre os quais incidirá, demonstrando os pontos sensíveis e prioritários, incluindo ações, projetos e programas que viabilizem o uso sadio e múltiplo das águas.

No Estado de Mato Grosso do Sul, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, foi aprovado em 05 de novembro de 2009, pela Resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos n. 11, o qual implementou uma série de instrumentos que viabilizariam a utilização dos referidos recursos.

Atendendo à previsão da Lei nº 9.433/97, dentre esses instrumentos se encontra a outorga do direito de uso de recursos hídricos, conforme se verifica:

O CERH (Conselho Estadual de Recursos Hídricos) deve definir critérios e diretrizes para a outorga. Ressalta-se que a definição da vazão outorgável, para além de critérios meramente hidrológicos, deve internalizar as opções e as metas de desenvolvimento social e econômico que se pretende atingir, considerando a capacidade de suporte do ambiente e a busca do desenvolvimento sustentável.⁹

Outrossim, prevê o referido Plano a implementação do instrumento de outorga na unidade federativa, para atender aos fins a que se destina.

A outorga de direitos de uso de recursos hídricos é um instrumento do PNRH que tem por objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos. A outorga pelo Poder Público está subordinada ao Plano de Recursos Hídricos, de modo a atender às prioridades nele estabelecidas.

Ainda que o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Mato Grosso do Sul não estipule prioridades para a concessão de outorgas de recursos hídricos, é evidente a imprescindibilidade da concessão deste instrumento sempre que houver a intenção de se fazer uso de qualquer recurso abrangido pelo PERH sul-mato-grossense. *Todavia, até o presente momento, o estado de Mato Grosso do Sul não dispõe de normatização e estrutura que permitam a concessão da outorga pelo Poder Público.*

No entanto, o sistema normativo que regula a utilização das águas é imperativo no que diz respeito à indispensabilidade da outorga para determinados usos dos recursos hídricos. Dispõe o artigo 12, inciso IV e § 2º, da Lei nº 9.433/97:

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

[...]

IV – aproveitamento dos potenciais hidrelétricos

[...]

⁹ Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/PERHMS/livro_digital/livro/files/livro_perh_ms.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2012.

§ 2º A outorga e a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica estará subordinada ao Plano Nacional de Recursos Hídricos, aprovado na forma do disposto no inciso VIII do art. 35 desta Lei, obedecida a disciplina da legislação setorial específica.

No estado de Mato Grosso do Sul, a Lei estadual nº 2.406, de 29 de janeiro de 2002, instituiu a Política Estadual dos Recursos Hídricos e dispôs em seu artigo 13, em reforço do disposto na Lei federal nº 9.433/97:

Art. 13. A outorga e a utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e transporte hidroviário observará o disposto no §2º do artigo 12 da Lei Federal n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

A Resolução n. 65, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) complementa:

Art. 4º. A manifestação prévia, requerida pelo empreendedor ou interessado, quando prevista nas normas estaduais, deve ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para a obtenção da Licença Prévia.

Parágrafo único. Não havendo manifestação prévia ou ato correspondente, a outorga de direito de uso de recursos hídricos deverá ser apresentada para a obtenção da Licença de Instalação.

Art. 5º. A outorga de direito de uso de recursos hídricos deve ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para a obtenção da Licença de Operação.

Parágrafo único. Nos empreendimentos ou atividades em que os usos ou interferências nos recursos hídricos sejam necessárias para sua implantação, a outorga de direito de uso de recursos hídricos deverá ser apresentada ao órgão ambiental licenciador para obtenção da Licença de Instalação.

Como se observa dos dispositivos citados, a legislação impõe que o acesso às águas só poderia ocorrer com a prévia implementação dos seguintes instrumentos das Políticas Nacionais de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos:

- i. a implementação de um *Plano de Recursos Hídricos*;
- ii. a outorga pelo Poder Público que está condicionada ao item anterior;
- iii. concessão de licenças prévia, de instalação e de operação, que dependerão da apresentação da Avaliação de Impacto Ambiental e da outorga.

