



---

## NOTA TÉCNICA Nº 01/2021/NUCIDH/DPPR

### DIREITO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE BARRAGENS

Estudo elaborado pelo Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Paraná acerca do direito à informação e participação de populações atingidas pela construção de barragens para subsidiar a elaboração de Resolução/Nota Técnica mais ampla sobre o respeito dos Direitos Humanos nas construções de hidrelétricas no Paraná, a ser construída conjuntamente com Ministério Público, Comissões Parlamentares Permanentes e Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

#### 1. Introdução: o que é o direito à informação e participação?

O acesso à informação é um direito fundamental previsto expressamente na Constituição brasileira de 1988, especificamente no art. 5º, inciso XXXIII<sup>1</sup>, art. 37, §3º, inciso II<sup>2</sup> e art. 216, §2º<sup>3</sup>. Esse direito, conforme preceitua a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – que dispõe sobre o acesso à informação<sup>4</sup> –, é exercido perante a Administração Pública direta e indireta, inclusive face às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse social, verbas públicas. Sem embargo, ao Poder Público compete garantir às pessoas físicas e jurídicas o direito de acessar informações, que deve ser assegurado por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de maneira transparente, clara e em linguagem de

---

1 Art. 5º, XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2 Art. 37, §3º, II: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

3 Art. 216, § 2º: Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

4 Lei nº 12.527/2011, arts. 1º e 2º.



---

fácil compreensão, nos termos do Decreto nº 7.724/2012 – que regulamentou a Lei nº 12.527/2011.

O acesso à informação, decorrência lógica do princípio da publicidade, estabelece a obrigação dos órgãos públicos de prestar aos cidadãos todas as informações de interesses particular, coletivo ou geral, ressalvadas, por óbvio, aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

De outro lado, o direito à participação está colimado nos próprios fundamentos do Estado Democrático de Direito, particularmente nos preceitos de cidadania, dignidade da pessoa humana e pluralismo político<sup>5</sup>.

Em consonância com o princípio fundamental de que todo poder emana do povo, a participação é implementada por meio de instrumentos de participação direta e indireta<sup>6</sup>. Indiretamente, são os representantes eleitos que manifestam a vontade dos cidadãos. De forma direta, os indivíduos podem realizar a fiscalização e o controle da coisa pública sem o intermédio de representantes, como ocorre no plebiscito, no referendo, na iniciativa popular de projetos de lei ou na própria ação popular<sup>7</sup>. Especialmente na seara trabalhista também são previstas outras formas de participação direta.

Referidos direitos fundamentais – acesso à informação e participação – podem, naturalmente, ser trabalhados em níveis – ou camadas – bem como ponderados no caso concreto. O acesso à informação, por exemplo, é tratado de maneira distinta pelo Estado a depender das possíveis situações: a publicidade dada a um inquérito policial segue regras diferentes (mais rigorosas) da de uma simples licitação de compra de materiais para a Administração.

Neste momento, busca-se examinar os contornos do direito à informação e participação das populações atingidas por construções de barragens. Constatou-se que, nesse universo específico, tal direito pode ser analisado como incidente (em tese, pelo menos) desde o processo de elaboração de políticas, planos e programas,

---

5 Art. 1º, CRFB/88.

6 Art. 1º, parágrafo único, CRFB/88.

7 Art. 5º, inciso LXXIII, CRFB/88.



---

passando pelos estudos de viabilidade dos projetos, pelo licenciamento prévio, instalação, até após o empreendimento começar efetivamente a operar.

Para fins de atendimento ao direito à informação e participação, averiguou-se que os estudos de impactos ambientais e respectivos relatórios são etapas importantes, porém insuficientes para prever com razoável grau de certeza as repercussões sociais e econômicas, além de outras deficiências que tornam necessária a observância de instrumentos adicionais de participação, à luz dos direitos humanos e considerando os efeitos negativos causados às populações afetadas.

Ainda sobre as camadas desses direitos – que, frise-se, embora sejam diferentes, não raro podem ser tratados como se fossem um só –, convém ressaltar que dentro das populações atingidas em geral existem os povos indígenas e outras comunidades tradicionais, que apresentam especificidades e merecem um olhar diferente, devendo-se atentar, no caso desses povos, ao então denominado direito à consulta prévia, livre e informada (DPLI)<sup>8</sup>. Esse último é especial em relação ao direito à informação e participação das populações atingidas por barragens em geral, da mesma forma que este é especial em face dos direitos de acesso à informação e de participação creditados genericamente a todos os cidadãos brasileiros.

## **2. Quais são as razões que embasam a necessidade do direito à informação e participação?**

O desenvolvimento histórico e geográfico da construção de barragens no Brasil e no exterior pode ser compreendido da mesma maneira que o processo de “*desencantamento do mundo*”, referenciado por Max Weber, e de racionalização, deste mesmo autor. Para Weber, o “*desencantamento do mundo*”, atribuído à crescente racionalização dos processos sociais e econômicos, serviu de fio condutor

---

<sup>8</sup> O direito à consulta prévia, livre e informada está previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e é um direito humano fundamental, que deve ser observado pelo Estado e constitui direito público subjetivo dos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas.

da sociedade moderna, construída em meio aos conflitos ideológicos da razão objetiva instrumental e com o paulatino abandono da razão tradicional. Mudança essa que, sem coincidências, construiu, segundo o autor, a economia capitalista vigente.

A construção de barragens há tempos – senão desde sempre – tem como fio condutor a *lógica desenvolvimentista*, cujo escopo é a geração de riquezas. Para quem a defende, o barramento de águas propicia o aumento da oferta de eletricidade, o incremento da produção de alimentos e produtos agrícolas de modo geral, o controle de enchentes e a construção de mais hidrovias, que facilitam o transporte e o escoamento de produtos. Argumenta-se, quanto à questão ambiental, que a energia hidrelétrica é benéfica, por utilizar um recurso renovável: a água<sup>9</sup>.

Em contrapartida, há críticas recorrentes às barragens pelos seus drásticos efeitos negativos ao meio ambiente e às relações sociais da comunidade, podendo ser citados como exemplos “a inundação de terras férteis, a destruição de florestas e de patrimônio genético, o alagamento de cidades e infraestruturas, o deslocamento compulsório de pessoas, a degradação das condições de reprodução sociocultural de populações tradicionais”<sup>10</sup>, entre outros.

Essa lógica associada às grandes obras<sup>11</sup> parte muitas vezes da premissa de que é a população local e o meio ambiente que devem se ajustar aos interesses do crescimento econômico, e não o contrário<sup>12</sup>.

Para a pesquisadora Raquel Rigotto<sup>13</sup>, esse modelo, que hoje pauta o país e o mundo, é viabilizado pela exploração do trabalho humano e pela dominação da natureza<sup>14</sup>. Segundo afirma, os grandes empreendimentos trazem em seu bojo o aumento da precarização das condições de trabalho, restrições de direitos, migração para espaços periféricos, bem como intensificam os problemas sociais, entre estes os diversos tipos de violência<sup>15</sup>.

---

9 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 16.

10 Ob. cit.

11 Rodovias, ferrovias, portos, hidrelétricas e represas.

12 TOURINHO, 2019, p. 3-4.

13 Professora titular aposentada do Departamento de Saúde Comunitária da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Ceará. Pós-doutora em sociologia pela Universidade Federal do Maranhão.

14 RADIS, 2011, p. 10 apud TOURINHO, 2019, p. 4.

15 TOURINHO, ob cit, p. 4.



Alinhada aos autores que criticam o ideário desenvolvimentista, a socióloga Andréa Zhouri<sup>16</sup> sustenta que o processo de expansão capitalista em escala nacional e global, identificado na adoção desse modelo neoliberal, tem implicado a intensiva exploração dos recursos naturais, como também a expansão das fronteiras econômicas sobre territórios ocupados pela agricultura familiar, povos tradicionais e minorias étnicas. Dentro de um contexto de intensificação de investimentos nessas obras, ocorrida no Brasil nas últimas duas décadas, o que se observa é o acirramento de conflitos entre populações locais, agências do governo e grupos empresariais<sup>17</sup>.

