

# indicadores de belo monte

Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes - PDRSX



## MAPA DOS CAMINHOS DESLOCAMENTOS NO MEIO RURAL

*Fevereiro 2015/Julho 2015*

*Uma análise do cumprimento de condicionantes da UHE Belo Monte relacionadas às famílias deslocadas compulsoriamente no meio rural*

*Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte*

Realização

**FGV EAESP**  
CENTRO DE ESTUDOS  
EM SUSTENTABILIDADE

**FGV PROJETOS**

No âmbito do

**PDRSXINGU**  
PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO PARÁ

## **Mapa dos Caminhos: Deslocamentos Compulsórios no Meio Rural**

Elaboração: Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas

Pesquisa e Redação: Carolina Derivi, Kena Chaves, Letícia Arthuzo e Marcos Dal Fabbro

Coordenação Técnica: Marcos Dal Fabbro

Edição: Carolina Derivi, Daniela Gomes Pinto e Marcos Dal Fabbro

Foto da Capa: Kena Chaves

Mapa dos Caminhos: 28 de Fevereiro de 2015

Adendo sobre Comunidades Ribeirinhas: 31 de Julho de 2015

### **Projeto Indicadores de Belo Monte**

**Centro de Estudos em Sustentabilidade - Fundação Getulio Vargas**

#### **Coordenação**

Geral: Mario Monzoni

Técnica: Daniela Gomes Pinto

Articulação: Marcos Dal Fabbro

Pesquisa de Campo: Letícia Arthuzo

Comunicação: Carolina Derivi

#### **Pesquisadores**

Edgar Bolivar-Urueta, Eric Macedo, Felipe Castro, Graziela Azevedo, Kena Chaves

#### **Especialistas Temáticos**

Isabelle Vidal, Fernando Abrucio, Marcos Dal Fabbro

#### **Assistentes de Pesquisa**

Claudiane Farias de Araújo, Marta Feitosa Nunes Rios, Taís Silva de Jesus, Elisiane Carvalho Viterbino, Sidney Fortunato da Silva Junior e Tarcizio Max Borges Soares (Estudantes de Graduação - Universidade Federal do Pará)

#### **Tecnologia da Informação**

Tracersoft, Diego Rabatone

#### **Comitê Interno GVces**

Paulo Branco, Aron Belinky, Livia Pagotto, Ricardo Barretto

#### **Apoio**

Mariana Goulios, Míria Rodrigues Alvarenga da Silva, Giselle Pinheiro de Oliveira, Bel Brunharo, Dheiliane Pereira de Souza

**Um projeto financiado e supervisionado pela Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes (CT-5) do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.**

Mais informações, acesse: [www.indicadoresdebelomonte.com.br](http://www.indicadoresdebelomonte.com.br)

*Este documento é um extrato e parte integrante do Relatório Produto 2 - 14º Relatório Mensal das Atividades Realizadas (Referente a Julho de 2015) do Projeto Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte para a Câmara Técnica de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu realizado pela Fundação Getulio Vargas.*

## 1. Introdução

Conforme a proposta de trabalho apresentada pela Fundação Getúlio Vargas no âmbito do projeto *Indicadores de Belo Monte*, o documento Mapa dos Caminhos, a seguir, discorre sobre o **processo de realocação de famílias atingidas pela instalação da UHE Belo Monte no meio rural**.

Inicialmente, o escopo do monitoramento focava-se na articulação institucional entre o empreendedor e o Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), conforme condicionante 2.20 da Licença de Instalação (LI). Os debates iniciais com a Câmara Técnica de Monitoramento do PDRSX (CTM) sobre a abrangência do trabalho demonstraram que condicionar o monitoramento à interface com os institutos de terra restringiria a capacidade de avaliação da remoção de famílias do meio rural, foco de interesse da CTM.

Com o escopo ampliado e com foco na Área Diretamente Atingida (ADA), o recorte temático previamente chamado de “reassentamentos agrários” mostrou-se ainda inadequado, vez que sugeria a remoção de famílias e consequente realocação, não correspondendo à dinâmica verificada na região de Belo Monte. Assim, passou-se a nomear o tema “deslocamentos compulsórios no meio rural”.

Os impactos sobre colonos, assentados, trabalhadores rurais, ribeirinhos, dentre outros grupos populacionais da zona rural dizem respeito a uma esfera em que a parceria entre empreendedor e poder público é essencial, condição também observada pela CTM ao definir tal escopo.

O presente documento traz à reflexão alguns elementos-chave do intrincado processo de deslocamento compulsório, nas suas dimensões legais, processuais, fundiárias, socioeconômicas e de justiça social. Tão sinuoso é o objeto que a análise ora apresentada não se pretende absoluta. Antes, produz um conjunto sistêmico de indagações, sobre as quais o *Projeto Indicadores de Belo Monte* também deverá se debruçar ao longo dos próximos meses, em sinergia com a CTM.

## 2. Por que é importante?

As transformações no território decorrentes da instalação de uma hidrelétrica são complexas, porém previsíveis, tendo em vista a larga experiência do país no tema, com erros e acertos já vivenciados. Os impactos negativos sobre famílias que residem em áreas direta e indiretamente atingidas, em especial quando de remoção compulsória, é recorrente e invariavelmente deixa rastros. Realocar famílias atingidas por grandes empreendimentos é tarefa que requer muita capacidade de planejamento e de execução, sintonizada com os anseios sociais e com o tempo do empreendimento. Balancear essa equação parece ser determinante.

Na área rural, a interferência é extremamente sensível, pois afeta diretamente a renda das famílias (monetária ou não), os costumes e tradições, portanto os meios e os

modos de vida que, empenhados na produção agropecuária/extrativista, podem ainda reverberar no conjunto mais amplo da sociedade.

Segundo a Comissão Mundial de Barragens em uma avaliação desses procedimentos em todo o mundo,

a magnitude, extensão e complexidade dos impactos sociais adversos para os deslocados e para aqueles dependentes do ecossistema ribeirinho - tanto a montante como a jusante - são de tal significado que merecem consideração detalhada em qualquer avaliação/justificativa para construção de uma barragem. Além disso, é aparente que esses impactos, inclusive nos dias atuais, muitas vezes não são reconhecidos ou considerados no processo de planejamento e podem permanecer ausentes durante as operações do projeto. Onde medidas são postas em prática para mitigar os impactos sobre pessoas afetadas normalmente não se consegue tratar adequadamente os problemas causados pela decisão de construir uma grande barragem (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000, página 98).

Dos inúmeros exemplos de grandes obras realizadas no Brasil e no mundo, tem-se alguns parâmetros, orientações e recomendações, geradas por estudos de casos, audiências públicas, boas práticas, militância dos atingidos, defesa de direitos humanos e normativos decorrentes.

### 3. Quais os gargalos?

Entre os principais gargalos ora identificados para Belo Monte, destacam-se os tipos de encaminhamentos levados a cabo para a realocação, notadamente a **prevalência de indenizações em detrimento de reassentamentos**. Daí se depreendem perdas e riscos, tais como a impossibilidade de monitoramento das condições de vida de uma parcela relevante das famílias removidas, o esmorecimento de meios seguros para recomposição das atividades produtivas e o desaparecimento de comunidades inteiras, incluídos o patrimônio cultural e o capital social de que dispunham seus membros.

Na esteira das negociações, problematizam-se as **questões de transparência e acesso à informação**, por exemplo quanto ao baixo acesso dos atingidos no meio rural à mediação e à orientação jurídica. É algo que culmina num desequilíbrio de forças, cuja feição pode estar ilustrada no inexpressivo índice de judicialização em todo processo. A reflexão é especialmente relevante observando-se as características no meio rural, haja vista o escasso acesso dessa população aos meios de comunicação e instituições públicas ou da sociedade civil que se concentram nas áreas urbanas.

Também são descritas **divergências provocadas por variações nos cadernos de preços** ao longo do tempo, quando referenciando indenizações de benfeitorias.

Há que se levar em conta, ainda, os possíveis impactos sofridos por **pessoas não contempladas nos processos de indenização e realocação, nomeadamente aquelas residentes na área declarada como de utilidade pública e, por fim, não removidas**. Os transtornos resultantes da insegurança, a paralização de atividades produtivas, entre

outras consequências, pertencem ao debate mais amplo sobre a conceituação de “atingidos” na instalação de barragens em todo o País.

Por fim, o **contexto fundiário** da região onde se instala Belo Monte, notadamente complexo, traz questões que merecem análise e eventuais providências em decorrência dos **processos de desapropriação, assim como para as aquisições de terras por meio de cartas de crédito.**

## 4. Quais os processos? Qual o histórico?

### 4.1. Área diretamente atingida, famílias e comunidades rurais afetadas

O planejamento do empreendimento, as tecnologias utilizadas e a consequente identificação de quais áreas serão necessárias para implantar uma hidrelétrica moldam a amplitude da intervenção. Diz-se “áreas”, pois são porções de terras identificadas pelas equipes de engenharia. Posteriormente, ao mensurar os impactos, outros profissionais enxergarão territórios.

A partir desses debates é que a área dos reservatórios da UHE Belo Monte foi revista ao longo de décadas, resultando na atual projeção de 516 km<sup>2</sup>. O Reservatório do Xingu, formado pelo barramento do leito do rio, movimenta as turbinas da casa de força auxiliar ali instaladas, localizadas no Sítio Pimental.

Já a casa de força principal do empreendimento é alimentada pela água desviada do Reservatório do Xingu. Poucos quilômetros antes (aproximadamente 10 km), a montante da barragem, uma “abertura” na margem esquerda traga parte das águas represadas. A partir desse canal de fuga forma-se um segundo represamento de água, o reservatório dos canais, que alimentará as principais turbinas da UHE Belo Monte (sítio Belo Monte) e onde se gera 98% da energia proporcionada pelo empreendimento. Após alimentar este sistema, a água é devolvida ao Rio Xingu.

Os impactos no reassentamento de famílias no meio rural, portanto, são decorrentes da formação desses dois reservatórios, da área necessária à construção da barragem e da casa de força principal, bem como das estruturas auxiliares da hidrelétrica. Essas intervenções abrangem terras dos municípios de Altamira, Brasil Novo e Vitória do Xingu.

O conceito das áreas de influência da UHE Belo Monte é oriundo do Termo de Referência elaborado pelo IBAMA e que orientou a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Nele, também é definida a Área Diretamente Atingida (ADA), espaço onde se dá a realocação rural. Com 1.552 km<sup>2</sup>, o correspondente a cerca de 30% da Área de Influência Indireta (AID), a ADA engloba:

*as áreas destinadas à instalação da infra-estrutura necessária à implantação e operação do empreendimento, áreas inundadas e respectivas áreas de preservação permanente – APP; trechos afetados por redução de vazão, barramentos, diques, canais; pontos de localização de obras civis decorrentes ou associadas ao empreendimento como vilas residenciais,*

*alojamentos, canteiros de obras, vias de acesso aproveitadas ou novas, área de empréstimo, bota-foras, linhas de transmissão e áreas de segurança, impostas pela tipologia do empreendimento<sup>1</sup>.*

Em conformidade com o EIA, o Plano Básico Ambiental (PBA), datado de 2011, registra que foram identificados na ADA 1.241 imóveis rurais (912 proprietários), onde residem aproximadamente 824 famílias<sup>2</sup>. Desses imóveis, 1.136 (785 famílias) se distribuem em 108.160 hectares e as demais (105 imóveis - 39 famílias) em 59 hectares localizados na Comunidade Santo Antônio. Além desses proprietários, registra o PBA, existem outras 563 famílias caracterizadas como meeiros, arrendatários, empregados, dentre outros<sup>3</sup>.

## 4.2. Qual a mitigação planejada?

O PBA apresenta um conjunto de programas, projetos e ações que podem ser acionados na mitigação de impactos decorrentes do deslocamento compulsório. No tocante ao tratamento a ser dado às famílias atingidas no meio rural, previu-se a indenização em dinheiro, a realocação assistida (carta de crédito), e o reassentamento em áreas remanescentes ou adquiridas com tal finalidade.