A concessão da outorga pelo Poder Público garante ao particular o direito de uso, mas não o investe no direito imediato de explorar o recurso hídrico. Tal interpretação decorre da integração da Política Nacional do Meio Ambiente com a Política Nacional de Recursos Hídricos. Assim, o primeiro passo a ser intentado pelas empresas que pretendam utilizar-se dos potenciais hidrelétricos da BAP deve ser a obtenção da outorga de direito de uso do recurso hídrico, para então, posteriormente, pleitear a licença ambiental.

É o que preceitua a Resolução nº 237/97 do CONAMA:

Art. 10 – O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

[...]

§ 1º – *No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.*

De acordo com o Decreto do Estado de Mato Grosso do Sul nº 12.725, de 10 de março de 2009, é atribuição do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) implementar e regulamentar os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

Art. 3º Ao Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) compete:

X – implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos e propor normas de estabelecimento de padrões de controle da qualidade das águas;

XI – coordenar, gerir e *implementar os instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos e propor normas a ela pertinentes;*

Tendo em vista que a outorga é instrumento destinado a exercer controle quantitativo e qualitativo do uso dos recursos hídricos, a sua implementação, sem um prévio Estudo de Impactos Ambientais Cumulativos de empreendimentos hidrelétricos é de execução impossível. Não há como regulamentar o instrumento de outorga, sem que seja confeccionada uma Avaliação Ambiental Estratégica do setor energético de toda a BAP, viabilizando, somente então, a regular normatização sobre a utilização das águas.

Logo, enquanto o instrumento da outorga de direito de uso de recurso hídrico não estiver efetivamente implementado pelo IMASUL e SEMA/MT, não há que se falar em utilização de recursos hídricos para exploração de seus potenciais energéticos. Portanto, todos os empreendimentos que estejam em fase de análise por parte da Administração, sem a devida Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica e Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos, *devem ser imediatamente suspensos, por contrariem expressa disposição de lei.*

Neste sentido é a Súmula número 11 da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental:

Súmula de Entendimento nº 11. O Ministério Público deve zelar pela efetiva implementação dos instrumentos contidos na Lei n. 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, assegurando a articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, na forma da Resolução n. 65 do CNRH, sem prejuízo da prévia existência de Plano de Bacia aprovado pelo respectivo Comitê.

Não foi de forma impensada que a lei estipulou que a exploração de recursos hídricos estaria sujeita à outorga pelo Poder Público. A outorga é concedida em atenção a estudos minuciosos acerca da disponibilidade hídrica e da demanda que se pretende utilizar. Leva em consideração fatores como a compatibilidade da geração de energia, a função social e de subsistência que as bacias hidrográficas exercem, a conservação da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio hidro-ecológico do bioma pantaneiro, além de uma série de outros elementos, os quais devem estar previstos no Plano de Recursos Hídricos, que devem ser analisados tanto para tornar efetivo o exercício dos direitos de acesso à água, quanto para controlar e fiscalizar as formas de uso, de modo que não haja prejuízo às fontes hídricas.

Isso porque o licenciamento isolado de cada empreendimento mostrase insuficiente para a efetiva tutela ambiental, visto que nesse processo a análise dos impactos ambientais é pontual e restritiva, não se atenta para as demais formas de uso nem para os demais empreendimentos hidrelétricos.

A verdade é que o processo de licenciamento ambiental deixa de ponderar sobre a conjuntura dos demais empreendimentos, em detrimento dos danos ambientais que serão potencializados pela atuação em conjunto de várias instalações.

Com vistas a estas explicações é que se demonstra a real intenção da lei quando exige a outorga pelo Poder Público para o uso de recursos hídricos, sempre em atenção aos princípios da prevenção e da precaução, previstos no artigo 225, inciso IV, da Constituição Federal.

O artigo 15, da Lei nº 9.433/97 acrescenta:

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

[...]

IV – necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V – necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

Os diversos empreendimentos hidrelétricos realizados ao longo da bacia do Alto Paraguai somam, em conjunto, prejuízos desconhecidos e incommensuráveis ao meio ambiente, o que por si só seria motivo suficiente para arguir a necessidade de suspensão dessas atividades.