A partir da racionalidade mercadológica, o setor energético se baseia na ideia de lucros sem limites e na venda em massa de uma mercadoria: a eletricidade. Mercadoria essa que deve ser produzida com o menor custo possível e garantir uma grande margem de lucros para as empresas desse setor<sup>18</sup>.

Para Maldonado Bravo, que, a fim de apresentar subsídios para o aprimoramento de legislações e atos administrativos referentes a construções de barragens, realizou estudo<sup>19</sup> baseado na análise de pesquisas científicas e de documentos apresentados por movimentos sociais e pelos poderes públicos, o modelo neoliberal aplicado no país permitiu que os processos de construção de usinas hidrelétricas fossem marcados por uma série de conflitos socioambientais complexos e uma infinidade de violações de direitos<sup>20</sup>.

No mesmo sentido das autoras acima citadas, Maldonado Bravo reconhece que a construção de barragens afeta profundamente as condições de existência,

---

16 Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1984), mestrado em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas (1992) e doutorado em Sociologia pela Universidade de Essex, Inglaterra (1998). Atualmente é professora titular da Universidade Federal de Minas Gerais onde criou as linhas de pesquisa Meio Ambiente e Sociedade na pós-graduação em Sociologia (1999-2012) e Território, Poder e Ambiente na pós-graduação em Antropologia. Foi membro da diretoria da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS gestão 2011-2012) e da Associação Brasileira de Antropologia (ABA gestão 2011-2012) onde coordenou ainda o Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos (gestão 2011-2012). É assessora da presidência da ABA para assuntos de Meio Ambiente.

17 ZHOURI, 2012.

18 MALDONADO BRAVO, 2015, p. 26.

19 Trata-se de consultoria para o projeto: Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para promoção da Democracia Participativa, firmado entre a Secretaria Geral da Presidência da República e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

20 MALDONADO BRAVO, ob. cit, p. 7.



sobretudo de comunidades quilombolas, indígenas e povos e comunidades tradicionais em geral<sup>21</sup>, sendo que as pesquisas mostraram, inclusive, que boa parte dos projetos “*não apresentava qualquer preocupação ambiental e social com os efeitos gerados pelas Usinas Hidrelétricas nas regiões em que estavam sendo construídas*”<sup>22</sup>.

No começo dos anos 2000, segundo algumas estimativas, cerca de 85% da produção de eletricidade no Brasil dependia da energia produzida pelas Usinas Hidrelétricas<sup>23</sup>, sendo que, de acordo com o Plano Decenal de 2019 do Ministério de Minas e Energia, no país já foram construídas 1.429 Usinas Hidrelétricas, estão em construção 110 e previstas mais de 243 até o ano de 2030.

A relatora nacional na Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA), Marijane Lisboa, ao avaliar as violações de direitos humanos ocorridas durante o processo de implementação das usinas Santo Antônio e Jirau no rio Madeira, assevera que a concepção desenvolvimentista adotada hoje é insustentável, do ponto de vista ambiental, e injusta, do ponto de vista social, porquanto privilegia os interesses econômicos de grandes empresas nacionais e internacionais, *negando a modestas comunidades tradicionais e povos indígenas o direito ao meio ambiente, do qual extraem suas condições de vida*<sup>24</sup>.

O projeto de implementação da Usina Hidroelétrica de Belo Monte surgiu justamente no contexto da estratégia política nacional-desenvolvimentista. Desde o início, a construção permaneceu sob ampla resistência realizada por ambientalistas, movimentos sociais, representantes e lideranças de populações atingidas pela obra, tendo sido retomada a partir da “*crise energética*” de 2001, que afetou o país e trouxe novamente o debate sobre geração de energia<sup>25</sup>.

---

21 Ob. cit., p. 10.

22 Ob. cit., p. 26.

23 MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens. O modelo de energia elétrica no Brasil e as grandes empresas brasileiras. In: Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário. Organização Instituto Rosa de Luxemburgo Stiftung. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 128.

24 LISBOA, 2008, p. 5.

25 MENDES, 2019, p. 6-7.





Segundo dados da DhESCA, entre 2010 e 2011 houve um aumento dos crimes sexuais em 18,75% nos 11 municípios impactados pelas obras de Belo Monte. Especificamente na cidade de Altamira, houve um aumento de 75%. Isso ocorreu, conforme relatado, devido ao incremento da violência contra as mulheres, ocasionado pela ideia de que estas, de alguma forma, estavam à disposição dos homens.

Paralelamente, havia também a forte ideia, entre a população, de que o empreendimento trazia consigo melhoras materiais nas condições de vida, ou seja, de que existia muito dinheiro, carros, motos e festas. Nas palavras de uma das moradoras de Altamira, *“as meninas são tentadas pela prostituição, se iludem por contos de fadas”*<sup>26</sup>.

A construção de barragens impacta de inúmeras formas a vida da população local. De acordo com outra moradora da região de Altamira, a título ilustrativo, *“existia um fluxo das águas, de cheias e vazantes, conhecido pela população, que se organizava para estes períodos. Por conta da barragem as inundações acontecem desreguladamente, e muitas casas que alagaram não voltaram. Outras casas demoraram meses para voltar a ser habitáveis”*<sup>27</sup>.

Para o fim de prever com o mínimo grau de certeza as repercussões socioeconômicas desses grandes empreendimentos, os estudos de impactos ambientais e os relatórios que os seguem são insuficientes e, muitas vezes, para várias finalidades, ineficazes.

Carlos Bernardo Vainer<sup>28</sup> desde logo denuncia o ponto cego no instrumental teórico-conceitual dos estudos de impactos, que naturaliza as populações atingidas como incapazes de se conceberem enquanto portadores de direitos e interesses, e, em consequência, de se constituírem como atores qualificados a operar autonomamente na arena de conflito social e político que envolve a implantação das

---

26 TRABALHO, CORPO E VIDA DAS MULHERES, 2014. p. 21.

27 Ob. cit., p. 19.

28 Economista, sociólogo, Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social/Université de Paris I – Panthéon/Sorbonne. Professor Titular- Colaborador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (PPUR/UFRJ). Coordenou o Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ (2012-2019). Coordenou o Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (2010-2016) e coordena o Curso de Especialização Energia e Sociedade no Capitalismo Contemporâneo (2009-atual.).



barragens. O resultado disso (naturalização) é a assimilação das populações humanas ao meio ambiente, que são reificadas e destituídas, aos olhos dos empreendedores, de qualquer subjetividade<sup>29</sup>. Os setores sociais atingidos pelos grandes projetos são recuados para um lugar de ambiente sobre e contra o qual se desenha uma forma: a obra<sup>30</sup>.

Ao explicar a criação e desenvolvimento do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Vainer expõe que a organização surgiu em meio a esse cenário de precarização e descaso. Para o Setor Elétrico, assim como para os promotores de grandes projetos em geral, o “atingido” é perfeitamente compatível com a noção que vê essas populações como incapazes de agir e, assim, relacionadas a uma perspectiva de passividade, situação que o movimento busca contornar<sup>31</sup>.

A Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, instituída pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH, atualmente CNDH), após três anos de trabalho monitorando impactos e violações aos direitos humanos em 07 (sete) barragens no Brasil, concluiu que 16 (dezesesseis) direitos são sistematicamente violados nesses processos, cujas consequências acentuam as já graves desigualdades sociais<sup>32</sup>. Dentre esses direitos, cuja violação contribui para o quadro de precariedade, cita-se o **desprezo e desrespeito do direito de acesso à informação e de participação dos povos atingidos**.

Observando que o acesso à informação qualificada é fundamental para a participação democrática, a Comissão verificou em muitos casos a omissão ou recusa de fornecer aos interessados informações relevantes, como, por exemplo, resultados de levantamentos cadastrais ou, ainda, a lista de famílias e/ou propriedades consideradas pela empresa como atingidas. Constatou-se, também, casos de fornecimento de informações contraditórias ou falsas, bem como a precariedade e insuficiência dos estudos ambientais, além da falta de oportunidade efetiva para participação<sup>33</sup>.