Importa relatar a previsão da elegibilidade dessas opções, segundo os seguintes vínculos com o imóvel rural ou ocupação, conforme registrado no PBA<sup>4</sup>:

Vínculo com o imóvel	Tipo de tratamento	Nº de imóveis ou trabalhadores rurais
Proprietário não residente de área rural com título legal ou posseiro cuja posse seja mansa e pacífica, sem contestação de qualquer dimensão	Indenização de terras e benfeitorias	-
Proprietário residente no imóvel com título legal ou posseiro, cuja posse seja mansa e pacífica, sem contestação – imóveis entre 1 e 4 módulos fiscais.	- Indenização de terras e benfeitorias - Realocação assistida, não se interessando pela opção de reassentamento - Reassentamento no remanescente	621 imóveis
Proprietário residente no imóvel com título legal ou posseiro, cuja posse seja mansa e pacífica, sem contestação – imóveis abaixo de 1 módulo fiscal	- Indenização de terras e benfeitorias - Realocação assistida - Reassentamento no remanescente, individual ou coletivo	551 imóveis
Parceiro ou meeiro (44), arrendatário (4), agregados (51), outros proprietários do mesmo imóvel (95).	- Reassentamento Rural individual em áreas remanescentes - Reassentamento Coletivo	194 trabalhadores
Trabalhadores rurais, regulares ou sazonais, que trabalham nos imóveis rurais afetados e que deles dependem economicamente: empregados permanentes ou temporários.	- Acompanhamento da nova situação de emprego e moradia. - Reassentamento Coletivo	323 trabalhadores
Trabalhadores de atividade extrativista vegetal <sup>2</sup>	- Acompanhamento da nova situação de emprego e moradia - Reassentamento Coletivo	41 extrativistas

Fonte: Plano Básico Ambiental (PBA), Versão Final, setembro de 2011.

<sup>1</sup> - Estudo de Impacto Ambiental, Capítulo 6, página 10.

<sup>2</sup> - A denominação famílias difere do termo adotado pelo PBA – grupos domésticos.

<sup>3</sup> PBA - Volume II, páginas 17/18.

<sup>4</sup> PBA – Volume II, página 62

Analisando a estratificação do público atingido no meio rural, conforme acima, prevalece a agricultura familiar, inclusive com previsão de atendimento especial para populações vulneráveis, levando-se em conta a renda e outros critérios<sup>5</sup>.

Relevante também destacar o impacto sobre famílias ribeirinhas, comunidades tradicionais que ocupam as margens e ilhas do Rios Xingu e Iriri. Para estas, a mitigação dos impactos do deslocamento é ainda mais complexa, uma vez que os meios e modos de vida estão diretamente relacionados ao ambiente e, portanto, muito mais sensíveis às alterações. Dentre as especificidades destaca-se também os pescadores, categoria que se estabelece em trechos dos rios, realizando ali a atividade pesqueira. Em geral estes locais se configuram como pontos de pesca, “reservados” para cada pescador, conforme lógicas muito peculiares de ocupação.

Dos estudos e impactos apresentados pelo EIA e das ações de mitigação previstas no PBA percebe-se uma lógica de propiciar o reassentamento de famílias residentes nas áreas diretamente afetadas pela UHE Belo Monte, em geral agricultores familiares, assim como para meeiros, arrendatários e trabalhadores.

Nesse contexto é que a via do reassentamento figura “como uma das principais opções de compensação buscando a recomposição das atividades e qualidade de vida das famílias, em condições pelo menos equivalentes às atuais.”<sup>6</sup> No referido documento ainda se presume que essa viria a ser a escolha majoritária de “pequenos proprietários, posseiros e minifundistas, bem como se configure na melhor alternativa de reparação para parceiros, meeiros, arrendatários, ocupantes, trabalhadores rurais, além de beneficiários de projeto de assentamento federal”<sup>7</sup>. É a partir desse entendimento, então, que, no PBA, se estabelece a meta de reassentamento para 1.114 famílias.

Registra-se ainda menção específica à Comunidade Santo Antônio, localizada na área do canteiro de obras:

*“Conforme informações obtidas junto à representante da comunidade existe um consenso entre os moradores do Núcleo de Referência Rural Santo Antônio que uma alternativa de tratamento seria a relocação do núcleo para uma nova área de 4 ou 5 km da atual a montante entre a Rodovia Transamazônica e o Rio Xingu em frente ao Travessão 55.”<sup>8</sup>*

A leitura das premissas do PBA permite constatar também a tônica dedicada ao processo de regularização fundiária no âmbito dos deslocamentos compulsórios, o que inclui a ADA e espaços eventualmente destinados para projetos de reassentamento na AID. Destacam-se os seguintes trechos<sup>9</sup>:

- ▣ **O Projeto de Regularização Fundiária Rural propõe promover a titulação das terras objeto de negociação para a implantação do empreendimento, em conjunto com os órgãos responsáveis pela política fundiária, com meta de 643 imóveis a serem regularizados, tendo em vista o levantamento realizado pelo EIA (grifo nosso).**

---

5 - Na aplicação e análise do Novo Cadastro Socioeconômico tais situações de vulnerabilidade seriam identificadas, conforme o PBA, Volume II, página 63.

6 PBA - Volume II, página 83.

7 PBA - Volume II, página 83.

8 PBA - Volume II, página 87.

9 PBA - Volume II, página 20/21

- ▣ *Não havendo documentação juridicamente adequada do imóvel, o órgão responsável pela política fundiária do estado, ou da união, concederá as titulações aos posseiros para que possam receber as indenizações referentes à terra nua. As benfeitorias serão pagas antecipadamente.*
  
- ▣ *A negociação se dará nas mesmas bases daquelas previstas no Projeto de Indenização e Aquisição de Terras e Benfeitorias. Além disso, tendo em vista garantir condições de vida dignas para as populações atingidas, será ofertada ao posseiro a opção do reassentamento rural.*

Como anexo do Projeto de Regularização Fundiária, o PBA traz memórias de reuniões<sup>10</sup> com o INCRA e o ITERPA realizada em Belém, em julho de 2010. O instituto federal esclarece que na região objeto do empreendimento há histórico de ocupações irregulares, assim como terras inalienáveis (títulos emitidos em período inferior a 10 anos).

### **4.3. Autorização de desapropriação e áreas destinadas a reassentamentos rurais: a Declaração de Utilidade Pública (DUP)**

Entremeios à emissão da Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI), a Norte Energia inicia, ao final de dezembro de 2010, as tratativas com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) visando a Declaração de Utilidade Pública – DUP. A DUP, com forte repercussão em setores da sociedade civil quando de seu anúncio em Belo Monte, é o instrumento legal que viabiliza ações de desapropriação, frente ao interesse público.

Na forma de Resoluções Autorizativas da ANEEL, concedidas em favor da Norte Energia, a “Dupinha”<sup>11</sup>, como é conhecida, data de 05 de março de 2011, e abrange 3.536 hectares de propriedades localizadas no Município de Vitória do Xingu. Numa segunda ação<sup>12</sup>, ao final de dezembro do mesmo ano, nova Resolução da ANEEL declara outros 282.369 hectares, desta vez de propriedades particulares e terras públicas federais localizadas em Vitória do Xingu, Altamira e Brasil Novo.

A primeira solicitação da NE permitiu instalar os sítios Pimental e Belo Monte, necessários à instalação das casas de força, assim como estruturas auxiliares (alojamentos, estação de tratamento de água e esgoto, dentre outras).

O processo ANEEL nº 45.000.007066/2010 traz diversas trocas de informações entre a agência reguladora e a NE acerca do montante de área ser desapropriada. Em especial, interessa aqui o debate sobre as áreas para reassentamento de famílias, que totalizam 119 mil hectares, conforme proposição do empreendedor.

---

<sup>10</sup> PBA - Volume II, páginas 48 e 54.

<sup>11</sup> <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20112853.pdf>

<sup>12</sup> <http://www.aneel.gov.br/cedoc/rea20113293.pdf>

Questionada em razão da magnitude de tal área, a NE manifesta, em 26 de setembro de 2011<sup>13</sup>:

*pode-se afirmar que, com base nos números de 2007, são necessários, no mínimo, em torno de 135.000 hectares para assentar tais famílias (grifo nosso). Tal quantitativo, contudo, tomando-se por base o que ocorreu na Vila Santo Antônio, em que o número de famílias cadastradas mais do que dobrou em relação às primeiras famílias identificadas pelo EIA, está sujeito a um incremento muito significativo*

(...)

*Reitera-se, ainda, que as áreas destinadas a reassentamento que constam da poligonal são áreas preferenciais para a população afetada, como, por exemplo, as que se localizam no entorno da zona urbana de Altamira (PA), região do Travessão 27 e reservatório dos canais, perto da localidade Santo Antônio e ao longo da Rodovia Transamazônica.*

Em outra comunicação, de 17 de novembro de 2011<sup>14</sup>, posiciona-se o empreendedor da seguinte forma:

*Como explanado nos itens anteriores, é condição sine qua non para o empreendimento a aquisição de glebas rurais e urbanas para promover o reassentamento das famílias. O reassentamento é, socialmente, a melhor opção para aqueles que serão remanejamentos involuntariamente, uma vez que poderão continuar suas atividades produtivas e, no caso urbano, manter suas residências sem depender de programas públicos de moradia (grifo nosso).*

Ao final das tratativas, em 14 de dezembro de 2011<sup>15</sup>, a NE formaliza a solicitação de desapropriação, com os montantes descritos abaixo.

<b>Área Municipal a ser Desapropriada (em hectares)</b>	
Altamira	109.298,0732
Vitória do Xingu	163.961,3912
Brasil Novo	9.110,5074
Total	282.369,9718

Fonte: Processo ANEEL nº 007066/2010.

<b>Destinação das Áreas</b>		
<b>Denominação</b>	<b>Área (em hectares)</b>	<b>%</b>
Canteiro Sítio Bela Vista	931,5206	0,33%
Canteiro Canal de Derivação e Bota Fora	4.512,00	1,60%
Área do Canal de Derivação	2.725,02	0,97%
Reservatório Intermediário	16.909,83	5,99%
Reservatório Principal Área Inundada	4.658,14	1,65%
Área de APP (500 m)	68.957,04	24,42%
Áreas - Reassentamento	119.563,89	42,34%
Acessos - Travessões e Estradas	23.637,50	8,37%
Linhas de Transmissão	40.475,03	14,33%

13 Processo ANEEL nº 007066/2010-04 – Volume 03 - CE 103/2001 - PR

14 Processo ANEEL nº 007066/2010-04 - Volume 05 - CE 128/2011 - PR,

15 Processo ANEEL nº 007066/2010 - Volume 06 - CE 149/2011 – PR

Destinação das Áreas		
Denominação	Área (em hectares)	%
Total	282.369,9718	100,00%

Fonte: Processo ANEEL nº 007066/2010.

Em decorrência, e a partir da argumentação apresentada pela Norte Energia, exaustivamente exposta no processo nº 007066/2010-04, a ANEEL decide por acatar o pedido<sup>16</sup>:

*Vê-se, portanto, que atualmente as áreas solicitadas para emissão da DUP mostram-se necessárias, o que autoriza a emissão do ato. Contudo, a depender da conclusão definitiva do Cadastro SocioEconômico e da opção exercida pelos legítimos atingidos, a área pode vir a ser redimensionada, hipótese em que a Norte Energia deverá, desde logo, comprometer-se a encaminhar manifestação de ratificação ou retificação do ato declaratório emitido pela ANEEL.*

### EXPECTATIVAS TRAZIDAS PELA DUP

Desse histórico, em especial do impacto decorrente do anúncio da pretensa desapropriação e inevitável questionamento sobre a eficácia do planejamento, é relevante discutir a expectativa gerada na região e os desdobramentos decorrentes, uma vez que não se concretizou a utilização de tamanha área, particularmente para o reassentamento de famílias localizadas na área rural. Há relatos de que a notícia de desapropriação, ao se espalhar dentre a população de Vitória do Xingu, Altamira e demais localidades, gerou consequências diversas, tais como a inevitável ação especulativa no mercado de terras e incertezas na vida de centenas de famílias, com paralização de atividades produtivas, dentre outras. Não é corriqueiro tomar conhecimento, por fontes diversas, de ação desapropriatória de tal magnitude.