Contudo, cumpre observar o que determina a Lei n. 9.433/97:

Art. 49. Constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos:

I – *derivar ou utilizar recursos hídricos para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso;*

II – *iniciar a implementação ou implementar empreendimentos relacionado com a derivação ou a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subter-*

râneos, que implique alteração no regime, quantidade ou qualidade dos mesmos, sem a autorização dos órgãos ou entidades competentes;

III – VETADO

IV – *utilizar-se de recursos hídricos* ou executar obras ou serviços relacionados com os mesmos em *desacordo com as condições estabelecidas na outorga;*

Art. 50. *Por infração de qualquer disposição legal ou regulamentar referentes à execução de obras e serviços hidráulicos, derivação ou utilização de recursos hídricos de domínio ou administração da União, ou pelo não atendimento das solicitações feitas, o infrator, a critério da autoridade competente, ficará sujeito às seguintes penalidades, independentemente de sua ordem de enumeração:*

I – advertência por escrito, na qual serão estabelecidos prazos para correção das irregularidades;

II – multa, simples ou diária, proporcional à gravidade da infração, de R\$ 100,00 (cem reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

III – embargo provisório, por prazo determinado, para execução de serviços e obras necessárias ao efetivo cumprimento das condições de outorga ou para o cumprimento de normas referentes ao uso, controle, conservação e proteção dos recursos hídricos;

IV – embargo definitivo, com revogação da outorga, se for o caso, para repor incontinenti, no seu antigo estado, os recursos hídricos, leitos e margens, nos termos dos arts. 58 e 59 do Código de Águas ou tamponar os poços de extração de água subterrânea.

Portanto, segundo dispõe o artigo 49, inciso I, da Lei n. 9.433/97, *utilizar recursos hídricos, para qualquer finalidade, sem a respectiva outorga de direito de uso constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, o que enseja a interrupção do exercício de exploração.*

Isso porque os princípios da prevenção e da precaução, previstos no artigo 225, inciso IV, da Constituição Federal e artigo 9º, incisos I e V, da Lei nº 6.938/81, autorizam infirmar todo e qualquer empreendimento que não demonstre de forma cabal sua sustentabilidade ambiental.

Já foi informado que o *Estado de Mato Grosso do Sul* ainda não dispõe de regulamentação que permita a concessão de outorga a quem deseje usufruir dos recursos hídricos disponíveis na região, o que inviabiliza intentar qualquer empreendimento para aproveitamento de potenciais hidrelétricos na região¹⁰.

Ou seja, enquanto o IMASUL e a SEMA/MT não implementarem os instrumentos previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos, bem co-

¹⁰ O órgão ambiental sul-mato-grossense informou através do Ofício/DIPRE/IMASUL-MS/Nº 134/2012 que: “[...] não foram emitidas Declarações de Reserva de Disponibilidade Hídrica – DRDH e Outorgas de Direito de Uso de Recursos Hídricos, uma vez que estes instrumentos de gestão dos corpos de água de domínio do Estado de Mato Grosso do Sul, ainda não se encontram regulamentados” (fl. 1046).

mo em suas respectivas políticas estaduais, todos os empreendimentos que fazem uso de recursos hídricos, explorando potenciais hidrelétricos no Estado, estão em desacordo com a lei, e conseqüentemente, deverão ser suspensos.

Isso porque a outorga é o instrumento determinado a garantir a destinação da água conforme disposições de um Plano de Recursos Hídricos, que deve assegurar a todos os cidadãos o direito de acesso a esse recurso vital, sem a destruição do bem ambiental tutelado, ou seja, o próprio recurso hídrico.

Quer dizer que a concessão da outorga não pode ser feita meramente para atender a interesses individuais. Antes, deve se atentar à destinação científica, tecnológica, política e econômica que lhe é atribuída, de modo a garantir a continuidade das múltiplas formas de uso da água ao longo desta e das futuras gerações.

Diante da falta de regulamentação da lei e implementação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos, não pode a vontade do particular se sobrepor ao interesse maior de preservação ambiental, que só admite o uso de recursos hídricos quando condicionados a um plano previamente elaborado para este fim.