---

29 VAINER, 2004, p. 2.

30 CASTRO, 1988, p. 10.

31 VAINER, ob. cit., p. 14.

32 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 13.

33 Ob. cit., p. 13-14.





Ressalta-se que um fator importante que também contribui para a dificuldade de efetivar o direito à informação e participação é a adoção de uma definição restrita e limitada do conceito de atingido, o que pode excluir do processo pessoas efetivamente afetadas pelo empreendimento, assim como a omissão, nos estudos ambientais, das especificidades socioeconômicas e culturais das populações atingidas. Segundo a análise da Comissão, a ignorância acerca dos meios e modos de vida, associada à ausência ou inconsistência da participação popular, produz e legitima procedimentos que não reconhecem e tampouco reparam adequadamente os danos impostos, sem olvidar da degradação das condições de vida por vezes gerada<sup>34</sup>.

Atendendo a processos de mobilização social contra esse horizonte precário, foram observados vários avanços ao longo das últimas décadas no país e no mundo. Esses avanços espelham o reconhecimento feito pelas instituições oficiais acerca da grande relevância do direito à informação e participação, motivo por que tais eventos podem ser citados especialmente no presente tópico.

Em 1990, foi instituído o II Plano Diretor de Meio Ambiente da Eletrobras (1991/1993), medida do Setor Elétrico brasileiro para abarcar os meios e modos de favorecer uma maior participação social na construção de barragens. Chamou-se a atenção para a necessidade de discutir as formas de assegurar a tempestividade dos processos participativos, os níveis e tipos de decisão que seriam submetidos a processos participativos deliberativos e níveis que seriam atribuição exclusiva do Estado e os meios e modo de facultar a todas as partes envolvidas o suficiente entendimento do assunto, viabilizando uma negociação construtiva e bem fundamentada<sup>35</sup>.

Por uma perspectiva mundial, em maio de 1998, sob a presidência do então Ministro de Recursos Hídrico da África do Sul, Kadel Asmar, constituiu-se a Comissão Mundial de Barragens (CMB), em cujo relatório final (World Commission on Dams, 2000) recomenda-se que, para minimizar os impactos negativos invariavelmente resultantes da construção de barragens, **nenhum empreendimento deve ser efetivado sem a**

---

34 Ob. cit., p. 14.

35 Ob. cit.



**plena informação e aceitação das populações atingidas.** Ademais, o relatório final também ressaltou que são imprescindíveis **processos abrangentes e participativos de avaliação tanto das necessidades e objetivos quanto das diferentes opções existentes para atingi-los**<sup>36</sup>.

Posteriormente, em 2010, no mesmo afã social, após o estabelecimento de proposições do Grupo de Trabalho Interministerial – Atingidos por Barragens<sup>37</sup> – criado em 2003 pela Casa Civil – e das recomendações do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), foi editado o Decreto presidencial nº 7.342/2010, que instituiu o cadastro socioeconômico das populações atingidas por barragens<sup>38</sup>, o que também representou um importante passo, em âmbito nacional, para o reconhecimento dos atingidos e, conseqüentemente, para a proteção do direito à informação e participação dessas populações, porquanto, a partir disso, elas passaram a dispor de um instrumento oficial de identificação, qualificação e registro público.

Ainda sobre os avanços surgidos nas últimas décadas, necessário o destaque para a conclusão lançada no relatório final<sup>39</sup> da Comissão Especial “*Atingidos por Barragens*”, que, com fundamento na literatura, na experiência nacional e internacional, bem como nos casos examinados, aponta que, “*de maneira inequívoca, a principal garantia do pleno exercício dos direitos humanos está na presença de uma sólida organização da sociedade civil, informada e vigilante*”<sup>40</sup>.

A Comissão afirma, ademais, que cabe ao Estado promover a difusão de informações que capacitem efetivamente as populações atingidas e suas representações sobre os processos pelos quais passarão e confiar-lhes a possibilidade de formular seus interesses e objetivos. Nessa toada, registra que “O

---

36 COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS (World Commission on Dams), 2000.

37 Os resultados das experiências, diálogos e relatórios avaliados nesse contexto pelo Grupo de Trabalho Interministerial revelou as principais questões demandadas pela sociedade civil para a garantia dos direitos das populações atingidas por barragens. Dentre os problemas identificados, destacam-se: falta de critério para identificação dos atingidos; insuficiência do conteúdo social no EIA/RIMA; precariedade do cadastro socioeconômico; e a falta de informações às populações afetadas.

38 MALDONADO BRAVO, 2015, p. 11.

39 Esse relatório serviu e ainda serve de base para o estabelecimento de muitas políticas, programas e ações.

40 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 23.



---

*acesso à informação qualificada e relevante constitui condição indispensável à efetividade do processo de participação social*<sup>41</sup>.

No relatório, acrescenta-se que de forma geral, nas construções de barragens feitas no Brasil, os processos de planejamento, implementação e operação, muitas vezes, são precedidos e acompanhados por informação insuficiente, inconsistente, incompleta e omissiva e, apesar de os processos participativos exigirem uma informação prévia, qualificada, inteligível e efetivamente acessível, as informações efetivamente produzidas e disponibilizadas não têm considerado as especificidades socioeconômicas e culturais dos grupos sociais atingidos. Essas informações, nas vezes em que são prestadas, chegam aos interessados quando etapas relevantes dos processos de decisão e planejamento já se completaram, o que torna impraticável o direito à participação<sup>42</sup>.

Em todo esse cenário, os povos indígenas e comunidades tradicionais não escapam do descaso e menoscabo aos quais são submetidas as populações atingidas em geral.

Analisando as violações dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, o relatório da plataforma DhESCA verificou que há um **déficit grave de participação** dessas populações, salientando, ainda, que é necessário levar em consideração a peculiar condição desses povos, cuja ocupação e manejo dos bens naturais são essenciais para a preservação da biodiversidade da região. O relatório reforça que, no âmbito de execução dessas obras, vem ocorrendo um constante *“desrespeito do governo brasileiro aos estatutos jurídicos de proteção dos povos indígenas e tradicionais, como o são a Convenção 169 da OIT, a Declaração dos Povos Indígenas da OEA e ONU, os artigos 215 e 216 da Constituição Federal e o Decreto 6040/2007 da Presidência da República que institui a política nacional de desenvolvimento das comunidades tradicionais*<sup>43</sup>.

Diversas ações foram promovidas pelo Ministério Público Federal contra a violação ao direito de consulta na construção de Belo Monte e no decreto de

---

41 Ob. cit., p. 23-24.

42 Ob. cit., p. 38.

43 TOURINHO, 2019, p. 6. apud LISBOA, 2007, p. 21.



autorização de construção de São Luiz do Tapajós, pois ambas afetam regiões nas quais existem povos indígenas e comunidades tradicionais. Inclusive, o relatório destaca que há denúncia contra o governo brasileiro na Organização das Nações Unidas e na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos decorrentes de graves denúncias de violação de direitos dessas populações<sup>44</sup>.

Os marcos legais determinam que é dever do Estado brasileiro realizar o mecanismo de consulta prévia aos povos e comunidades tradicionais, por garantir o aumento da participação nos processos deliberativos sobre megaprojetos, permitindo um maior exercício da democracia e a construção de um desenvolvimento regional adequado às necessidades das populações atingidas<sup>45</sup>.