Nesse aspecto, cumpre ainda informar que a agência reguladora estabeleceu o prazo de 90 dias, após a elaboração definitiva do Cadastro Socioeconômico (CSE), para que se apresente a atualização dos limites do ato declaratório. E, ato contínuo, determina que o empreendedor deverá garantir o “direito de retrocessão” aos antigos proprietários das áreas não utilizadas pelo empreendimento, conforme artigo 4º da referida autorização. Até fevereiro de 2015, não foi identificada qualquer ação dessa natureza, seja uma avaliação desses impactos ou mesmo de redefinição da DUP.

### DESAPROPRIAÇÕES E CESSÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

A documentação analisada no âmbito das resoluções autorizativas traz memórias de reuniões entre a ANEEL, NE e outras instituições públicas, em especial Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Terra Legal e Secretaria de Patrimônio da União - SPU, assim como manifestações formais desses órgãos, anteriormente a decisão colegiada da agência regulatória em favor da desapropriação. Dos debates alguns pontos são bastante relevantes:

- ▣ A desapropriação de terras públicas federais e particulares, esclarece a SPU<sup>17</sup>, viabiliza o pagamento de benfeitorias, no primeiro caso e quando de

<sup>16</sup> Processo ANEEL nº 007066/2010-04 - Volume 06 (Fl. 16/17 da Nota Técnica nº 412/2011-SCG/ANEEL, de 16/12/2011).

ocupação de boa-fé ou quando de direitos reais distintos da propriedade plena, sendo que a cessão das terras da união para o empreendimento deve ser onerosa. No caso de terras particulares há desapropriação de domínio, desde que sustentadas em justo e legítimos títulos.

- ▣ A inexistência de óbices, seja do MDA/Terra Legal<sup>18</sup> ou INCRA<sup>19</sup>, em relação a pretensa desapropriação. Cumpre informar que o referido instituto recorreu ao Termo de Cooperação firmado com a NESAs como ambiente competente para dar encaminhamento as tratativas relacionadas ao Projetos de Assentamento e demais áreas envolvidas e de sua competência.

Nesse contexto, Nota Técnica da ANEEL<sup>20</sup> indica que “a cessão das áreas públicas federais declaradas de utilidade pública seja formalizada mediante ulterior contrato de cessão de uso a ser celebrado entre a Norte Energia e a União, por intermédio da SPU/MPOG, nos termos da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.”

Mais à frente, o mesmo documento da agência reguladora ressalta:

*que o INCRA anuiu com a delimitação da DUP requerida pela Norte Energia, ainda que viesse a impactar assentamentos geridos por aquela autarquia. Entendimento diverso não teria permitido a celebração do mencionado TC com a concessionária. Ocorre que, em razão das terras terem sido "arrecadadas sob a égide do DL nº 1.164/1971, e afetadas por origem à regularização fundiária ou /assentamento de trabalhadores rurais, não pode o INCRA diretamente lhes dar destinação diversa." Para remediar essa situação, a Autarquia se dispôs a "promover a sua desafetação junto à Secretaria de Patrimônio da União - SPU. A quem competirá a sua destinação.*

Portanto e como já anunciado, a regularização fundiária da região é capítulo que merece muita atenção e eventuais desdobramentos, uma vez que envolve terras públicas, em boa parte dos casos destinadas a projetos de colonização.

#### **4.4. O Processo de Remoção das Famílias: a prevalência de indenizações em dinheiro, evidências de minifundização e variação dos valores aplicados.**

Segundo o EIA, “A noção de reparação que orienta o Plano de Atendimento está centrada no exercício de restaurar perdas materiais e imateriais que por ventura venham ocorrer quando da implantação do AHE Belo Monte e que interfiram na reprodução dos modos de vida das populações atingidas”<sup>21</sup>.

---

17Processo ANEEL nº 007066/2010 – Volume IV – Nota Técnica nº 667/CGAL/DEDES/SPU-MP.

18Processo ANEEL nº 007066/2010-04 - Ofício nº 132/2011/SERFAL - MDA.

19Processo ANEEL nº 007066/2010-04 - Ofício INCRA/DT/nº 46/2011.

20Processo ANEEL nº 007066/2010-04 - Volume 06 (Fl. 12 da Nota Técnica nº 412/2011-SCG/ANEEL, de 16/12/2011).

21 EIA, Volume 33, página 198.

Em Janeiro de 2015<sup>22</sup> eram identificadas pelo empreendedor 1.934 famílias – número superior ao apontado no PBA, assim como no EIA – compondo 1.878 processos. São consideradas passíveis de indenização pessoas físicas ou jurídicas que apresentam vínculos com a terra, conforme previamente exposto.

Conforme já mencionado, no tratamento aos atingidos, existem três tipos de indenizações/reparações possíveis, **indenização em dinheiro** (moeda corrente), **realocação assistida (Carta de Crédito)** e **reassentamento**, este último podendo ser coletivo, individual ou em área remanescente. A situação em janeiro de 2015 quanto ao tipo de indenizações é resumida na tabela a seguir e detalhada no texto a seguir.

Número de indenizações por tipo, em número de famílias	
Tipo de Indenização	Situação em Janeiro de 2015 7º Relatório NE
Indenização em dinheiro	1.358
Realocação Assistida (Carta de Crédito)	379
Reassentamento Rural Coletivo - RRC	28
Reassentamento em Área Remanescente - RAR	33
Em negociação	n/d
<b>Total</b>	<b>1.798</b>

n/d: não disponível

Fonte: 7º. Relatórios Consolidados de Andamento do PBA e do Atendimento de Condicionantes (Norte Energia).

**REASSENTAMENTOS:** A opção de Reassentamento Rural Coletivo foi a menos praticada, ainda que existisse público elegível para tal opção. Até janeiro de 2015 foram reassentadas 33 famílias em áreas remanescentes e 28 deveriam ser encaminhadas para reassentamento coletivo.

A discrepância com a meta inicial estabelecida pelo PBA, de 1.114 famílias, é justificada pelo empreendedor em razão da opção das famílias, conforme o 7º relatório da Norte Energia, assim como em análises anteriores:

*Conforme apresentado em relatórios anteriores, a adesão à modalidade do reassentamento rural coletivo (RRC), no bojo do processo de negociação entabulado na Etapa de Implantação do empreendimento com a população rural atingida, está sendo inferior ao previsto inicialmente no PBA. Tal condição ocorre pelo fato de as famílias elegíveis a esta modalidade como uma das alternativas de relocação **terem preferido aquela de relocação assistida por meio da Carta de Crédito.**<sup>23</sup> (grifo nosso)*

De acordo com o IBAMA, “o reassentamento coletivo permite um melhor acompanhamento de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) (...)por parte do empreendedor, facilita a rede de proteção social em torno das famílias atingidas e pretende efetivar interação com instituições governamentais que atuam com políticas públicas de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar”<sup>24</sup>.

22 Norte Energia, 7º Relatório de Acompanhamento (Janeiro de 2015), Plano de Atendimento à População Atingida.

23 Norte Energia, 7º Relatório, Plano de Atendimento à População Atingida, página 4.1.3-1.

24 IBAMA, Parecer Técnico 1553/2014 pag. 9/118

Registra o PBA que a escolha da área deve contar com a participação das comunidades atingidas, e o tamanho mínimo dos lotes deve obedecer ao módulo fiscal do município – 75 hectares – de forma que as famílias consigam restabelecer renda agropecuária compatível com seu desenvolvimento econômico anterior. A opção é destinada a “pequenos proprietários, e posseiros, os minifundistas e demais atingidos que não possuem direito sobre a propriedade e aqueles que se encontram em condições de vulnerabilidade social”<sup>25</sup>, em área adquirida pelo empreendedor para fins de reassentamento rural.

Por fim, o Reassentamento em Áreas Remanescentes é opção elegível para proprietários ou posseiros que tiverem suas moradias ou benfeitorias e ainda parte de suas terras afetadas pelo empreendimento, mas que podem permanecer no mesmo imóvel, uma vez que esta apresente viabilidade econômica compatível com a atividade realizada pelo proprietário. A família pode manter-se na área, se assim desejar, desde que a área remanescente seja igual ou superior ao módulo fiscal. A área atingida, bem como as benfeitorias, devem ser indenizadas às famílias optantes pela modalidade.

**REALOCAÇÃO ASSISTIDA (CARTA DE CRÉDITO):** Trata-se de modalidade de indenização para proprietários ou posseiros que optarem pela aquisição de nova propriedade, declinando do reassentamento coletivo. Esse foi o encaminhamento dado a 379 famílias, até janeiro de 2015.

O público prioritário é composto por aqueles que residem no imóvel rural, cuja área total não ultrapasse um módulo fiscal, dependente economicamente da produção realizada na área e que não se interesse pela opção de reassentamento rural. Para que a família seja deslocada, o imóvel em questão deve ser parcialmente ou totalmente afetado, e cujo remanescente não possua viabilidade econômica. A realocação assistida deve ser realizada em imóveis rurais na mesma região e o valor, bem como as condições para restabelecimento da família, devem ser equivalentes àquelas anteriores ao deslocamento. A documentação do novo imóvel **deve ser regular e as proporções e área similares** ao do imóvel anterior.

O empreendedor repassa à família uma carta de crédito no valor de R\$ 131.902,97<sup>26</sup> (cento e trinta e um mil, novecentos e dois reais e noventa e sete centavos). Parte da quantia é destinada à aquisição de imóvel rural e parte deve ser empregada nas atividades produtivas e subsistência por um período de 12 meses. De acordo com a orientação do PBA, 70% do valor supracitado deve ser aplicado na aquisição do imóvel (em área de 70 hectares, aproximadamente), 25% em investimentos na propriedade ou atividades produtivas e 5% para manutenção da família ao longo do período referido.

Segundo relatos coletados em campo, às famílias fica a responsabilidade de prospectar áreas que tenham as características mencionadas e acertar a compra. Em tese, uma vez comprovada a regularidade do imóvel e que este cumpra os requisitos estabelecidos, a Norte Energia libera os valores para a aquisição deste e posterior realocação.

Muitos relatos envolvendo as cartas de crédito foram ouvidos em campo. A principal questão refere-se aos baixos valores em comparação com os preços praticados no mercado, de forma que muitas famílias tiveram que se distanciar de sua região de

---

<sup>25</sup> PBA, Capítulo 2, pág 84

<sup>26</sup> Conforme informações dos documentos oficiais disponibilizados até fevereiro de 2015.

origem para conseguir adquirir novos imóveis. A busca por terras mais baratas em outras regiões acarretou na dispersão das famílias atingidas, de forma a dificultar os trabalhos de acompanhamento destas no processo de reestruturação econômica, social e produtiva,.

Dados do 4º relatório da Norte Energia apontam que:

*em relação ao tamanho das áreas adquiridas, do total de 239 tratamentos formalizados o montante de 157 tratamentos são em áreas menores que o módulo fiscal vigente para a região (75,00 ha), entretanto, essas áreas possuem infraestrutura de produção consolidadas com cultivos de cacau, pastagem, frutíferas diversas e construções e instalações adequadas ao manejo das propriedades.<sup>27</sup>*

O Quadro 4.1.2 – 7 do referido relatório aponta que, dentre 239 propriedades, oito são menores que 25 hectares, 69 estão no extrato de 25,01 a 50,00 hectares e outras 82 áreas são superiores a 50 hectares, mas não alcançam o módulo fiscal. Esse somatório representa nada menos que 72% das realocações assistidas. Há evidências, portanto, que a capacidade de compra da carta de crédito não garante o módulo fiscal da região.