Permitir o contrário seria o mesmo que atropelar a essência da lei que, ao exigir a outorga, prevê uma forma de garantir que o uso dos recursos hídricos seja feito de forma a não prejudicar toda a coletividade, sem resultar em danos irreversíveis ao meio ambiente.

Da suspensão dos licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Alto Paraguai como exigência decorrente do Princípio da Precaução

O Princípio da Prevenção é enunciado pela doutrina especializada como autêntico *megaprincípio*¹¹ do Direito Ambiental. Traz ínsita a noção de que os danos ambientais são, via de regra, irreversíveis ou de difícil reparação, razão pela qual todos os esforços do poder público e da sociedade devem voltar-se para a prevenção do dano.

Conforme ensina Édis Milaré,

a invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.¹²

¹¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 126

¹² MILARÉ, 2005, p. 769.

Além de encontrar-se insculpido nos princípios fundamentais do Direito Ambiental, como decorrência lógica do próprio campo de estudos em que se insere o *jus ambientalismo*, o princípio da precaução restou expressamente previsto no artigo 3º da Convenção sobre a Mudança do Clima, que assentou que “*as partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas*”. A referida convenção foi promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998, incorporando e tornando cogente, no ordenamento jurídico pátrio, o princípio da precaução.

Já foi exaustivamente demonstrado que os licenciamentos ambientais de empreendimentos hidrelétricos realizados na Bacia do Alto Paraguai não dispõem de instrumentos institucionais, ferramentas metodológicas e dados técnicos seguros aptos a mensurar o impacto cumulativo dos mais de cem empreendimentos hidrelétricos previstos para a Bacia.

No atual quadro jurídico-institucional, o mais importante e efetivo instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente é o licenciamento ambiental. O licenciamento é o procedimento administrativo pelo qual o poder público competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental deve ater-se fortemente aos princípios da prevenção e da precaução, de modo a orientar as tomadas de decisão do poder público no que se refere à instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores. No caso em tela, é patente a incapacidade técnica dos órgãos públicos responsáveis pelo licenciamento ambiental, bem como dos setores científicos do saber nacional, de avaliar o resultado da instalação de cerca de 126 empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Alto Paraguai.

Em atenção ao princípio da precaução, os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental deveria suspender os licenciamentos em curso, exigindo dos empreendedores e/ou dos órgãos reguladores do setor energético os estudos e análises técnicos capazes de avaliar (ou não) a sustentabilidade ambiental do setor hidrelétrico na Bacia do Alto Paraguai. Admitir a continuidade da expansão do setor elétrico na Bacia na qual inserido o Pantanal, sem o adequado estudo de impactos cumulativos de empreendimentos hidrelétricos é ato contrário à lei e à Constituição, capaz de ferir de morte um dos biomas mais notáveis do mundo.

A suspensão dos licenciamentos ambientais em curso é adequada uma vez que, é no âmbito destes procedimentos administrativos que deve ser suscitada e respondida a questão relativa aos impactos sinérgicos dos empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Alto Paraguai.

Tal questão, por sua amplitude e volume de recursos necessários à sua condução, não pode ser respondida no âmbito individual de cada procedimento de licenciamento. Deve-se proceder a um estudo único, que alcance toda a extensão geográfica da Bacia do Alto Paraguai, estabelecendo balizas que devem ser firmemente observadas no licenciamento e operação de cada empreendimento. Referidos licenciamentos ocorrem, em sua absoluta maioria, em âmbito estadual, enquanto a avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos deve considerar toda a extensão da bacia hidrográfica, que se estende pelos estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Portanto, é impossível que os licenciamentos em curso prossigam, ou que se instau-rem novos licenciamentos, ao menos até que as dúvidas científicas apresentadas sejam respondidas com um grau mínimo de verossimilhança pelos estudiosos e técnicos da matéria.

Destaque-se, ainda, a necessidade de que os saberes dos povos e comunidades tradicionais façam-se ouvir na definição dos limites e formulação das políticas públicas de uso dos recursos hídricos da Bacia do Alto Paraguai.