### **3. Quem são os sujeitos que possuem direito à informação e participação na construção de barragens?**

De início, impende registrar, como ressalta a doutrina especializada, que há grupos sociais que sofrem os efeitos da construção da barragem desde o início da obra, há outros que sofrem principalmente durante as obras e outros que apenas são afetados com o enchimento e operação do reservatório<sup>46</sup>. Trata-se do aspecto temporal dos impactos, incorporado pelo *Resettlement Handbook* da *Internacional Financial Corporation (IFC)*, que constitui braço privado do Banco Mundial, pela Comissão Mundial de Barragens, bem como pela própria Eletrobras, ao definir quem são os atingidos. Segundo MCCully, para exemplificar os efeitos temporais e destacar a importância da consideração desses efeitos ao longo da implementação do projeto, algumas das consequências sociais de longo prazo mais graves são sentidas pelas

---

44 MALDONADO BRAVO, 2015, p. 31-32.

45 Ob. cit., p. 35-36.

46 VAINER, 2005, p. 16.



populações que vivem a jusante da barragem<sup>47</sup>, após o fim das obras e enchimento dos reservatórios<sup>48</sup>.

A Comissão Especial também adotou a perspectiva temporal na consideração dos impactos. Isso significa que, para ela, os efeitos devem ser examinados nos diferentes momentos do projeto, desde o início do planejamento, de modo a incorporar o caráter essencialmente dinâmico dos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais<sup>49</sup>. De se salientar que, no que condiz aos povos indígenas e comunidades tradicionais, devem ser levadas a cabo, ademais, suas especificidades culturais, direitos históricos, constitucionais e reconhecidos por convenções internacionais.

Podem ser considerados atingidos, segundo a Comissão Especial: proprietários e não proprietários, pequenos meeiros, parceiros, posseiros (de terras públicas e privadas), empregados, autônomos, trabalhadores informais, pequenos empresários, dentre outros que sentirem de forma direta ou indireta os impactos negativos da construção da barragem. Observando-se que o título legal de propriedade e o vínculo formal de emprego não podem ser tomados como critérios para excluir grupos, comunidades, famílias ou indivíduos do reconhecimento enquanto atingido<sup>50</sup>.

Visando subsidiar a elaboração de políticas de avaliação e tratamento dos impactos derivados dos projetos hidrelétricos, Carlos Vainer, juntamente a outros pesquisadores<sup>51</sup>, alinha princípios e diretrizes a serem apreciados pelas empresas do Setor Elétrico acerca do que sejam os atingidos por seus empreendimentos. A

---

47 MCCULLY, 1996, p. 68.

48 Para conceituar o atingido, de acordo com a Comissão Especial, devem ser considerados os efeitos a jusante da barragem, que podem gerar a restrição ou perda do potencial pesqueiro, mudanças do regime hídrico, efeitos sobre a navegação e comunicação, perda ou redução dos recursos para agricultura de vazante ou outras formas de exploração das várzeas (garimpo, extração de minerais, etc.), assim como os demais possíveis impactos adversos. Sem embargo, devem ser consideradas também as perdas e alterações impostas a circuitos e redes sociais, consideradas as dimensões culturais e a identidade dos grupos, comunidades e famílias atingidas. As perdas de natureza afetiva, simbólica e cultural, imateriais e intangíveis não podem ser quantificadas ou monetizadas e, por isso, devem ser objeto de ampla e aberta discussão e negociação. Relatório Final, p. 31.

49 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 31.

50 Ob. cit., p. 31.

51 Flávia Braga Vieira, Francisca Sylvania de Sousa Monte, Mírian Regini Nuti, Raquel de Mattos Viana e integrantes da equipe do Projeto Setor Elétrico, Território e Meio Ambiente, que se desenvolve no âmbito do ETTERN – Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza.



---

abordagem de Vainer completa aquela fixada pela Comissão Especial, motivo pelo qual se faz a menção, aqui, de algumas das colocações mais relevantes ao presente trabalho.

Dentre as diretrizes, pode-se mencionar as seguintes: (i) na identificação dos impactos e dos grupos sociais, comunidades, famílias e indivíduos atingidos devem ser consideradas as alterações resultantes não apenas da implantação do reservatório, mas também das demais obras e intervenções associadas ao empreendimento, tais como canteiro, instalações funcionais e residenciais, estradas, linhas de transmissão, etc; (ii) na identificação dos tipos de impactos, devem ser considerados, entre outros: a) o deslocamento compulsório (de proprietários e não proprietários); b) a perda da terra e outros bens; c) perda ou restrição de acesso a recursos necessários à reprodução do modo de vida; d) perda ou redução de fontes de emprego, renda ou meios de sustento; e) ruptura de circuitos econômicos; (iii) atenção será conferida aos efeitos da jusante da barragem, que se fazem sentir normalmente após o enchimento do reservatório; (iv) também deverão ser consideradas as alterações impostas a circuitos e redes de sociabilidade sempre que implicarem a ruptura de relações importantes para a reprodução social, consideradas as dimensões culturais e a identidade de grupos, comunidades e famílias atingidas; (v) proprietários e não proprietários, pequenos meeiros, parceiros, posseiros (de terras públicas ou privadas), empregados, autônomos, trabalhadores informais, pequenos empresários poderão ser considerados atingidos. A ausência de título legal de propriedade ou de vínculo legal de emprego não será tomada como critério para excluir grupos, comunidades, famílias ou indivíduos ao adequado reconhecimento como atingido; (vi) deverá ser considerada a dimensão temporal dos impactos, de modo a incorporar o caráter essencialmente dinâmico dos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais; (vii) as Terras e Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais serão considerados atingidos considerando suas especificidades e reconhecidos por convenções internacionais, além das diretrizes já estabelecidas no





Setor Elétrico e a participação das comunidades afetadas, com conhecimento do Ministério Público, desde as etapas iniciais de planejamento do empreendimento<sup>52</sup>.

Nos projetos de lei que visam à positivação das políticas nacional e estaduais de direitos das populações atingidas por barragens<sup>53</sup>, o conceito acima é, com uma ou outra alteração, amplamente adotado<sup>54</sup>.

Em que pese a abrangência da atual definição, nem sempre foi assim. A noção de atingido sofreu um enorme alargamento nos últimos 30 anos, situação que parece ter reproduzido a própria noção de direito humano ao longo da história moderna<sup>55</sup>.

A produção acadêmica e técnica, bem como as reivindicações dos movimentos populares têm contribuído para a ampliação do conceito, verificada nos documentos, orientações e diretrizes da Eletrobras, dos responsáveis pelo licenciamento ambiental, de órgãos governamentais, de bancos financiadores e das próprias empresas construtoras<sup>56</sup>.

Inicialmente, apenas os proprietários de terra eram reconhecidos como portadores do direito à indenização pela propriedade perdida, caracterizando o que outrora foi qualificado de concepção “*territorial patrimonialista*”. A ampliação posterior do conceito, como mencionado, passou a abarcar todos para os quais a terra constitui base da atividade produtiva, mesmo que não proprietários.

Isso ocorria – e ainda ocorre em algumas empresas – porque o tratamento da questão era de competência dos departamentos de patrimônio imobiliário. Neste caso, não se fala em impactos, atingidos, tampouco direito dos atingidos, mas sim de desapropriação por utilidade pública exercido pelo empreendedor, cujo departamento

---

52 VAINER, 2005, p. 27-29.

53 Para a instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), está em trâmite o Projeto de Lei nº 2.788/2019, sobre cujo teor o MAB manifestou-se por meio de Nota Técnica, propondo algumas adições, exclusões e alterações. Sabe-se que em alguns Estados, como Minas Gerais, Pará e Rio de Janeiro também tramitam projetos semelhantes, propondo as Políticas Estaduais das Populações Atingidas por Barragens (PEAB's) que acompanham, quanto à definição dos atingidos, a PNAB.

54 Nas respectivas políticas: PNAB - Art. 2º; PEAB MG – Art. 2º, inciso VII; PEAB PA – Art. 3º; PEAB RJ – Art. 3º.

55 VAINER, 2005, p. 3.

56 IPEA, 2014, p. 17.



de patrimônio imobiliário negociará com os proprietários o valor justo de suas propriedades. Embora pareça ser uma realidade ultrapassada, percebe-se, ainda hoje, a aplicação dessas estratégias. Segundo Vainer, para essa perspectiva a população é vista como um obstáculo a ser removido, de modo a viabilizar o empreendimento<sup>57</sup>.