Ainda é um ponto de extrema atenção a insuficiente regularização fundiária das terras adquiridas e que ainda não resultaram em transferência definitiva às famílias atingidas, sendo que a ausência de tais registros tem implicações na viabilização da produção agropecuária, uma vez que pode limitar, por exemplo, o acesso ao crédito rural, debilidades atestadas no último relatório da Norte Energia<sup>28</sup>.

A pulverização das famílias pode ser considerada um impacto derivado do processo de realocação. Existem casos de famílias que, ainda com suas cartas de crédito nas mãos, não conseguiram comprar as terras e aguardam a possibilidade instaladas nos centros urbanos e outros em que os atingidos não se adaptaram à nova localidade e realidade de produção e terminaram revendendo as terras.

O próprio IBAMA alertou sobre a dificuldade que o empreendedor enfrentaria na tarefa de acompanhar as famílias optantes por Realocação Assistida, dada a dispersão das mesmas. Em parecer sobre o segundo relatório de atividades da Norte Energia, o órgão licenciador apresentou preocupação quanto ao sobreuso das cartas de crédito.

Ainda assim, a emissão de Cartas de Crédito seguiu, tomando proporções tais que o próprio IBAMA suspendeu a possibilidade de praticá-las. No parecer nº 1553/2014, o órgão deixa expressa a recomendação de cessar a prática de tal modalidade sob pena de descumprimento do PBA.

*A Norte Energia deve ser notificada para cessar tratamento diferenciado a público elegível previsto apenas para reassentamento individual em área remanescente, reassentamento rural coletivo ou acompanhamento da nova situação de emprego e moradia e dar explicações por possível descumprimento do PBA, uma vez que, por liberalidade da empresa, permitiu-se o acesso de famílias rurais a tratamento não elegível. Em conjunto, o empreendedor deverá apresentar os números de famílias, baseados no CSE, discriminados por vínculo com a propriedade e opção de tratamento, bem como a totalização do público previsto para cada tratamento.<sup>29</sup>*

27 Norte Energia, 4º Relatório, Plano de Atendimento à População Atingida, páginas 4.1.2 - 8 e 9.

28 Norte Energia, 7º Relatório, Plano de Atendimento à População Atingida, página 4.1.1-5.

29 IBAMA, Parecer nº 1553/2014, página 9/118

No mais recente parecer técnico, de fevereiro de 2015, o Programa de Aquisição de Terras e Benfeitorias não foi avaliado pelo IBAMA no que tange à zona rural.

**INDENIZAÇÃO EM DINHEIRO (MOEDA CORRENTE):** O valor das indenizações é calculado a partir de cadernos de preço de referência, que indicam valores das terras de acordo com a sua classificação, localização e acesso, somados aos valores das benfeitorias reprodutivas - plantações, floresta e pastagens - e não reprodutivas - edificações e infraestrutura. Até janeiro de 2015, foram praticadas 1.358 indenizações em dinheiro, ou 75% do total de famílias atingidas no meio rural.

As indenizações sobre benfeitorias reprodutivas variaram muito ao longo de todo o processo de desapropriação.

<b>Valores pagos por benfeitorias reprodutivas, em reais (R\$)</b>			
<b>Tipo de benfeitoria</b>		<b>2010</b>	<b>2013</b>
Cacau em produção (por pé)	Tradicional	15,38	12,31
	Nativo	7,91	6,33
	Produção Incentivada	84,47	46,14
Seringueira em produção (por pé)	Tradicional	36,58	29,26
	Nativa	16,51	13,21
	Tecnificada	51,42	41,14
Desmatamento (por hectare)	Manual	750,00	750,00
	Mecanizado	1.820,00	1.820,00
Pastagens (por hectare)	Tradicional	1.200,00	1.200,00
	Tecnificada	3.195,00	2.556,00

**FONTES DE INFORMAÇÃO:**

Dados 2010: Declaração de Utilidade Pública – DUP, volume 1. ANEEL, dezembro 2010.

Dados 2013: Cadernos de Preços - Benfeitorias Reprodutivas (produções vegetais) - Norte Energia, maio 2013 – disponível no site da Defensoria Pública do Estado do Pará.

O cálculo de preços de benfeitorias reprodutivas praticados a partir dos valores de referência, conforme documentos obtidos no processo da DUP de 2010, foram revisados pelo empreendedor, gerando novo caderno de preços em 2013. Segundo o empreendedor, teria ocorrido um erro no cálculo dos valores das benfeitorias reprodutivas. O valor do pé de cacau caiu de entre R\$ 84 e R\$ 98 (de acordo com relatos de campo e documentos da ANEEL<sup>30</sup>) em 2010 para R\$ 46 em 2013, uma desvalorização de mais de 50%, gerando relevantes discrepâncias nas indenizações.

A variação no preço, principalmente do cacau - que corresponde à relevante cadeia produtiva da região -, gerou muita insatisfação e polêmica entre os produtores, que apontam para a relação entre os altos valores pagos e as áreas prioritárias para instalação dos primeiros canteiros de obras e infraestrutura da UHE, enquanto que os menores valores praticados estão relacionados às áreas destinadas às estruturas adjacentes e aos reservatórios. .

30 Há discrepâncias no histórico de valores pagos no pé de cacau, variando de R\$ 98,00 / planta (relatos de campo) e R\$ 84,47 / planta (1ª versão do Caderno de Preços). O 1º caderno de preços de benfeitorias não está disponível, sendo as informações aqui apresentadas oriundas de documentos juntados ao processo da DUP na ANEEL.

Em relação a Santo António, povoado anteriormente mencionado e cuja área era estratégica para o início das atividades da UHE Belo Monte, o tratamento dado majoritariamente foi a indenização em dinheiro, resultando na extinção de toda a comunidade.<sup>31</sup>

Importa também mencionar relatos de campo sobre áreas florestadas que não foram cobertas por indenizações de benfeitorias, procedimento avaliado como injusto, em especial pelas famílias mantenedoras desses ativos, que entendem a situação como desmoralização frente ao cumprimento da legislação ambiental.

## 5. Transparência e acesso à informação

O PBA da UHE Belo Monte conta com o Plano de Interação Social e Comunicação, transversal aos demais programas. Todo o processo de mobilização dos atingidos, organização de reuniões para esclarecimento sobre o processo da obra, campanhas que envolvem outros programas – saúde, educação, etc. – ocorrem neste âmbito. Canais de acesso à informação, tais como Plantão Social, Atendimento Telefônico, e mesmo o programa de rádio Conversando sobre Belo Monte, estão também sob responsabilidade do plano, que organiza o Fórum de Acompanhamento Social Belo Monte, no qual comissões e comitês temáticos reúnem-se periodicamente.

Plantão Social e Plantão Móvel, previstos no Plano de Atendimento à População Atingida, são canais de atendimento presencial que abrangem informações de todo o PBA, porém mantêm foco nos assuntos do Plano. O interessado no atendimento deve cadastrar-se, um agente se responsabiliza pela recepção, triagem por assuntos e encaminha o visitante para uma banca de consultores, que deverão solucionar a demanda gerada.

No segundo semestre de 2014, foram totalizados 867 atendimentos, dado retirado do último relatório<sup>32</sup> de atividades da Norte Energia, dos quais não estão discriminados o número de atendimentos na zona rural e tampouco a quantidade de solicitações que foram atendidas. A mesma situação ocorre com os atendimentos via telefone. O empreendedor disponibiliza um canal telefônico – 0800 091 2810 – por meio do qual a população pode solicitar informações, fazer sugestões ou reclamações e, a depender da complexidade das demandas, as solicitações podem ter prazo de até 30 dias para serem contestadas. No mesmo relatório de atividades, também constam 307 atendimentos via telefone, mas não há informação sobre quantos foram solucionados.

Também de acordo ao referido relatório, no segundo semestre de 2014 foram realizadas 5.083 ações de mobilização. Dessas, 424 envolveram famílias de atingidos na zona rural. Por atividades de mobilização entende-se a visita às casas das famílias atingidas, com principal objetivo de convidá-las para reuniões e eventos. As 36 reuniões que aconteceram ao longo do período tiveram como objetivo a entrega de material informativo e o esclarecimento sobre algumas ações do PBA.

É importante destacar o Fórum de Acompanhamento Social Belo Monte (FASBM) como a instância consultiva de participação social, composto por representantes de

---

<sup>31</sup> Registra-se que a comunidade Santo António é uma situação muito particular, dado o desfecho do processo de deslocamento compulsório, assim como ocupações que ocorreram no período, integrando novas famílias à comunidade, denominadas de “telhas brancas”, em alusão ao aspecto das moradias.

<sup>32</sup> Norte Energia, 7º Relatório, Anexo 7.2 – 1 - Registro e consolidação das atividades do Programa de Interação Social e Comunicação (7.2) no período de julho a dezembro de 2014, página 35.

entidades e instituições regionais, tais como: sindicatos, ONGs, organizações sociais, instituições públicas estaduais e municipais, conselhos, e ainda representantes da população atingida e do empreendedor.

A principal proposta do Fórum é que as demandas e questionamentos dos setores envolvidos tenham espaço de negociação e possam contribuir para a implementação das ações previstas no PBA. Subdivide-se em comissões e comitês temáticos de acordo aos planos previstos no PBA, entre os quais está a Comissão do Plano de Atendimento à População Atingida - CAPA. Instituída em 12/04/2011, a Comissão realizou nove reuniões. Os representantes da sociedade civil e dos atingidos que participaram das reuniões e acompanham o fórum, apontam seu caráter consultivo como limitador, de forma que este não é um espaço considerado como de construção de soluções ou de avaliação dos programas.

Parte da informação está disponível, como é o caso dos relatórios semestrais de atividades, arquivados no site do IBAMA. Entretanto, seu acesso é considerado difícil, tanto pela baixa disponibilidade de acesso à internet por parte dos atingidos, como pelo fato de os relatórios serem complexos e a linguagem bastante técnica.

O difícil acesso à informação é um dos elementos que fragiliza as famílias no momento das negociações. Atingidos e instituições atuantes na região relatam falta de transparência com relação aos critérios que subsidiam as decisões do empreendedor no que tange às indenizações, apontam baixa possibilidade de negociação parte das famílias e falta de suporte e orientação jurídica.

No caso dos atingidos na zona rural da ADA, as negociações são realizadas de maneira bilateral entre o empreendedor e as famílias. Não há informações ou relatos da mediação de instituições públicas, movimentos sociais organizados ou representantes do poder judiciário.

Algumas informações dão conta da atuação da Defensoria Pública Estadual no período que Altamira contava com um posto de atendimento e, a partir de janeiro de 2015, instituiu-se no município a ouvidoria itinerante da Defensoria Pública da União que acompanha casos de famílias atingidas, especialmente na zona urbana do município. Na zona rural, os processos ocorrem de maneira ainda mais invisível, tanto pelo fato de grande parte das famílias atingidas já terem sido indenizadas como pela pouca mobilização das que ainda estão em processo de negociação.

#### **BOX - Pressupostos do Licenciamento Ambiental**

As duas licenças (LP e LI) são categóricas sobre as ações de transparência da execução do PBA, em especial o item 2.14 da LP que dispõe sobre “Apresentar no PBA proposta de constituição, garantia de representatividade, funcionamento e integração do Fórum de Acompanhamento e dos Fóruns de Discussão Permanente, incluindo sua interface com os conselhos e comissões específicas” e a LI no item 2.17 impõe ao empreendedor “implantar os fóruns de discussão permanente com regras e critérios comuns”.