Assim, o Ministério Público e a sociedade devem postular perante os órgãos licenciadores a suspensão dos licenciamentos em curso, bem como proibir a emissão de quaisquer licenças ambientais, até que os estudos adequados sejam ultimados, oferecendo à sociedade e aos próprios órgãos licenciadores os parâmetros adequados para a exploração do potencial energético da Bacia do Alto Paraguai.

Da modalidade adequada de avaliação de impacto ambiental para a efetiva tutela dos bens ambientais contidos na Bacia do Alto Paraguai

É objeto de intenso debate entre o Ministério Público e os órgãos licenciadores a modalidade de avaliação de impacto ambiental adequada à efetiva tutela dos bens ambientais.

Discute-se, em especial, as inconsistências técnicas da Avaliação Ambiental Integrada realizada pela empresa de pesquisa energética em diversas bacias hidrográficas brasileiras. A 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal assentou entendimento segundo o qual as Avaliações Ambientais Integradas (AAIs) coordenadas ou realizadas pela Empresa de Pesquisas Energéticas (EPE) apresentam problemas metodológicos que invalidam ou tornam deficientes os resultados obtidos¹³.

¹³ Ação Civil Pública nº 5000063-51.2011.404.7001/PR, proposta pelo Ministério Público Federal em face do IBAMA, Instituto Ambiental do Paraná, Empresa de Pesquisa Energética e União. Antecipação de tutela concedida pelo Juiz Federal Roberto Lima Santos, em 06 de junho de 2011, que determinou “i. imediata suspensão da realização do estudo denominado Avaliação Ambiental Integrada dos Aproveitamentos Hidrelétricos da Bacia do Rio Tibagi; ii. que se abstenha de utilizar

Efetivamente, as Avaliações Ambientais Integradas realizadas pela EPE baseiam-se em Termo de Referência da AAI da Bacia do rio Uruguai, cuja metodologia foi incorporada às diretrizes e procedimentos de inventário e de planejamento energético do MME, por força da Portaria MME nº 372, de 1º de outubro de 2009. Essa metodologia deu origem ao Manual de Inventário Hidroelétrico de Bacias Hidrográficas, que se tornou vinculante para o setor elétrico a partir da Portaria MME nº 356, de 28 de setembro de 2009.

Efetivamente, as AAI realizadas pela EPE, sem a homologação ou participação de qualquer órgão do Sistema Nacional de Meio Ambiente, levou à impugnação da metodologia dos referidos estudos pelo Ministério Público Federal. De fato, em 06 de junho de 2011, liminar concedida pelo Juízo Federal de Londrina, em sede de antecipação de tutela, determinou a suspensão dos estudos realizados pela EPE na Bacia do rio Tibagi.

Dos debates realizados, concluiu-se que referido estudo não pode ser considerado, de fato, uma avaliação dos impactos ambientais cumulativos e sinérgicos causados por sucessivas barragens instaladas ao longo de um mesmo curso d'água ou em uma mesma bacia hidrográfica. A Avaliação realizada pela EPE constitui, em verdade, um levantamento do potencial energético da bacia hidrográfica, o que é denominado pelo setor elétrico como estudo de inventário.

Ao analisar a metodologia empregada pela EPE, o Ministério do Meio Ambiente apontou diversas fragilidades, não resolvidas pelo setor energético. O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o licenciamento de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras são instrumentos valiosos que visam a inserir a variável ambiental no processo de tomada de decisão, mas que possuem uma ação limitada, pois subsidiam as decisões de aprovação de projetos de empreendimentos individuais, e não o processo de formulação de políticas públicas e estratégicas que os originam.

Esta realidade não passou ao largo dos integrantes de Ministérios Públicos, em reunião da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, quando aprovaram a seguinte súmula de entendimento:

Súmula de Entendimento nº 10. As avaliações de impacto ambiental destinadas a mensurar danos sinérgicos e cumulativos decorrentes da instalação de diversos empreendimentos em uma mesma bacia hidrográfica devem ser elaboradas segundo metodologia regularmente aprovada por órgão competente do SISNAMA.”