Existe também a denominada “*concepção hídrica*”, que identifica o atingido com aquele que sofreu os efeitos da inundação e, por decorrência, como o *deslocado compulsório*. Tal definição, entretanto, é rechaçada, tendo em vista que, em muitas ocasiões, os municípios sem qualquer área inundada podem sofrer de forma mais grave as consequências da implantação da hidrelétrica. Ignora, portanto, o fato de que a inundação pode ser tão ou mais prejudicial às áreas não inundadas<sup>58</sup>.

Hoje, contudo, expressamente se admite, numa definição mais ampla, que alguns grupos ou indivíduos aos quais não se impõe o deslocamento físico podem ser tão ou mais prejudicados que os deslocados fisicamente, sempre que seus meios e modos de vida ficam comprometidos, gerando o que se convencionou chamar de “*deslocados econômicos*”. A perda do emprego, ou ocupação, bem como a perda ou restrição de acesso a meios de sustento constituem elemento suficiente para configurar um grupo ou indivíduo como atingido, conforme destaca o Banco Mundial<sup>59</sup>.

Há ainda uma especial preocupação mostrada quanto às comunidades anfitriãs, que acolhem os reassentados. O Banco Mundial recomenda que lhes seja dada assistência para lidar com os possíveis efeitos sociais e ambientais adversos decorrentes do aumento da densidade populacional<sup>60</sup>.

A noção de atingido, para as agências multilaterais, remete ao conjunto de processos econômicos e sociais deflagrados pelo empreendimento e que possam vir a causar impactos negativos sobre os meios e modos de vida da população. Não existe um critério pré-definido das áreas e pessoas atingidas. **Para identificá-las, são necessários estudos e diálogo com as populações interessadas**<sup>61</sup>.

---

57 VAINER, ob. cit., p. 4.

58 Ob. cit., p. 4-6.

59 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 28.

60 Ob. cit., p. 30.

61 VAINER, ob. cit., p. 15.



Relativamente aos povos indígenas, é cediço que a Constituição brasileira de 1988 veda deslocá-los, salvo nos casos expressos do art. 231, §5<sup>62</sup>. Com efeito, de acordo com a Comissão Especial, verifica-se um “*progressivo consenso*” de que o mesmo tratamento dispensado às populações indígenas deve ser estendido às comunidades tradicionais em geral. Nesse viés, o Banco Interamericano de Desenvolvimento estabelece hoje como requisito para apoiar a implantação de barragens o respeito aos direitos de comunidades étnicas de baixa renda cuja identidade é baseada no território que têm ocupado tradicionalmente, exigindo, em todos os casos, o consentimento informado às medidas de reassentamento e compensação<sup>63</sup>.

Nessa toada, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, prevê, em seu Artigo 3º, como objetivos a garantia de seus territórios e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (inciso I) e a garantia de seus direitos, quando afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos (inciso IV).

Além da identificação como atingidos, deve haver também a preocupação em se identificar quem são os povos e comunidades tradicionais. Para tanto, a Convenção nº 169 define em seu artigo 1º que a autoidentificação<sup>64</sup> é o critério fundamental. Isso significa que, para ser exercido o direito à informação e participação – corolário do direito à consulta prévia, livre e informada –, basta que a comunidade tradicional ou indígena se identifique como tal. A principal medida para caracterização dessas comunidades, portanto, é a consciência de sua própria identidade, em atenção ao direito à “*autoidentificação*”, “*autoatribuição*”, “*autorreconhecimento*” ou “*autodefinição*”.

---

62 Art. 231, § 5º: É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

63 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 30.

64 O artigo 1º, 2., da Convenção 169 da OIT, prevê que: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

Por esse ângulo, é indevida “qualquer exigência de reconhecimento dessa identidade por órgãos externos à comunidade, como estudos antropológicos ou outorgas de certidões públicas, como condicionantes para a aplicação dos direitos”<sup>65</sup> consagrados pela Convenção nº 169.

A construção de uma barragem consiste em um processo de mudança social que interfere em várias dimensões e escalas, desenvolvidas no espaço e no tempo. Essa mudança acarreta alterações patrimoniais, morfológicas, novas dinâmicas socioeconômicas, novos grupos sociais, novos interesses e problemas. Entende-se que os efeitos do empreendimento não se restringem à seara pecuniária ou material, como também podem resultar na desestruturação de relações, na eliminação de práticas, na perda de valores e recurso imateriais, religiosos e culturais<sup>66</sup>.

#### **4. Como deve ser implementado o direito à informação e participação?**

A Comissão Mundial de Barragens (CMB), após examinar uma amostra de 150 barragens construídas pelo mundo, constatou que a participação nos processos de planejamento de grandes barragens e a transparência desses processos não costumam ser nem abrangentes nem abertas. Além disso, a participação das populações afetadas e a avaliação dos impactos ambientais e sociais só costumam ocorrer tardiamente no processo e têm alcance limitado<sup>67</sup>.

A CMB sustenta, além disso, a necessidade de garantir a participação das populações atingidas desde o início dos processos de estudo e avaliação, e ratifica a obrigação de que os projetos sejam aceitos antes de serem construídos<sup>68</sup>. A aceitação, segundo a CMB, surge quando os direitos são reconhecidos, os riscos são admitidos e estipulados, e as prerrogativas de todas as populações afetadas são salvaguardadas, particularmente as dos povos indígenas e tribais, das mulheres e de outros grupos

---

65 GAIO, 2017.

66 VAINER, ob. cit., p. 8-9.

67 Relatório da Comissão Especial, p. 24 apud COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS (World Commission on Dams). Estudo de Caso, 2000, p. 23.

68 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 24.



vulneráveis. Recomendou-se a adoção de processos e mecanismos específicos que permitam a participação esclarecida de todos os grupos de pessoas, resultando na aceitação demonstrável das principais decisões, sendo que, **quando os projetos afetarem povos indígenas e tribais, tais processos deverão ser guiados pelo consentimento livre, prévio e esclarecido dessas populações**<sup>69</sup>.

A seu turno, a Comissão Especial articula que todas as partes envolvidas, sobretudo povos indígenas e tribais, mulheres e outros grupos vulneráveis, devem ter livre acesso a informações e contar com apoio jurídico para que possam ter uma participação esclarecida nos processos decisórios<sup>70</sup>.

Ademais, expõe que a participação da sociedade civil na construção de barragens é complexo processo social, permanente, não linear, muitas vezes conflituoso, que deve contemplar, como linhas gerais de orientação: a) reconhecimento do caráter público do processo de produção e difusão da informação; b) informação ampla, abrangente, completa e pública, em forma adequada e compreensiva a todos os interessados, como condição da participação informada e esclarecida; c) reconhecimento da legitimidade da participação em vários níveis e escalas, envolvendo desde as populações da área de implantação do projeto até segmentos sociais e organizações da sociedade civil regional e nacional que defendam interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos; d) reconhecimento da multiplicidade de formas e procedimentos que propiciam e enriquecem o processo de participação, desde audiências públicas e uso de múltiplas mídias até acesso a apoio técnico e jurídico pelos interessados, sempre de modo a favorecer uma participação esclarecida; e) **efetiva participação desde os momentos iniciais do ciclo do projeto, em particular na etapa de concepção, elaboração e realização dos estudos de viabilidade e dos estudos ambientais com vistas à obtenção da licença prévia**; f) efetiva participação, nos momentos pertinentes do ciclo do projeto, nos processos deliberativos relativos à identificação e detalhamento de políticas, planos e programas voltados à mitigação e reparação de perdas provocadas pelo planejamento, implementação e operação da barragem; g)

---

69 COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS (World Commission on Dams), 2000, p 29.

70 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 27.



consentimento livre, prévio e informado das populações indígenas, quilombolas e tradicionais quando os projetos as afetarem; h) reconhecimento do legítimo direito das populações atingidas e outros interessados de se fazerem representar através de organizações, entidades e movimentos, inclusive quando constituídas *ad hoc* para tratarem das questões associadas diretamente ou indiretamente ao processo de planejamento, implementação e operação de barragens<sup>71</sup>.