No mesmo sentido, na perspectiva de promover um debate aberto com a população rural atingida, a LI indica:

2.15.A população interferida deverá ter livre acesso ao Cadastro Socioeconômico, Caderno de Preços, mapas e laudos de avaliação de suas propriedades, onde deverão ser apresentados de forma discriminada, a relação das benfeitorias indenizadas e respectivos valores.

2.16. Deverá ser garantida a plena liberdade de escolha da população quanto aos diversos tipos de tratamento indenizatório no PBA, observadas as modalidades disponíveis para cada público.

## 6. Quais informações podem ajudar?

Em resposta ao histórico passivo social de barragens, no Brasil e no mundo, boas práticas apontam para acordos negociados como eixo principal da realocação adequada.

No Brasil e no mundo, o legado socioeconômico para os atingidos por grandes barragens é menos que satisfatório. No mais abrangente estudo realizado em território nacional, a Comissão Especial “Atingidos por Barragens” do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)<sup>33</sup>, constata:

*A literatura acadêmica e técnica, assim como os casos estudados por esta Comissão Especial, apontam para a degradação generalizada das condições materiais e imateriais da vida social, familiar e individual. (CDDPH, 2006)*

De um modo geral, os efeitos negativos observados decorrem do esfacelamento das complexas redes de relações sociais, econômicas e culturais que configuram um território. A recomposição de elementos substanciais, como a moradia e o acesso a meio de produção e renda, são portanto parte de um processo maior e mais desafiador de fomento ao desenvolvimento humano. O imperativo ético é pela redistribuição de riscos e benefícios provenientes dos empreendimentos hidrelétricos, que têm na população diretamente atingida a maior representação de desequilíbrio. Ao mesmo tempo em que suportam as mais acentuadas vulnerabilidades, as pessoas remanejadas são frequentemente menos favorecidas pelos ganhos energéticos e pelo uso dos recursos hídricos.

Essa é a leitura da Comissão Mundial de Barragens (em inglês, WCD), como resultado de uma revisão de dois anos de casos e práticas internacionais. Em seu relatório final, paradigmático para o debate sobre barragens em todas as suas dimensões, a WCD aponta um descasamento entre o cronograma e os objetivos da obra *versus* o tempo de negociação e reabilitação necessário para recompor e desejavelmente aprimorar os padrões de vida dos atingidos.

Na esfera internacional, essa discrepância está no cerne da militância pelo reassentamento voluntário, corrente defendida por diversas organizações da sociedade civil, em contraposição à prática mais comum de deslocamento compulsório, fruto de coerção legal. Entende-se que se as negociações foram justas e efetivas, e se os encaminhamentos propostos de fato apontarem para melhoria das condições de vida, a população afetada concordará livremente em sair. Na hipótese de não se chegar a um acordo, os motivos decorrerão de valores imateriais e incompensáveis, mais fortes nos casos que envolvem populações tradicionais e indígenas, sendo aconselhável reavaliar a localização do projeto.

Tão polêmico é o reassentamento voluntário, haja vista as possíveis implicações sobre custos e prazos da obra, que a proposta não foi contemplada integralmente entre as

---

33 Hoje Conselho De Direitos Humanos, vinculado à Secretaria de Direitos Humanos, do Governo Federal

recomendações da WCD. Em seu lugar, fez-se constar a “tomada de decisão participativa” entre os cinco valores centrais de boas práticas – ao lado de “eficiência”, “equidade”, “sustentabilidade” e “responsabilização pelo cumprimento de regras acordadas” (*accountability*). O princípio assim se define: “a promoção de participação aberta e significativa em todos os estágios de planejamento e implementação, que leve a resultados negociados”.

A revisão de casos apresentada pela comissão e os casos de referência em âmbito nacional são uníssonos em apontar que é preciso mais que esclarecimento sobre os processos de realocação. Os resultados mais satisfatórios são alcançados quando a população é parte atuante do planejamento e suas demandas específicas são contempladas, notadamente quanto às características das novas áreas e quanto aos procedimentos para recomposição de estruturas físicas e socioeconômicas. Assim se manifesta a Comissão Mundial de Barragens:

Em casos em que pacotes de compensação foram negociados com a população afetada pelo projeto e outras partes interessadas, o processo resultou em menos instâncias de injustiça e melhores resultados para o processo de reassentamento. Mesmo quando nem todos veem a compensação estabelecida como a opção mais apropriada ou efetiva, pessoas atingidas sentiram-se mais satisfeitas, por terem se envolvido na negociação (WCD, 2000)

Além deste imperativo no que tange aos processos, a literatura consultada também é taxativa quanto aos tipos preferíveis de reparação, em favor dos reassentamentos, em detrimento da indenização. Enquanto a WCD identifica que o pagamento em dinheiro, embora seja a opção mais praticada, “frequentemente falha em recompor os meios de vida perdidos”, a CDDPH sentencia:

Ainda que, em vários casos, os reassentamentos demonstrem desempenho insuficiente, o que se verifica é que a aplicação de políticas estritamente indenizatórias tende a levar a processos de empobrecimento e marginalização ainda mais acentuados. **O reassentamento, e o reassentamento coletivo em particular, parecem ter-se comprovado, ao longo do tempo, como o caminho mais propício a uma adequada reposição e melhoria das condições de vida de populações rurais –** (CDDPH, 2010 (grifo nosso).

Especificamente sobre procedimentos adequados no meio rural, a CDDPH faz as seguintes recomendações (grifos nossos):

1. que, em todos os casos, sejam oferecidas ao deslocado compulsório, alternativas de reparação, por meio da reposição, indenização e compensação, **que deverão contemplar, necessariamente, a possibilidade de reassentamento coletivo, de modo a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança preexistentes na situação original;**
2. que a licença de instalação e início das obras estejam condicionados à existência de **planos discutidos e negociados de reassentamento;**
3. que o reassentamento de deslocados, em analogia ao disposto na Lei 8.629/93, Art. 17, caput e incisos I e II, seja feito em “terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada”, após avaliação de sua viabilidade agro econômica e ambiental, em comum acordo com os interessados;

4. que planos de reassentamento, incluindo localização, identificação de glebas, projetos de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, assim como a escolha e formas de distribuição de lotes, sejam **previamente discutidos e aprovados pelos reassentados, através de suas organizações e representações;**

A questão da indenização em dinheiro ainda resvala na falta de referências cabais sobre valores adequados. A Constituição Federal estabelece o “direito à prévia e justa indenização, em dinheiro” em decorrência de desapropriação por Declaração de Utilidade Pública (DUP). O decreto-lei que normatiza a DUP, em vigor desde 1941, não oferece parâmetros normativos, delegando à jurisdição a determinação dos valores por meio de sentença expropriatória. Já a Lei nº 8.629/1993 que normatiza a desapropriação para fins de reforma agrária, vale-se do valor de mercado dos bens atingidos, mas o mesmo critério é discutível para os deslocamentos compulsórios de atingidos por barragens, conforme elabora a CDDPH:

Ao tomar como referência o preço de mercado, os processos expropriatórios infringem a norma constitucional da justa e prévia indenização, uma vez que o preço de mercado não necessariamente se coaduna com a noção de justiça social (...) As indenizações pelo preço de mercado não compensam os proprietários pelo fato de estarem sendo compulsoriamente constrangidos a alienar sua propriedade, tratando-os como se fossem livres vendedores (CDDPH, 2010)

#### **BOX: O Conceito de Atingido**

Amplamente discutido por movimentos sociais, instituições públicas e organismos internacionais, o “atingido” é um conceito em disputa. Dada a complexidade das transformações territoriais geradas pela chegada de grandes obras hidrelétricas, a noção de “atingido” deve comportar as múltiplas possibilidades de interferências destas obras nos cotidianos dos lugares. O geógrafo Carlos Vainer aponta que ao determinar que grupos sociais, famílias ou indivíduos como atingidos legitima-se o direito destes a algum tipo de reparação ou indenização, de forma que a disputa em torno do conceito é bastante acirrada. O autor afirma:

É necessário advertir liminarmente que a adoção de uma definição clara e abrangente do que sejam os atingidos pela implantação e operação de um empreendimento hidrelétrico é apenas um dos elementos necessários para o estabelecimento de políticas socialmente responsáveis, que devem envolver, igualmente, a adoção de avaliações consistentes e rigorosas de alternativas, o exame efetivo dos impactos previsíveis, a opção por estratégias baseadas no princípio da precaução e, acima de tudo, o respeito a processos democráticos que garantam, desde a concepção do projeto (inventário, viabilidade, etc.), a efetiva e informada participação das populações interessadas nos processos de avaliação e decisão. VAINER, C. B. Vidas Alagadas conflitos socioambientais licenciamento e barragens. Estudos Avançados, v. 1, p. 39-63, 2008.

Nos últimos 30 anos, as discussões avançaram e a noção de “atingido” passou por algumas revisões, acompanhando, sobretudo o debate em torno dos direitos humanos e dos direitos civis básicos que foram incorporando novas gerações, entre eles os direitos ambientais. Anteriormente, nem mesmo os impactos ambientais ou sociais de grandes projetos hidrelétricos eram reconhecidos. Reduzida às disputas fundiárias que incidiam sobre o direito à propriedade, a problemática dos atingidos contemplava apenas famílias de proprietários de terras que deveriam ser deslocadas para realização do empreendimento. A partir dessa concepção territorial-patrimonialista, em se tratando de uma lógica do reconhecimento da

propriedade da terra como direito violado, a principal reparação eram as indenizações.

A ampliação do conceito partiu da propriedade violada para as territórios e famílias inundadas, aqueles que a partir da chegada de um barramento, seja para composição de reservatórios para abastecimento ou para produção hidrelétrica, devessem ser removidos da área seriam considerados os atingidos. Vainer argumenta sobre a fragilidade de tal concepção, conhecida como concepção hídrica, uma vez que é sabido que os impactos ou interferências de um empreendimento hidrelétrico transpassa as áreas inundadas. As regiões que ficam a jusante da barragem, as cidades que recebem afluxo de população atraída pela construção do empreendimento, e mesmo seguimentos sociais que tenham a dinâmica de suas atividades econômicas interferida pela chegada da grande obra também devem ser contabilizados como atingidos, de forma a legitimar o direito desses à reparação.

Partindo desta premissa chega-se a noção de “deslocados econômicos” em que considera-se que o conceito de “atingido” deva incorporar, para além das famílias inundadas, os “deslocamentos” resultantes também da perda de acesso aos recursos produtivos. De acordo com Vainer, já é consenso entre movimentos, estudiosos e agências multilaterais que a noção de atingido deva designar um conjunto de transformações socioeconômicas no modo de vida de uma população, deflagradas pela implantação de um empreendimento hidrelétrico. Ainda assim não existem definições a priori de quais impactos podem vir a ocorrer, que territórios serão diretamente ou indiretamente atingidos, havendo a necessidade de estudos de impacto comprometidos e que garantam o diálogo equilibrado com as populações interessadas, de forma a construir coletivamente o dimensionamento dos impactos e do universo de famílias, trabalhadores e territórios considerados atingidos.

### **Na prática - A barragem Salto Caxias**

Vem do Sul do Brasil uma das principais referências de boas práticas em realocação de atingidos por barragens. Na década de 1990, a construção da UHE Salto Caxias, no Paraná, teve início sob a confluência de dois fatores primordiais. De um lado, a profusão de aproveitamentos hidrelétricos na região, em décadas anteriores, deixou como herança uma população previamente organizada, cuja liderança era exercida pela Comissão Regional dos Atingidos por Barragens do Rio Iguaçu (CRABI). De outro, o espírito da recente redemocratização do País ressoava também no Setor Elétrico e o novo Departamento de Meio Ambiente da Eletrobras já investia no campo da participação social, por meio do Grupo de Trabalho Sobre Mecanismos de Interação com a Sociedade.