Todavia, a necessidade de realizar um estudo ambiental que abrangesse toda a bacia hidrográfica justificou acórdão proferido pelo Tribunal Re-

quaisquer resultados do estudo em curso, nos moldes em que está sendo executado, para tomada de decisão a respeito do uso dos potenciais hidroelétricos da bacia do Rio Tibagi, até nova deliberação judicial ou julgamento final desta Ação Civil Pública”.

gional Federal da 4ª Região, que reconheceu a necessidade de realização da AAI da bacia hidrográfica como pré-requisito para a concessão de licenças ambientais de empreendimentos hidrelétricos na Bacia do rio Tibagi. O lapidar acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, publicado em 04 de maio de 2011, foi lavrado nos seguintes termos:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO TIBAGI. USINA HIDRELÉTRICA. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL. AVALIAÇÃO AMBIENTAL INTEGRADA. NECESSIDADE. 1. “a gestão hídrica depende de planejamento institucionalizado, não podendo o uso das águas ser condicionado apenas a planos setoriais e, o que é pior, à decisão de cada caso concreto, sem vinculação com o planejamento do uso dos recursos hídricos da bacia. O Plano visa, entre outras coisas, a evitar ou a coibir casuísmos” (Édis Milaré. Direito do ambiente. 6. ed., RT, 2009, p. 499). 2. Compete ao Poder Judiciário verificar a conformidade com a lei e com a Constituição Federal dos atos ou omissões da Administração Pública, bem como dos órgãos e entidades que estejam participando ou concorrendo para tais ações ou omissões, inclusive no âmbito de licenciamento ambiental. O juízo não está determinando se tal ou qual empreendimento deve ou não ser executado. 3. *Necessidade da realização de Avaliação Ambiental Integrada da Bacia do Rio Tibagi como pré-requisito para a concessão de licença ambiental para construção de qualquer Usina Hidrelétrica nessa Bacia Hidrográfica*, exceção feita a UHE de Mauá. 4. Apelações da Copel, da ANEEL e da União parcialmente providas para afastar as exigências postas na sentença apenas para a UHE de Mauá. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida para que, à exceção da UHE de Mauá, os órgãos ambientais não efetuem o licenciamento sem a realização prévia da Avaliação Ambiental Integrada. (TRF4, APELAÇÃO CÍVEL Nº 1999.70.01.007514-6, 3ª Turma, Des. Federal FERNANDO QUADROS DA SILVA, POR UNANIMIDADE, D.E. 04/05/2011)

Efetivamente, o acórdão acolhe o disposto na Lei nº 9.433/97 e em ampla doutrina especializada, que consideram a bacia hidrográfica como uma unidade ecológica, um ente sistêmico no qual se observa a interação complexa de seus elementos de forma sinérgica, caótica e mutuamente dependente. A mútua dependência dos elementos ecológicos que compõe uma bacia hidrográfica impõe que o planejamento ambiental a cargo dos entes públicos considere toda a bacia hidrográfica como unidade.

Para Monica Porto e Rubem Porto,

a bacia hidrográfica é uma área de captação natural da água de precipitação que faz convergir o escoamento para um único ponto de saída. A bacia hidrográfica compõe-se de um conjunto de superfícies vertentes e de uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar em um leito único no seu exutório (Tucci, 1997). A bacia hidrográfica pode ser então considerada um ente sistêmico. É onde se realizam os balanços de entrada

proveniente da chuva e saída de água através do exutório, permitindo que sejam delineadas bacias e sub-bacias, cuja interconexão se dá pelos sistemas hídricos. [...] Sobre o território definido como bacia hidrográfica é que se desenvolvem as atividades humanas. Todas as áreas urbanas, industriais, agrícolas ou de preservação fazem parte de alguma bacia hidrográfica. Pode-se dizer que, no seu exutório, estarão representados todos os processos que fazem parte do seu sistema. O que ali ocorre é consequência das formas de ocupação do território e da utilização das águas que para ali convergem (*Gestão de bacias hidrográficas*. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, 2008).

Essa concepção foi integralmente acolhida pela Lei nº 9433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, fazendo-o nos seguintes termos:

O Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

[...]