Particular destaque merece o chamado Poder de Veto. Entende-se que é responsabilidade de quem está implementando o projeto construir a decisão junto ao segmento social impactado, de forma democrática e dialógica, sendo que, em não havendo concordância por parte da população atingida, deve ser assegurado de todas as formas o consequente poder de vetar o andamento da obra. Incumbe ao responsável pelo empreendimento persuadir, se for o caso, de maneira racional os envolvidos a fim de convencê-los de que aquele projeto realmente é a melhor medida socioeconômica e ambiental.

Caso contrário, na ausência desse poder, sob pena de esvaziamento da eficácia do direito à informação e participação, dá-se completa predominância à decisão do empreendedor e/ou Poder Público, estabelecendo uma lógica essencialmente colonizadora dos espaços, ressaltando-se, é claro, as hipóteses em que o relevante interesse público coletivo ou a inexistência de recursos menos gravosos aos povos afetados determinem que o projeto seja concretizado sem a anuência das populações que sofrerão os efeitos negativos.

O direito à consulta prévia, livre e informada, como não poderia ser diferente, também engloba o direito de se opor às medidas propostas. O direito a discordar e a dizer “não” obriga o Estado a reformular as suas propostas e dialogar com as comunidades afetadas<sup>72</sup>, em vez de se limitar a impor-lhes suas decisões.

---

71 Ob. cit., p. 27.

72 No julgamento do caso do povo Saramanka contra o estado do Suriname, em 2007, a Corte Interamericana de Direitos Humanos analisou o direito à consulta, a ele associando o dever de obter o consentimento dos povos afetados por políticas de grande escala, conferindo relevância ao direito a dizer “não”. E.2.a) Direito a ser consultado e, no caso, a obrigação de obter consentimento: 135. A Corte considera que, quando se trata de plano de desenvolvimento ou de investimento de grande escala que teriam um impacto maior dentro do território Saramanka, o Estado tem a obrigação não





É indispensável que a participação envolva o direito a intervir nos mecanismos de tomada de decisão – e não apenas em mecanismos consultivos, em que decidem os outros<sup>73</sup>. Não basta, portanto, que seja conferida às populações atingidas a oportunidade de concordar com uma proposta já estabelecida. Elas devem influir no processo decisório desde o início. A participação não se resume a escolher entre as opções oferecidas. Nesse sentido, por exemplo: *“o problema está na consulta que é formulada para saber se a estrada passará ao norte ou ao sul da terra indígena, sem oportunidade de discutir a não construção da estrada”*<sup>74</sup>.

Daí a importância dos protocolos de consulta de cada povo. Sem prejuízo das observações gerais apontadas neste trabalho, o protocolo de consulta é o documento por meio do qual as comunidades apontarão critérios a serem seguidos para que a consulta seja realizada de forma adequada, tais como: indicação de quem deve ou não ser consultado, momentos e datas para realização da consulta, duração, língua na qual serão realizadas as atividades de consulta, etc. Geralmente, é mais comum encontrá-los entre os quilombolas, indígenas ou comunidades tradicionais, mas nada impede que outras organizações civis também os elaborem, situação que ensejaria a sua necessária observância.

O nivelamento de informações é um pressuposto para a escolha consciente e a participação democrática, servindo de instrumento para o processo de tomada de decisões e de ferramenta indispensável na busca da racionalidade e do consenso<sup>75</sup>.

A Comissão Especial fixa, ademais, que a participação informada exige, em vários casos, o controle e acesso a informações de natureza técnica especializada, e que via de regra os processos são marcados por um grande desequilíbrio nos recursos e conhecimentos especializados detidos pelos empreendedores privados, pelos órgãos públicos e pelas populações atingidas e suas organizações representativas<sup>76</sup>.

---

apenas de consultar os Saramankas, mas também de obter o consentimento livre, informado e prévio, segundo seus costumes e tradições. (CIDH. Pueblo Saramaka vs. Suriname. 28/09/2007).

73 FAJARDO, 2008.

74 Ob. cit.

75 CAVALCANTI, 2014.

76 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 38.



A esse respeito, por exemplo, podem-se citar os relatos angariados em oficina realizada com mulheres em Altamira, município impactado pela construção de Belo Monte. De acordo com as participantes, como são as mulheres que ficam a cargo dos filhos, netos e do trabalho doméstico, enquanto os maridos trabalham, são elas que recebem os funcionários enviados pela construtora, responsáveis pelo cadastro das famílias, pesquisas e diagnósticos. Tais profissionais, conforme relatado, desempenham um papel de coerção, a fim de que as pessoas aceitem sem demora a indenização oferecida. O valor é pequeno e insuficiente para a compra de uma casa ou de um terreno. As mulheres se sentiam pressionadas e ameaçadas, não apenas pelo consórcio, mas também por seus maridos, que têm medo de não conseguir garantir nem a indenização. Quando a casa está legalizada, geralmente está no nome do homem e ele aceita a compensação<sup>77</sup>.

Outro exemplo de aplicação errada do processo de participação também é encontrado na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, especificamente, dessa vez, com o Povo Juruna, tradicional população indígena historicamente localizada nas margens do Rio Xingu. Observou-se que o principal problema relacionado à usina correspondeu à violação e omissão de qualquer processo de consulta prévia, livre ou informada com os povos impactados. O governo nunca negou o direito e a obrigação de consultar os povos impactados, porém, apenas se limitou a interlocuções e reuniões informais, que ocorreram somente depois de ter sido aprovada a construção da usina<sup>78</sup>.

O protocolo de consulta elaborado pelo povo Juruna calcou-se na experiência negativa adquirida com a vivência das violações de direitos ocorridas desde o processo de estudos de viabilidade até a operacionalização da hidrelétrica de Belo Monte. Com base nessas experiências, os Jurunas destacam a importância da consulta prévia<sup>79</sup> e dispõem que: *“as decisões que tratam sobre nosso presente e futuro não podem continuar sendo tomadas única e exclusivamente pelo governo. Sabemos que temos direito de ser consultados, de defender nossa terra e tradições,*

---

77 TRABALHO, CORPO E VIDA DAS MULHERES, 2014. p. 19-20.

78 MENDES, 2019, p. 8.

79 Ob. cit., p. 8-9.



---

*de lutar por condições dignas de vida e de escolher nossas prioridades de desenvolvimento. Devemos ser consultados sobre todas as decisões administrativas e legislativas que afetem nossa terra e nossos direitos*<sup>80</sup>.

Sobre o direito à participação no contexto dos processos de licenciamento, especificamente sobre os estudos e cadastro socioeconômico, bem como sobre a identificação dos impactos e atingidos, a Comissão Especial recomenda aos órgãos ambientais que se estruturam com equipes técnicas qualificadas a atuar de modo a garantir o respeito à diversidade e à pluralidade das relações dos diferentes grupos sociais com os ambientes atingidos. Orienta-se que tais órgãos incluam nos termos de referência exigência de que os estudos econômicos e sociais que integram os EIAs/RIMAs identifiquem, descrevam e quantifiquem os circuitos, redes, cadeias e arranjos produtivos locais e regionais, a fim de fornecer subsídios para políticas, programas e planos de reparação e de desenvolvimento econômico local e regional<sup>81</sup>.

Além disso, com fundamento na Resolução nº 01/1986 do CONAMA, a Comissão recomenda aos órgãos ambientais que incluam nos termos de referência a exigência de que os estudos incorporem a perspectiva das ciências antropológica e sociológica no momento do exame dos modos de vida das coletividades locais e de suas singularidades étnicas e culturais<sup>82</sup>. Além disso, articula que os estudos de impactos devem contemplar a identificação exaustiva e registro sistemático (literário, iconográfico, sonoro, visual, etc.) do patrimônio cultural material e imaterial ameaçado<sup>83</sup>.