Sob a influência desses trabalhos, e após os primeiros conflitos com invasões dos canteiros de obras, a Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) criou o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Usina de Salto Caxias (GEM-CX), em 1993. Trata-se de um organismo deliberativo *multistakeholder*, orientado pela produção de conhecimento e massivamente integrado por entidades representativas da sociedade civil, em igual passo com as três esferas de governo e o empreendedor. Da Câmara Técnica do Meio Socioeconômico do GEM-CX, responsável pelos programas de desapropriação e reassentamento, participaram 23 comunidades atingidas, 10 sindicatos rurais, três associações rurais, além das Prefeituras e Câmaras Municipais dos nove municípios impactados pelo empreendimento.

O GEM-CX dividia-se em Câmaras Técnicas sob a orientação das quais atuavam Grupos de Trabalho na formulação de estudos e proposição de diretrizes e planos de ação. Aprovados no âmbito das CTs, os encaminhamentos se dirigiam para deliberação em assembleia, com poder de voto igualmente distribuído entre os participantes. O GEM-CX influenciou diretamente as avaliações de impacto oficiais do empreendimento e todos os acordos firmados tornaram-se condicionantes do licenciamento ambiental.

Entra as diretrizes para os reassentamentos das 1.200 famílias de produtores rurais, constava a recomposição da infraestrutura necessária para continuidade das atividades produtivas, tais como galpões, paióis, aviários, estradas e solo preparado para o cultivo. Impunha-se ainda a reposição de infraestrutura comunitária – igrejas, escolas, postos de saúde, telefones públicos, centros de convivência, praças, quadras poliesportivas – e a obrigatoriedade de manutenção das famílias reassentadas na mesma microrregião de origem.

Em 2003, a Copel recebeu o prêmio Blue Planet, oferecido pela Associação Internacional de Energia Elétrica (IHA), em reconhecimento ao legado de Salto Caxias. Em visita às localidades, o corpo de inspetores da IHA constatou “um bom padrão em todos os aspectos do projeto e excelências no tocante aos aspectos socioeconômicos”.

No artigo *Refletindo a Democratização do Debate Ambiental: Sujeitos Sociais e Ação Comunicativa nos Processos Decisórios da UHE Salto Caxias*, os pesquisadores César Haag (Universidade Federal do Amazonas) e Alfio Branderburg (Universidade Federal do Paraná) explicam da seguinte forma o sucesso do modelo de governança constituído pela Copel: “o GEM-CX não apenas promoveu a legitimidade do processo de avaliação de impacto ambiental da UHE-CX, como também se configurou num importante instrumento para que a população diretamente atingida pudesse colocar seus anseios no processo de planejamento ambiental do empreendimento”.

## 7. Considerações finais

As análises deste Mapa dos Caminhos a partir das informações públicas e relatos colhidos em campo apontam para um desfecho não compatível com a premissa de manutenção dos meios e modos de vida da população atingida no meio rural. Processos dessa natureza estão fartamente documentados pela literatura especializada, assim como por comissões públicas que analisam as causas dos atingidos por barragens, informações que relatam ampla experiência em relação ao tema, antevendo muitos das situações verificadas em Belo Monte.

Para 75% das 1.798 famílias já encaminhadas até fevereiro de 2015, ou para 1.358 situações, a solução encontrada foi a indenização em dinheiro. Portanto, para a maioria da população removida compulsoriamente não se tem informações, ao menos públicas, sobre seus destinos e os montantes pagos<sup>34</sup>. Seja com muito ou algum

---

<sup>34</sup> Não se imagina, obviamente, uma divulgação de nomes ou CPFs e respectivos valores de indenizações, mas algo como a média das indenizações nas diversas fases do empreendimento, permitindo informação pública sobre o que foi realizado.

dinheiro decorrente das indenizações, com boa ou deficiente capacidade administrativa do montante recebido quando da reinstalação da atividade original, a manutenção dos meios e modos de vida, conforme preconiza o PBA, é incerta e não sabida.

A discrepância em relação ao planejamento previamente estabelecido é muito significativa quando se tem em vista que 119 mil hectares estavam destinados ao reassentamento por meio da Declaração de Utilidade Pública (DUP), o que corresponde a 42% da área total que poderia ser desapropriada. Como justificativa, o empreendedor afirma que muitas famílias preferiram a realocação via carta de crédito, mas mesmo somando-se as famílias beneficiárias da realocação assistida não se atinge 40% da meta de reassentamento prevista no PBA.

Além disso, parece frágil, na forma apontada pelo empreendedor, imputar às famílias a preferência pela indenização em dinheiro ou carta de crédito (totalizam mais de 95% dos casos) em detrimento do reassentamento, cuja meta era de 1.114 famílias reassentadas. A opção por reassentamento, seja coletivo ou individual, passa por inúmeras variáveis, tais como experiências relacionadas e vivenciadas por famílias assentadas na região, a cultura local, bem como o acesso a informações claras e objetivas. Inclusive, uma eventual opção dos atingidos por uma guinada no rumo de suas vidas não pode ser descartada, pois em primeiro lugar guarda-se o legítimo direito da opção de escolher o que melhor lhe convier.

No entanto, o sensível distanciamento dos resultados em relação ao planejamento, objetivos e metas do PBA são fatos que sustentam um debate sobre o deslocamento das famílias no meio rural. Um trecho do PBA induz à avaliação de que garantir áreas para a obra sobrepõe-se à justa reparação, uma vez que o tempo do empreendimento, das máquinas operando nos canteiros de obras, parece não conversar com o tempo necessário a implantação de um projeto de reassentamento:

*Desta maneira, para viabilização do empreendimento será necessária uma ampla operação de negociação e aquisição de terras e benfeitorias rurais que deverá, em primeiro lugar, atender as necessidades de instalação do empreendimento e, numa segunda fase, arrecadar as áreas necessárias para receberem os atingidos que terão seus imóveis afetados.<sup>35</sup>*

Ora, como é possível arrecadar áreas para instalar a UHE Belo Monte sem uma outra que esteja adequada para receber as famílias compulsoriamente deslocadas? Esta incerteza interferiu na decisão das famílias?

Não se pode contestar, é verdade, que as indenizações de terras e benfeitorias ocorreram, muito embora com as particularidades já apontadas neste documento.

Aparentemente, há – pelo menos em alguns casos – uma evolução do preceito meramente patrimonialista, reconhecendo os distintos vínculos com a terra. Diante dos desafios ainda em curso e do acúmulo ora apresentado, espera-se que os mesmos critérios possam favorecer a justa reparação de ribeirinhos e pescadores.

Conforme apresentado neste documento, a participação social, considerando-se prioritariamente as aflições e os anseios dos atingidos na construção e condução dos processos de realocação, é pré-requisito para o sucesso da reparação devida às famílias diretamente impactadas. Mais que esclarecimentos, os casos de sucesso indicam que à população deveria ser dada a prerrogativa de participar ativamente da formulação de alternativas e procedimentos decorrentes. A baixa judicialização pode também apontar para baixa transparência e pouco acesso à informação para reinvidicação de direitos.

Já enunciado, a realocação assistida resultou em 379 casos (21%). Aqui interessa discutir a minifundização, ou seja, terras adquiridas via cartas de crédito com área inferior ao módulo fiscal da região. Parece haver desrespeito aos pressupostos do processo de realocação das famílias, uma vez que o próprio EIA considera remanescente inviável<sup>36</sup> as áreas inferiores a 75 hectares, avaliação corroborada pelo PBA que aplica o limite quando trata de reassentamento.

Tal fato é decorrente da localização dos imóveis, da condição e estrutura dessas terras em relação à necessidade das famílias atingidas, da especulação imobiliária frente ao novo dinamismo econômico da região? Haverá correção dessas distorções? O poder de compra das indenizações também aflige as 1.358 famílias que receberam em moeda corrente?

Nesse contexto, são pontos de atenção os relatos sobre expressivos valores pagos, por meio de indenizações em dinheiro, no início dos trabalhos, quando da inauguração dos canteiros de obras, decrescendo posteriormente, numa diminuição de preços de praticamente 50% para benfeitorias relevantes no território.

O anúncio de 283 mil hectares para DUP também merece atenção, vez que, segundo relatos de campo, afetou a vida de diversos produtores, de famílias que imaginaram que seriam removidas ou de alguma forma atingidas e talvez nunca tenham sido contatadas pelo empreendedor. Houve paralização de produção, ampliou-se a especulação no entorno do empreendimento, afetando outros negócios? Registra-se

---

36 EIA - Planos, Programas e Projetos Ambientais, Volume 33, página 242  
Remanescente inviável

i. Proprietário, posseiro ou arrendatário dependa economicamente da área;

ii. Proprietário ou posseiro não possua outra área viável e no caso de arrendatários, que esta outra área (fora dos reservatórios) não seja viável para a transferência deste arrendatário;

iii. Área remanescente inferior a 75 ha (módulo fiscal rural de Altamira).

também a aparente necessidade de retificação do ato, conforme estabeleceu a ANEEL.

Em seu último relatório, a NE, quando da informação sobre a delimitação da área total interferida pelo empreendimento, obtida

*pela definição da poligonal considerando área necessária para cota de inundação (97,00m), área de preservação permanente (APP variável), área para implantação do canteiro de obras, outras estruturas que integram a obra (canais, diques, travessões e acessos) e as áreas para reassentamento somam o montante de 76.941,64 hectares<sup>37</sup>.*

É relevante também pontuar os aspectos relacionados à aquisição de terras e à regularização fundiária da área do empreendimento. Sabe-se que na região do Xingu são complexas as questões que envolvem titularidade, assim como dominialidade. É certo que o empreendedor adquiriu terras particulares, sustentadas em justa e legítima documentação, assim como terras públicas sustentadas por processos de colonização com cláusulas resolutivas, ou mesmo outras formas de ocupação. Portanto, há uma diversidade de situações não claramente identificadas nos documentos e relatórios disponíveis, que podem ter impacto, por exemplo, na cessão onerosa de terras públicas, conforme mencionado no item que trata da DUP.

Por fim, cabe ressaltar que todo o processo de deslocamento de famílias na área rural de Belo Monte, objeto deste trabalho, está na esteira da conclusão, restando ainda negociações com famílias ribeirinhas, pescadores e projetos de assentamento realizados pelo INCRA, ações em curso e que podem usufruir das análises aqui alinhadas. Relatar e debater sobre algo em boa medida já realizado impõem também responsabilidades com o que está por vir, bem como com futuros empreendimentos na Amazônia.

# MAPA DOS CAMINHOS DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS NO MEIO RURAL

## ADENDO - POPULAÇÕES RIBEIRINHAS

JULHO 2015

### 1. Introdução

---

Este adendo ao *Mapa dos Caminhos - Deslocamentos Compulsórios no Meio Rural* (de fevereiro de 2015) é decorrente de solicitação da Câmara Técnica de Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte (CT5), assim como responde aos encaminhamentos da reunião plenária do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu - PDRSX, realizada nos dias 16 e 17 de julho de 2015, em Altamira.

Ao final de 2014 e começo de 2015, quando foram coletadas as informações e dados relacionados aos deslocamentos no meio rural na Área Diretamente Atingida (ADA) pelo empreendimento, observava-se o início das intervenções junto à população ribeirinha. Naquele contexto, dispunha-se apenas de informações muito pontuais e não consolidadas em documentos públicos sobre este grupo. Antevia-se que os impactos sobre ribeirinhos tomariam corpo ao final do processo, pela própria lógica da intervenção planejada pelo empreendedor, com as ações mais expressivas nas margens do Xingu e nas ilhas a serem concentradas na etapa final dos deslocamentos compulsórios no meio rural.

De lá para cá novos elementos surgem, com a recente paralização dos procedimentos adotados pela Norte Energia, tendo em vista a intervenção do órgão licenciador em decorrência da inspeção promovida pelo Ministério Público Federal.

De forma breve e objetiva, o presente adendo traz informações mais atualizadas sobre o tema em três frentes: (i) as especificadas das populações ribeirinhas; (ii) processos e procedimentos de realocação das famílias ribeirinhas; e (iii) oportunidades de realocação. Busca-se apontar caminhos para o processo ainda em curso, que auxiliem na formulação de procedimentos adequados de realocação, numa etapa em que as populações afetadas são, por suas características, especialmente sensíveis a rupturas com a configuração territorial e ambiental a que pertencem.