V – a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

No mesmo sentido Édis Milaré ensina que

a eleição da bacia hidrográfica como unidade territorial para a gestão das águas é a grande e radical inovação da lei, e também o maior desafio para a implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, como veremos. De fato, considerando-se que o perímetro da área a ser planejada é definido pelos limites da bacia, fica mais fácil fazer-se o confronto entre as disponibilidades e as demandas, essenciais para o que se denomina balanço hídrico (*Direito do ambiente*. 6. ed., RT, 2009, p. 497).

O debate mais difícil e atual da questão consiste na definição adequada da modalidade de estudo apto a implementar a bacia hidrográfica como unidade territorial da gestão dos recursos hídricos. Amplamente difundida pelo setor energético, a Avaliação Ambiental Integrada não detém metodologia adequada à tutela de bens ambientais, constituindo-se, de fato, como já exposto, em estudo de inventário de bacias hidrográficas, vocacionado tão somente ao levantamento dos potenciais hidrelétricos presentes na bacia.

A metodologia empregada nos estudos feitos pela Empresa de Pesquisa Energética foi condenada pelo MMA, no PARECER nº 071/2007/GAIA/DLAA/SMCQ, sobretudo à luz do não atendimento do princípio da precaução. Assim, o próprio MMA concluiu pela necessidade de elaboração de um estudo complementar, com o escopo de superar as deficiências encontradas na metodologia adotada pelo Ministério de Minas e Energia, através da Empresa de Pesquisa Energética.

No acórdão 464/2004, publicado em 12 de maio de 2004, o plenário, do Tribunal de Contas da União debateu a lacuna entre as decisões de

elaboração de projetos de empreendimentos individuais e o processo de planejamento ambiental. No referido julgado, o TCU discute a aplicação, pelo Governo Federal, do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica, bem como o descumprimento de normas relativas ao licenciamento ambiental em obras custeadas com recursos federais.

Para o Tribunal de Contas da União, com base em manual publicado pelo Ministério do Meio Ambiente em 2002, a AAE pode ser definida como:

um instrumento de política ambiental que tem por objetivo auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, maximizando os positivos e minimizando os negativos, que uma dada decisão estratégica – a respeito de uma política, um plano ou programa – poderia desencadear no meio ambiente e na sustentabilidade dos recursos naturais, qualquer que seja a instância de planejamento.

A Avaliação Ambiental Estratégica é uma área pioneira no campo de avaliação de impactos ambientais. Ela tem sido definida com um processo sistemático para avaliar e antecipar as consequências de decisões adotadas antes do estágio de projetos. A proposta é assegurar que as considerações e alternativas ambientais sejam analisadas na fase de planejamento, conjuntamente com os fatores econômicos e sociais no desenvolvimento de políticas, planos e programas.

O Tribunal de Contas considera que os recentes problemas ambientais enfrentados no Brasil reforçam a necessidade da adoção de medidas para proteger o ambiente de forma sistêmica, sem impedir o desenvolvimento e crescimento do País. Destacando a necessidade da implementação da AAE no processo de planejamento ambiental de órgãos responsáveis por políticas setoriais do governo, o Tribunal destaca a necessidade de superar as deficiências identificadas nos estudos de impacto ambiental aplicados a projetos. O quadro atual da gestão ambiental no Brasil demonstra que as questões relativas à natureza, influência, tempo, escopo e às medidas de mitigação são decididas e concebidas em nível dos projetos, o que deixa limitada a possibilidade para sua modificação. Ademais, a Corte destaca que, na prática, *“os EIA normalmente consideram somente os impactos diretos dos empreendimentos, desconsiderando os impactos cumulativos”*.

A incipiência na adoção da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento das ações governamentais pode resultar em impactos e passivos ambientais decorrentes da implementação de políticas, planos e programas públicos, pois esses tendem a ser formulados sem a devida avaliação ambiental prévia. O envolvimento e a participação da sociedade também ficam reduzidos no processo de planejamento pois não há informação disponível sobre as implicações ambientais das decisões estratégicas do Governo Federal.

Ao final, o TCU *recomenda à Secretaria Executiva da Casa Civil que oriente os órgãos e entidades do Governo Federal que causam impactos*

ambientais significativos à aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento de políticas, planos e programas setoriais.