Sugeriu-se igualmente que os cadastros sociais sejam incorporados ao EIA/RIMA<sup>84</sup>, em cujos termos de referência devem ser realizados estudos para verificar a presença de populações indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais potencialmente impactadas<sup>85</sup>, assinalando-se que os diferentes aspectos culturais exigem ampla avaliação e debate quanto aos meios mais apropriados ou adequados

---

80 PROTOCOLO JURUNA, 2017.

81 COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS”, 2011, p. 40-41.

82 Ob. cit., p. 41.

83 Ob. cit., p. 52.

84 Ob. cit., p. 41.

85 Ob. cit., p. 54.

---

para as reparações, avaliação que deve contar com o apoio de antropólogos e etnólogos idôneos<sup>86</sup>.

Sobre o direito à informação e participação dos povos e comunidades tradicionais, destaca-se a necessidade de se estabelecer, em cada caso, as regras e os procedimentos para a indispensável participação e manifestação direta dessas populações nos processos decisórios sempre que estiver em jogo a implantação de empreendimentos em seus territórios, nos termos do Decreto nº 6.040/2007; da Convenção nº 169 da OIT e da Constituição Federal, artigo 231 e 68 do ADCT<sup>87</sup>.

A manifestação dessas comunidades deve ser direta, independentemente do acompanhamento por parte dos órgãos representativos, e o consentimento colhido deve ser sempre livre, prévio e informado<sup>88</sup>.

No que condiz à forma que deve ocorrer a consulta, segundo a Convenção nº 169, é imprescindível que ela seja feita de *“boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”*. Deve-se buscar o entendimento, o que não necessariamente significa, conforme argumentado anteriormente, que deva haver consenso ou consentimento por parte dos povos afetados.

No que concerne aos grupos vulneráveis, em que se incluem as crianças e adolescentes, idosos, mulheres – particularmente as chefes de família – e as pessoas com deficiência, a Comissão Especial enfatiza que eles devem ser representados em sua diversidade, devendo ainda ser assegurada ampla participação em todas as etapas dos processos de planejamento, implantação e operação de empreendimentos. O estudo revelou que embora os grupos vulneráveis sejam atingidos de forma particularmente grave, constituindo-se como as principais vítimas dos processos de empobrecimento e marginalização, eles não têm sido considerados em suas especificidades e dificuldades particulares<sup>89</sup>.

---

86 Ob. cit., p. 53.

87 Ob. cit., p. 53.

88 Ob. cit., p. 53.

89 Ob. cit., p. 53.



Frente a essas questões, a Comissão do CNDH enfatizou ao Conselho Nacional do Meio Ambiente, dentre outras coisas, a necessidade de se estabelecer uma normativa com procedimentos determinando a todos os órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental que adotem mecanismos de participação democrática em todas as etapas do licenciamento do projeto. Recomendou, ademais, que os órgãos ambientais assegurem, ao conduzirem audiências públicas, igualdade de condições entre empresas interessadas no licenciamento ou operação da barragem, de um lado, e cidadãos, sociedade civil organizada e instituições científicas independentes, de outro lado, contemplando distribuição equânime de tempo de exposição. Deve ser viabilizada a ampla participação do público interessado, promovendo a audiência em datas e horários propícios, em locais acessíveis e com oferta de transporte público<sup>90</sup> e, no caso dos povos indígenas e comunidades tradicionais, o respeito ao direito de consulta prévia, livre e informada e, se houver, também ao respectivo protocolo de consulta.

## **5. Em quais momentos deve ser observado o direito à informação e participação?**

É consenso que a consulta deve necessariamente acontecer e deve, no mínimo, ser anterior à tomada da decisão legislativa ou administrativa que afete diretamente os povos interessados<sup>91</sup>.

Contudo, embora seja certa a obrigatoriedade da consulta e de que esta seja “*prévia*”, existe celeuma quanto ao momento exato em que deve ser efetivada<sup>92-93</sup>. Por ocasião do julgamento do Agravo Regimental na SLS nº 1.745/PA pelo Superior Tribunal de Justiça, o voto condutor firmou que é possível a realização das consultas concomitantemente aos estudos iniciais de viabilidade do empreendimento, visto que, nesse caso, ainda não há “*medida administrativa*” tendente a afetar direta e

---

90 Ob. cit., p. 40.

91 CAVALCANTI, 2014.

92 Ob. cit.

93 Observe-se que, apesar de os julgados tratarem mais especificamente do direito à consulta prévia, aqui entendemos que todas essas observações são extensíveis ao direito à informação e participação das populações atingidas em geral.



concretamente as comunidades envolvidas. Nesse mesmo julgamento, analisou-se o caso da UHE São Luiz do Tapajós, que à época tratava-se apenas de projeto em fase embrionária de verificação de viabilidade técnica, econômica e ambiental.

Assim, entendeu a Corte de Justiça que, por se tratar de simples projeto, sem início de execução efetiva, não possuía o condão de afetar negativamente as comunidades locais e, portanto, seria desnecessária a consulta prévia nessa oportunidade.

Interessante a observação feita no julgado de que a realização do estudo poderia futuramente ser utilizada em favor das próprias comunidades envolvidas, porquanto teriam a oportunidade de conhecer os impactos ambientais a que as localidades estariam sujeitas, no caso de efetivação do projeto. Os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, assim, aumentariam a qualidade da informação colocada em debate, possibilitando uma discussão mais ampla.

A seu turno, o Supremo Tribunal Federal, em sede de decisão monocrática na Suspensão de Liminar nº 125/PA, decidiu que a consulta às comunidades afetadas poderia ocorrer concomitantemente aos estudos de viabilidade técnica, visto que, no caso analisado (UHE de Belo Monte), tais estudos seriam determinantes para permitir a implementação do empreendimento e, caso aprovados pelos órgãos competentes, permitiriam que o Poder Executivo adotasse as medidas de concretização do aproveitamento hidroelétrico da usina<sup>94</sup>.

O que se observa, assim, é que há uma tendência a entender que o momento para as consultas aos povos afetados seria anterior ao início da implementação do empreendimento, mas após (ou concomitante) à realização dos estudos tendentes a definir a viabilidade técnica da obra<sup>95</sup>.

A esse entendimento, contudo, para a máxima efetivação do direito à informação e participação, devem ser acrescentados alguns elementos.

O Ministério Público Federal adequadamente se posiciona no sentido de que a consulta prévia seja renovada a cada geração de novas informações, especialmente

---

94 CAVALCANTI, ob. cit.

95 Ob. cit.





aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos. Essa racionalidade é aplicável sobretudo nas medidas que se desdobram em vários atos, como ocorre no procedimento de licenciamento ambiental. Aqui, argumenta-se que esse consentimento inicial para a obra se dá a partir de dados incipientes. **Após a realização do estudo de impacto ambiental e adicionadas outras informações, a consulta tem que ser renovada, e, mais uma vez, iniciado o processo dialógico tendente ao acordo. Propõe-se, desse modo, que a consulta seja feita tanto no momento dos estudos de viabilidade, na fase inicial do projeto, como em todas as fases antes da implementação, sempre que surgir alguma informação nova tendente a afetar as comunidades interessadas.** Esse imperativo decorre, *a uma*, da premissa de boa-fé da consulta e, *a duas*, da natureza do estudo de impacto ambiental. Veja-se que a Resolução CONAMA nº 001/86, em seu artigo 6º, impõe a necessidade de (i) diagnóstico da área de influência do projeto sob três perspectivas – meios físico, biótico e socioeconômico, e as interações entre eles; (ii) análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas; (iii) definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos. Os grupos impactados deverão tomar a decisão com base no conjunto dessas informações. Não seria razoável conclusão no sentido de que aquela primeira adesão, feita com esteio em informações precárias, pela ausência dos estudos cabíveis, fosse suficiente para esgotar o direito à informação e à participação. A consulta também pressupõe que nenhuma obra seja implementada antes que todos os dados técnicos acima mencionados, que permitam a adequada consciência dos grupos afetados, estejam disponíveis<sup>96</sup>.

Tal entendimento é respaldado por muitos juízes de primeiro grau e alguns membros de Tribunais Regionais Federais<sup>97</sup>, bem como por vasta doutrina sobre o tema.