## 2. As Especificidades das Populações Ribeirinhas

---

O reconhecimento das especificidades dos povos e comunidades tradicionais é uma conquista dessas populações, geradora de direitos, inclusive territoriais. Tais garantias também se aplicam aos ribeirinhos.

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificada pelo Brasil em 2002<sup>38</sup>, portanto com status de lei, indica, quando da implementação de empreendimentos, para os quais o deslocamento de pessoas seja inevitável, que “*esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais aqueles das terras que ocupavam anteriormente*”<sup>39</sup>.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais<sup>40</sup>, assim conceitua essas populações:

*Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, 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.* (grifo nosso)

No âmbito das ações em curso na UHE Belo Monte, recorre-se ao Projeto Básico Ambiental (PBA) como instrumento do processo de licenciamento que orienta as ações. Ali, não se identificam informações objetivas sobre diferenciação do tratamento destinado às populações tradicionais, no momento do deslocamento compulsório.

Apesar de tal lacuna, o PBA registra:

*Desta maneira, reforça-se a ideia de que a condição do atingido não deve ser observada do ponto de vista unicamente territorial e patrimonialista, e sim reconhecer uma situação onde prevalece a identificação e o reconhecimento de direitos e de seus detentores, evoluindo significativamente na amplitude com que procura assegurar a recomposição, e mesmo melhoria, das condições de vida das populações afetadas.*<sup>41</sup>

Já um Acordo de Cooperação Técnica entre Norte Energia (NE) e Secretaria do Patrimônio da União (SPU), firmado em 2010, do qual também participa o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) estabelece que as partes (SPU e NE) devem “*definir diretrizes para a realocação pelo empreendimento e consolidar o cadastro em conjunto, após consulta às comunidades tradicionais ribeirinhas diretamente atingidas*”.

---

38 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)

39 OIT - Convenção 169 - Artigo 16 - 4

40 Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 – artigo 3º

41 PBA – Volume II, Item 4, página 16.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) publicou recentemente relatório de pesquisa com avaliação da implementação do Projeto Nossa Várzea, de responsabilidade da SPU. No documento o instituto pontua:

*A população ribeirinha está ligada à existência de cursos d'água para desenvolver suas estratégias de reprodução sociocultural, inseridas em redes de sociabilidade locais e externas, formando comunidades.*<sup>42</sup>

O Projeto Nossa Várzea é uma iniciativa que promove a regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelas populações ribeirinhas, por meio da emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS). Tal medida, além de assegurar o uso e aproveitamento de terras públicas federais localizadas nas margens, várzeas e ilhas dos rios federais, viabiliza o acesso a diferentes benefícios, tais como a comprovação de endereço, comprovação da atividade rural para fins de aposentadoria junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), acesso ao crédito, dentre outros<sup>43</sup>.

O TAUS é um passo anterior à Concessão de Direito Real de Uso, que “*envolve ações de reconhecimento, demarcação e discriminação das terras de domínio da União, cujo procedimento se dá de forma complexa e morosa*”.<sup>44</sup>

Nesse contexto, a SPU – conforme prestação de contas relativa ao ano de 2011 – informa ter emitido centenas de TAUS na área de influência direta e indireta da UHE Belo Monte:

*A SPU está participando do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS Xingu), priorizando a destinação de áreas da União em Altamira para implantação de órgãos federais como (UFPA, ICMBio, PF, INCRA) e o cadastramento e titulação dos ribeirinhos, por meio do Projeto Nossa Várzea, atingidos direta ou indiretamente pelo empreendimento. Nesse sentido, cerca de 1.500 famílias ribeirinhas já foram beneficiadas nos municípios localizados nas áreas de influência da UHE Belo Monte, especificamente Gurupá, Senador José Porfírio, Vitória do Xingu, Porto de Moz e Altamira.*<sup>45</sup>

A batalha das famílias ribeirinhas é árdua. Conforme sinaliza o IPEA:

*Na desvantagem de todo esse processo, apesar de possuírem dispositivos legais a seu favor, estão as populações ribeirinhas, que ocupam há várias gerações as várzeas e ilhas da União na Amazônia, mas, por nunca terem sido tituladas, são vítimas de expropriação e de exploração laboral. A maior parte dos documentos que qualquer família ribeirinha possa ter adquirido*

---

42 IPEA - Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, página 20.

[http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150714\\_observatorio\\_da\\_funcao.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150714_observatorio_da_funcao.pdf)

43 <http://patrimoniode todos.gov.br/programas-e-aco es-da-spu/amazonia-legal/projeto-nossa-varzea-sustentabilidade-e-cidadania-na-amazonia-1>.

44 IPEA - Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, página 11.

45 SPU - Relatório de Gestão do exercício de 2011, página 104.

<http://patrimoniode todos.gov.br/pasta-de-arquivos/Relatorio%20de%20Gestao%20SPU%202011.pdf>

*não possui valor legal (Treccani, 2005), portanto, não garante um mínimo de segurança fundiária.*<sup>46</sup>

Portanto, em que pese alguma debilidade do PBA em caracterizar e dar tratamento às famílias ribeirinhas, a legislação é bastante clara ao assegurar direitos, inclusive territoriais, assim como a política pública reconhece as especificidades, desenha e aplica mecanismos que garantem a ocupação, por esses povos, de suas terras.

### 3. Processos e Procedimentos na Remoção das Famílias Ribeirinhas

---

Uma série de estudos de cunho antropológico sobre populações remanejadas por barragens apontam um padrão histórico desses processos em território nacional: o tratamento de populações rurais de forma homogeneizada. Costuma prevalecer a visão dos técnicos das empresas sobre quais são as características adequadas para os assentamentos rurais, conforme um entendimento unilateral das necessidades de vida do “homem do campo”.

Essa abordagem é especialmente problemática no trato com grupos de modo de vida tradicional. Diversos fatores, desde a estrutura arquitetônica das novas casas, a configuração espacial de moradias e roçados, até o isolamento em relação a vias de acesso e em especial o afastamento do rio representaram rupturas muito significativas com a cultura dessas famílias, o que impacta diretamente na qualidade de vida percebida.<sup>47</sup>

Tampouco existe uma receita única do que é adequado para ribeirinhos. Pelo princípio da autodeterminação dos povos, essas pessoas podem inclusive almejar novas configurações. O que importa é o pressuposto de que apenas as próprias populações tradicionais podem saber qual a forma apropriada de garantir a reprodução de seus meio e modos de vida, se assim desejarem, nas dimensões territoriais, espaciais, sociais e produtivas. Eventuais limitações técnicas a esses anseios podem e devem ser levadas em consideração, desde que em processos negociados.

O PBA reconhece a importância do diálogo, quando trata dos procedimentos relacionados à mitigação dos impactos da UHE Belo Monte:

*(...) após **amplo processo de participação social**, sejam reconhecidos os detentores do direito à indenização e/ou à reparação vinculada aos impactos ambientais do empreendimento, garantindo que todos sejam*

---

46 IPEA - Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, página 25.

47 O Planejado e o Vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema (São Paulo, Fapesp, 2000)

*contemplados adequadamente nos programas e projetos propostos.<sup>48</sup> (grifo nosso)*

Nesse contexto, recorre-se mais uma vez à Convenção 169, contundente quanto à plena escolha dos povos tradicionais sobre os rumos de sua vida:

*Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.<sup>49</sup>*

Conforme já exemplificado no documento *Mapa dos Caminhos*, quando da análise dos procedimentos de deslocamentos compulsórios no meio rural<sup>50</sup>, as experiências exitosas indicam que a participação das famílias na construção desses processos é essencial. A UHE Salto Caxias, no Paraná, desenvolveu métodos ainda na década de 90 que, segundo pesquisa das Universidades Federais do Amazonas e do Paraná “*não apenas promoveu a legitimidade do processo de avaliação de impacto ambiental da UHE-CX, como também se configurou num importante instrumento para que a população diretamente atingida pudesse colocar seus anseios no processo de planejamento ambiental do empreendimento*”<sup>51</sup>.

Quanto aos procedimentos previstos pelo empreendedor no tratamento destinado às famílias diretamente atingidas pela UHE Belo Monte no meio rural, o PBA indica desde o reassentamento em área remanescente, em nova área (reassentamento coletivo), por meio da realocação assistida (carta de crédito) e indenização em dinheiro. Cada qual segundo critérios específicos, mas que devem assegurar os meios e modos de vida dessas populações. Resultados consolidados no último relatório da Norte Energia indicam que do total de famílias atendidas no âmbito dos programas de reparação para a população rural diretamente atingida, 75% foram indenizadas em dinheiro.

Conforme já manifestado no *Mapa dos Caminhos*, as indenizações em moeda corrente não garantem a manutenção dos meios e modos de vida. A reparação às populações atingidas no meio rural deve considerar as terras que ocupam e as benfeitorias nela existentes, afastando-se a armadilha do preceito patrimonialista, algo já reconhecido pelo empreendedor no PBA, conforme aqui relatado, mas que carece de desdobramentos práticos. Somam-se a esses quesitos outras avaliações menos

---

48 PBA - Volume II – Item 4 – página 14

49 OIT - Convenção 169 - Artigo 7 – 1.

50 Monitoramento das Condicionantes da UHE Belo Monte para a Câmara Técnica de Monitoramento do PDRS Xingu - Relatório Consolidado do Período Contratado - Junho de 2015 Mapa dos Caminhos: Deslocamentos Compulsórios no Meio Rural – páginas 180/181

51 Refletindo a Democratização do Debate Ambiental: Sujeitos Sociais e Ação Comunicativa nos Processos Decisórios da UHE Salto Caxias – página 9

objetivas, tais como a localização do imóvel rural, o acesso ao mesmo, os equipamentos públicos eventualmente disponíveis nas proximidades, assim como as relações culturais, afetivas e econômicas mantidas entre famílias que compõem determinado grupo social. Todas essas questões, ou ativos, devem subsidiar a solução mais adequada para cada caso.

Tratando-se de famílias ribeirinhas, com características muito peculiares atreladas ao seu modo de vida, onde a pesca, o extrativismo, a caça e o roçado constituem formas de produção e de renda, que se perpetuam por várias gerações de indivíduos, a reparação é ainda mais complexa.

Um exemplo são as terras ocupadas por essas populações. Em geral públicas, de domínio da União, pois são banhadas por rios federais, não dão guarida à indenização. Tão somente o pagamento pelas benfeitorias nelas existentes, tratando-se de posse mansa e pacífica.

Relatos de organizações sociais representativas dos ribeirinhos apontam que as indenizações sobre benfeitorias em diversos casos foram muito baixas, coincidindo com as oitivas do Ministério Público Federal, conforme recente Relatório de Inspeção Interinstitucional<sup>52</sup>.

Importa destacar também que o IPEA, no âmbito da avaliação da política desenvolvida pela SPU, especificamente em relação aos processos de deslocamento compulsório realizados em Belo Monte, destaca:

*Já no caso da construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte no médio rio Xingu, vários ribeirinhos que serão removidos das terras da União ou já o foram, mesmo possuindo o documento da SPU, não têm obtido indenizações justas nas negociações com o empreendedor, tampouco tem sido assegurado o direito ao reassentamento nas condições que possam reproduzir satisfatoriamente seus modos de vida, como preconiza a Convenção no 169 da OIT.<sup>53</sup>*

*Diferentes relatos dão conta da **forma insuficiente de precificar** não somente a terra e as benfeitorias consolidadas pelos moradores, como também os seus serviços sociais e ambientais exercidos ao longo dos anos. Muitas famílias ribeirinhas mantêm **áreas de preservação de mata nativa, que não são contabilizadas para efeito de indenização**, a isso se somam perdas de conhecimentos tradicionais associados à sociobiodiversidade e a laços sociais existentes entre as comunidades agora desfeitos. Os danos e as indenizações computados pelos empreendimentos costumam levar em conta benfeitorias existentes, sem considerar valores culturais agregados, serviços de manutenção das áreas e valores históricos associados à tradicionalidade. Tampouco são considerados valores futuros garantidos juridicamente por **lucros cessantes** (Brasil, 1916, Artigo 1.059; 2002, Artigo 403) ou danos*

---

52 MPF - Relatório de Inspeção Interinstitucional: áreas ribeirinhas atingidas pelo processo de remoção compulsória da UHE Belo Monte. [http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/Relatorio\\_inspecao\\_ribeirinhos\\_Belo\\_Monte\\_junho\\_2015.pdf](http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/arquivos/Relatorio_inspecao_ribeirinhos_Belo_Monte_junho_2015.pdf)  
53 IPEA - Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, páginas 26/27.