Para o TCU, dentre os instrumentos de política ambiental, a AAE é aquele que pode trazer maior efetividade na melhoria da gestão ambiental do país. *Atualmente a gestão ambiental se apoia fortemente no licenciamento ambiental*, que tem a função de analisar a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais. *Entretanto este instrumento tem amplitude muito reduzida, pois, na prática, ao se submeter ao processo de licenciamento a concepção do projeto já está definida, bem como sua localização, cabendo ao órgão ambiental analisá-lo à luz de seus potenciais impactos.*

Portanto a lógica da AAE de se considerar a variável ambiental no planejamento, ou seja *ex-ante*, contrariando a lógica que predomina atualmente de se considerar o meio ambiente na fase de implantação do projeto com o licenciamento ambiental, ou *ex-post*, tem a possibilidade de aprimorar a gestão ambiental no caminho do desenvolvimento ambientalmente sustentável.

A Corte de Contas acrescenta que os órgãos setoriais que por sua natureza possuem estreita interação com recursos ambientais, ou possuem potencial degradador do meio ambiente, devem atentar para a *utilização desse instrumento como forma de identificar e evitar futuros problemas, que poderiam surgir no processo de licenciamento ambiental, em ações ajuizadas pelo Ministério Público ou, até mesmo, causar impactos irreparáveis ao ecossistema. Tornando, assim, mais eficaz a gestão pública.*

A AAE permite, portanto, um enfoque predominantemente pró-ativo e que se *considerem os impactos cumulativos dos diversos empreendimentos*, objetivos dificilmente alcançáveis a partir do uso unicamente do EIA/RIMA.

Há previsão legal para a realização da Avaliação Ambiental Estratégica, uma vez que se trata de modalidade de avaliação de impacto ambiental, prevista no artigo 9^a, inciso III, da Lei nº 6.938/81, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. As imprecisões metodológicas da Avaliação Ambiental Estratégica a ser realizada na Bacia do rio Paraguai há de ser sanada através da prévia elaboração, pelos órgãos ambientais licenciadores, de Termo de Referência que considere a bibliografia especializada sobre o assunto.

Doutro lado, a responsabilidade pela elaboração do estudo deve ser imposta à Empresa de Pesquisa Energética. Tal afirmação decorre do escopo legal da empresa, criada pela Lei nº 10.847/04. Dispõe o artigo 4^o, do referido diploma legal:

Art. 4^o Compete à EPE:

[...]

III – identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos;

[...]

V – realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos;

[...]

VII – elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos;

[...]

X – desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis;

[...]

XIII – desenvolver estudos para avaliar e incrementar a utilização de energia proveniente de fontes renováveis;

[...]

XV – promover estudos e produzir informações para subsidiar planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, inclusive, de eficiência energética;

Parágrafo único. Os estudos e pesquisas desenvolvidos pela EPE subsidiarão a formulação, o planejamento e a implementação de ações do Ministério de Minas e Energia, no âmbito da política energética nacional.

O artigo 5º, inciso II, da Lei nº 10.847/04 prevê, inclusive, que constituem recursos da EPE o ressarcimento, nos termos da legislação pertinente, dos custos incorridos no desenvolvimento de estudos de inventário hidroelétrico de bacia hidrográfica, de viabilidade técnico-econômica de aproveitamentos hidroelétricos e de impacto ambiental, bem como nos processos para obtenção de licença prévia. Assim, a Empresa de Pesquisa Energética, empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia, possui o dever legal de implementar estudo adequado – qual seja a Avaliação Ambiental Estratégica do setor hidrelétrico – para a mensuração dos impactos cumulativos e sinérgicos de empreendimentos instalados na Bacia do Alto Paraguai.

Ante todo o exposto, conclui-se que a ausência de adequado planejamento da expansão da geração de energia elétrica na Bacia têm violado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, ao lado da demanda pela suspensão de todo e qualquer licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos em curso na bacia, a sociedade deve pugnar para que a Empresa de Pesquisa Energética e o Ministério de Minas e Energia realizem a AAE do setor hidrelétrico na Bacia do Alto Paraguai, de modo a assegurar a tutela dos relevantes bens ambientais presentes na região.