*gerados pela “perda de uma chance”, uma vez que os atingidos perdem as oportunidades que poderiam surgir de mercados associados à sustentabilidade, ao turismo etc.*<sup>54</sup>

A peculiaridade da dupla moradia também deve ser observada nos processos de reparação. É característica dessas famílias viverem simultaneamente nas margens e ilhas do rio e na cidade mais próxima, no caso Altamira, onde desenvolvem o comércio, mantêm familiares em idade escolar, usam de apoio quando de uma enfermidade grave.

Resta caracterizado que tantos os processos como os procedimentos adotados merecem qualificação de tal sorte a dar conta da reparação que se espera, capaz de proporcionar a manutenção dos meios e modos de vida preconizada pelo PBA e assegurada pela legislação.

#### 4. As Oportunidades na Realocação dos Ribeirinhos

---

Dadas as questões até aqui apontadas tem-se que a realocação dos ribeirinhos, com indenização das benfeitorias e demais reparações previstas no PBA, pode reunir condições de propiciar a reprodução de um determinado modo de vida. Para tanto, a proximidade com rio, o que permite a manutenção das atividades de pesca, dentre outras, é condição preponderante, exceto se outras alternativas, ao serem claramente apresentadas aos atingidos e com eles debatidas, resultem em uma opção preferível.

Quando tratamos de realocação nas margens do rio, na verdade um reservatório artificial após o barramento, é imprescindível avaliar a segurança do processo, considerando possíveis variações no regime de funcionamento da usina, com eventual alagamento das áreas marginais. Nesse aspecto, a legislação em vigor não impede o uso e sim impõe limites. Registra-se que na UHE Belo Monte serão formados dois reservatórios – no próprio leito do rio e outro denominado “dos canais” que movimenta as turbinas da casa de forma principal.

O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno dos Reservatórios – Pacuera – pode viabilizar o uso sustentável das áreas marginais e ilhas do reservatório. O Plano tem como diretriz *“conciliar o uso antrópico das áreas marginais aos reservatórios e dos mesmos, com as normas operativas do empreendimento, a conservação dos recursos naturais, a melhoria dos ecossistemas locais e da bacia de contribuição como um todo”*.<sup>55</sup>

*Entre os elementos do zoneamento, o PBA também cita:*

---

<sup>54</sup> IPEA Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, página 44.

<sup>55</sup> PBA, Volume VI, Item 15, página 487.

*Zonas de Utilização Rural: – Locais com predomínio de solos férteis ou propícios à atividade agropecuária. – Locais com baixa declividade, propícios às atividades mecanizadas. – Locais pouco suscetíveis a processos erosivos. – **Locais fundamentais para a sustentabilidade de populações que tradicionalmente obtêm sua subsistência dos mesmos.** – Locais que abrigam grupos étnicos ou populações vulneráveis, cultural e economicamente dependentes dos recursos da área.” p. 496 (grifo nosso)*

Para se ter uma ideia da potencialidade das áreas abrangidas pelo Pacuera, a faixa variável de preservação permanente dos reservatórios da UHE Belo Monte (no leito do Xingu e reservatório intermediário) somam mais de 25 mil hectares, segundo informação da Norte Energia em seu 7º relatório. Mesmo que a maior parte dessas áreas tenham séria restrição de uso, a ocupação pode ser planejada mediante processo de zoneamento.

Nesse aspecto, o mesmo relatório esclarece que foram realizadas cinco reuniões sobre o tema, com definição das áreas passíveis de utilização. Percebe-se, portanto, algum debate em construção nesse caminho.

No entanto, a aprovação do Pacuera é de competência do órgão licenciador – IBAMA. Para tanto, se faz necessário convocação de audiência pública, nos termos da Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002, inclusive informando-se o Ministério Público Federal com antecedência de 30 dias.

Portanto, não há impedimentos legais na ocupação das áreas marginais e ilhas dos reservatórios da UHE Belo Monte e sim limites nessa ação, com debate qualificado e planejamento, tendo em vista tratar-se de alternativa relevante para a realocação das comunidades ribeirinhas atingidas.

Relevante também, nesse aspecto, que o modo de vida dessas populações, no qual o uso sustentável dos recursos naturais é fator preponderante, parece adequar-se à ocupação que deseja o Pacuera, ou seja, conservacionista, ordenada, quantificável e monitorável.

## 5. Como Avançar?

---

*O reassentamento das comunidades em locais que garantam a manutenção de seu modo de vida tradicional é garantido por lei, mas não vem sendo observado pelo empreendimento. A escolha dos locais para o reassentamento deve ser realizada em diálogo com as comunidades, sendo as margens do reservatório uma opção viável.” (IPEA, 2015)<sup>56</sup>*

A suspensão das intervenções junto às famílias ribeirinhas na área diretamente atingida pela UHE Belo Monte oportuniza abrir novos canais de concertação. A construção do processo de deslocamentos compulsórios com a devida participação social é construção que pressupõe ouvir e, sobretudo, incorporar as prioridades, aflições e anseios das comunidades atingidas no planejamento.

Organizar e ordenar o uso sustentável das margens e ilhas remanescentes do Xingu pode configurar uma ação exitosa, promovendo-se o uso sustentável dessas áreas e atendendo-se aos preceitos do Pacuera.

Não menos relevante é a construção de ambiente de planejamento interinstitucional, onde as diversas instituições públicas federais, Norte Energia, instituições públicas locais, MPF, licenciador, organizações sociais e, especialmente atingidos, dentre outros interessados, possam sentar, debater e agir, cada qual na sua missão e competência.

Também cumpre pontuar o tratamento conferido às famílias já removidas. Conforme apontado nesse documento, são fortes as evidências de inadequação, ao menos em parte desses procedimentos, o que resulta em reparações não condizentes com as premissas do processo de licenciamento.

O IPEA aponta em seu relatório, que:

*... muitos moradores das regiões ribeirinhas do Médio Xingu possuem baixo nível de escolaridade, o que torna o processo de negociação no mínimo desigual. Muitos se veem em situações que lhes impõem uma tomada de decisão acelerada, tendo como consequência assinaturas de contratos à revelia de suas necessidades.<sup>57</sup>*

O Projeto Indicadores de Belo Monte já havia apontado tal fragilidade ao discutir o número de processos judicializados como um provável indicador da incapacidade das famílias atingidas no meio rural em acessar os meios de contestação legal.

Nesse contexto, também se inclui a baixa disponibilidade de mediação de terceira parte. Como se sabe, a Defensoria Pública da União chegou a Altamira apenas recentemente e em caráter itinerante. O Ministério Público buscou criar espaços de conciliação, mas não se verifica existência de correlato capaz de dar conta das singularidades da realocação de populações ribeirinhas.

Quando as negociações são levadas a cabo de maneira bilateral, entre empreendedor e atingido, a tendência é que ocorra um desequilíbrio de poder. A compulsoriedade da realocação, conforme cronograma iminente, é por si só uma pressão relevante sobre tomada de decisão das famílias, ainda mais fragilizadas quando não contam com orientação, jurídica ou técnica, ou ainda com a força de uma pauta coletiva de

---

<sup>57</sup> IPEA - Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política, página 43.

demandas. Por essa razão, espaços coletivos de discussão, decisão e mediação são intensamente preferíveis.

Nesse sentido, são apresentadas as seguintes recomendações práticas:

- ▣ Comparar o cadastro realizado pela SPU, com base nos TAUS outorgados e a serem emitidos, com o levantamento realizado pela Norte Energia a partir do cadastro socioeconômico. Tais informações auxiliariam na quantificação das famílias ribeirinhas, apoiando o planejamento das realocações – o que não substitui a necessidade de critérios de enquadramento em concordância com a sociedade civil local e com os próprios atingidos.
- ▣ Viabilizar espaços de debate e concertação através dos quais as comunidades atingidas possam influenciar diretamente a forma de sua própria realocação
- ▣ Constituir grupo interinstitucional reunindo órgãos públicos, iniciativa privada e representações das comunidades atingidas para a formulação de plano de trabalho que dê conta de apontar caminhos e responsabilidades na retomada dos processos de deslocamento compulsório.
- ▣ Analisar como tratar os deslocamentos já realizados na perspectiva de remediação e;
- ▣ Promover a mediação das tratativas entre o empreendedor e famílias atingidas.

## 6. Considerações Finais

---

Na avaliação do Ministério Público Federal que recentemente apresentou Relatório de Inspeção Interinstitucional sobre ribeirinhos removidos por Belo Monte:

*(...) está em curso um processo de expropriação dos meios de produção e de reprodução da vida dos grupos ribeirinhos impactados pela UHE Belo Monte.*

58

A constatação traduz a essência do desafio com que ora se depara a multiplicidade de atores envolvidos na última etapa de realocação na zona rural. Ao serem privadas de um território propício, as populações tradicionais perdem também a possibilidade de reproduzir um tipo singular de cultura. A suposição de melhoria de vida – conforme parâmetros urbanos, ou mesmo conforme referências rurais homogeneizantes –, deve ser afastada. Seja na direção da continuidade ou de uma vida nova, não há visão mais adequada a iluminar os caminhos certos senão aquela dos próprios detentores do modo de vida tradicional e dos que legitimamente os representam.

O momento demanda processos inclusivos, debate qualificado e acompanhamento das instituições públicas com competências afins. Na escolha de um novo território, o Pacuera é peça-chave, haja vista que abre a possibilidade de transição menos traumática, mas também devem ser escrutinadas as novas condições ambientais sob influência do reservatório, especialmente no que diz respeito ao manejo tradicional da pesca, bem como questões de segurança e a estrutura necessária para manutenção de qualidade de vida.

O acúmulo de aprendizados com base em experiências passadas de realocação também inspira cuidado para que se evite o isolamento, seja em relação ao rio, seja em relação à cidade ou outras vias de circulação. Uma noção de boa prática que vale igualmente para outras populações atingidas recomenda que se atente ainda para as configurações originais de vizinhança. Não se trata, em absoluto, de impor automaticamente a reprodução desses laços, mas do reconhecimento de que essa configuração é relevante, seja porque o esfacelamento pode provocar acréscimo de sofrimento, seja porque a composição aleatória de novos grupos pode impactar a coesão social, portanto um ambiente conciliatório favorável à definição de prioridades comuns.

Por fim, cabe reconhecer que, muitas vezes, a ideia de abertura a processos coletivos, cujos resultados sejam encaminhamentos negociados, pode parecer contraproducente na perspectiva de um cronograma de obras. O que se conhece de espaços

participativos bem-sucedidos contradiz essa presunção. Muito frequentemente, é a ausência de mediação competente e preparada que impacta o andamento das soluções, não a participação em si. Também a mera empatia é suficiente para deduzir que ninguém tem mais interesse numa resolução célere que as pessoas que vivem a aflição de não conhecerem seu destino próximo. Um investimento em diálogo e negociação, agora, representa ainda a valiosa oportunidade de ruptura com a histórica feira de passivos sociais permanentemente rolados, no contexto das barragens brasileiras.