Vale enfatizar que segundo a Metodologia para o Diagnóstico Social, Econômico e Cultural dos Atingidos por Barragens, desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, recomenda-se o envolvimento da comunidade durante o procedimento de diagnóstico da dívida social, entendida esta como o

---

96 PEREIRA, 2014, p. 64-65 apud CAVALCANTI, 2014.

97 CAVALCANTI, ob. cit.



conjunto dos impactos ou consequências negativas não reparadas e os aspectos da desestruturação econômica e social que uma região sofre com a construção de barragens. A participação dos interessados e o exercício do direito à informação sobre os resultados colhidos ocorrem, inclusive, por meio de audiências públicas, onde, segundo o IPEA, a discussão com a comunidade serviria “como instrumento de validação do conhecimento produzido pela pesquisa, legitimando e aumentando a capacidade do diagnóstico de cumprir com seus objetivos posteriores”<sup>98</sup>.

Nessa esteira, tomando como pressuposto que existem grupos sociais que sofrem os efeitos da construção da barragem desde o início da obra, que há outros que sofrem principalmente durante as obras e outros que apenas são afetados após a conclusão da barragem, com o enchimento e operação do reservatório, compreende-se que a consulta e participação das populações devem ser protraídas ao longo de todo o projeto. Não só desde os estudos de viabilidade, como também já nos processos de elaboração de políticas, planos e programas voltados ao equacionamento e tratamento dos efeitos adversos derivados de projetos hidrelétricos. E, conforme destacado, a consulta e participação devem ser renovadas sempre que surgir alguma informação nova tendente a afetar os povos interessados.

## **6. Proposições conclusivas.**

A discussão argumentativa acima conduz a conclusões que podem ser sintetizadas nas seguintes proposições mínimas, sem prejuízo das constatações, ideias e diretrizes já apresentadas no transcorrer do texto e outras dispostas em documentos elaborados por instituições diversas:

1. Faz-se necessário conceber as pessoas de algum modo atingidas pelas construções de barragens como sujeitos de direitos e não como seres componentes do cenário ambiental submetidos, incondicionalmente, ao processo desenvolvimentista neoliberal;

---

<sup>98</sup> IPEA, 2014.



2. É imperioso reconhecer que a construção de barragem, não obstante a ideia de ser instrumento de produção de energia não poluente por recurso renovável e apesar da arguição de benefícios, tem potencial de causar impactos múltiplos, não apenas ao meio ambiente ou materiais, mas sobretudo humanos, afetando as dinâmicas socioeconômicas, a formação de grupos sociais, relações interpessoais e sociais, as práticas, os valores e recursos imateriais, religiosos e culturais, de modo que em paralelo aos estudos de impacto estritamente ambiental e do levantamento de dados das pessoas que eventualmente serão desapropriadas e realocadas, há sempre de se realizar prévio estudo minucioso de impacto humano a ser amplamente divulgado e debatido com os interessados;
3. O acesso qualificado à informação e a participação ativa das pessoas de algum modo atingidas pela construção de barragens refletem a sua condição de sujeitos portadores de direitos e constituem garantias fundamentais para a preservação de sua dignidade e cidadania;
4. O direito à informação completa, inteligível, qualificada e prévia às etapas relevantes dos processos de decisão e planejamento deve ter seu exercício fomentado pelas empresas e demais atores envolvidos no planejamento e execução da obra e funcionamento do empreendimento, e assegurado pelos órgãos públicos licenciadores e de fiscalização, que devem coibir omissões, obscuridades, incompletudes de dados, falsidades ou recusas de acesso e fornecimento de informações à população potencialmente atingida;
5. A implementação de projeto de construção de barragem deve ser um processo democrático com participação ativa e informada de toda a população potencialmente atingida pela obra durante todas as fases, desde a concepção do projeto e os estudos iniciais de viabilidade do empreendimento e sempre que surgir alguma informação nova tendente a afetar as comunidades interessadas, possibilitada a intervenção com opiniões, sugestões, reivindicações e vetos;
6. O direito à informação exige dos atores envolvidos na concepção do projeto, nos estudos de viabilidade do empreendimento, no planejamento, licenciamento, concessão, construção da obra e na execução e operação das barragens a ampla publicização dos planos, projetos, estudos, relatórios e todas as demais informações



---

relativas à construção e funcionamento das barragens, utilizando-se para isso dos meios de comunicação de maior alcance e de maior audiência, sejam televisivos, de radiodifusão, redes sociais na internet e que tenham penetração entre as pessoas potencialmente impactadas pelo empreendimento;

7. O acesso a todas as informações, desde a concepção até o funcionamento do empreendimento, deve ser facilitado e gratuito;

8. A empresa e demais atores envolvidos no empreendimento não se desoneram do dever de informar quando o fazem de modo meramente formal sem preocupação com a assimilação do conteúdo pela população e de maneira incapaz de habilitar os potencialmente atingidos a compreender todos os impactos socioambientais, econômicos e humanos do projeto, participar ativamente e debater, de forma qualificada, as etapas do empreendimento;

9. Deve-se entender como “atingidos”, para fins do acesso à informação e direito de participação, todos aqueles que sofrem os efeitos da implementação do projeto e intervenções associadas ao empreendimento, seja nas etapas preliminares da construção propriamente dita, seja no início da obra, durante as obras ou, ainda, nas etapas seguintes, com o enchimento e operação do reservatório, devendo ser abrangidos pelo conceito os proprietários e não proprietários, pequenos meeiros, parceiros, posseiros (de terras públicas e privadas), empregados, autônomos, trabalhadores informais, pequenos empresários, dentre outros que sentirem de forma direta ou indireta os impactos negativos da construção da barragem. Para a identificação mais adequada, diante da abertura do conceito, importa fazer estudos e diálogo com as populações interessadas;

10. Quando houver povos e comunidades tradicionais entre os grupos potencialmente impactados pelo empreendimento, é fundamental observar o direito à consulta prévia, livre e informada de acordo com seus respectivos protocolos de consulta ou, na sua falta, conforme rito a ser estabelecido com as respectivas lideranças;

11. Considerar a autoidentificação dos membros dos povos e comunidades tradicionais como critério fundamental e suficiente para que sejam respeitados os direitos correlatos, notadamente o direito à consulta prévia, livre e informada;

12. Grupos sociais, famílias e indivíduos têm o direito à assistência jurídica em todas as fases do processo de informação e participação sobre o empreendimento, sempre que sentirem necessidade, sendo a assessoria técnico-jurídica pressuposto de validade de qualquer negociação e definição acerca das formas de atenuação e reparação de danos, de modo ser recomendável a comunicação à Defensoria Pública desde as primeiras fases do projeto e identificação dos potenciais atingidos;

13. É crucial aperfeiçoar a legislação do Estado do Paraná para instituir um protocolo de acesso à informação, consulta e participação das pessoas atingidas, desde os eventos iniciais do projeto, os estudos sobre os impactos da obra, passando por todas as suas etapas até o funcionamento da barragem.

## 8. Referências

CASTRO, Eduardo Viveiros de & ANDRADE, Lúcia M. M. de. **Hidrelétricas do Xingu: o estado contra as sociedades indígenas** in Santos, Leinad Ayer O. & Andrade, Lúcia M. M. de; *As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas*. São Paulo, Comissão Pró-Índio de São Paulo, 1988.

CAVALCANTI, Lívio Coêlho. **Breves linhas sobre a consulta prévia, livre e informada**. Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42456/breves-linhas-sobre-a-consulta-previa-livre-e-informada>>. Acesso em: 02 de março de 2021.

COMISSÃO ESPECIAL “ATINGIDOS POR BARRAGENS” – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – Secretaria Especial da Presidência da República. Brasília – Distrito Federal. **Relatório Final**, 2011.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS (World Commission on Dams). Estudo de Caso – Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Brasil). **Relatório Final WCD**: LIMA/COPPE/UFRJ, 2000. Disponível em: <[http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/central\\_download.php?hash=70c15ee278a45b93ccc3e0a92c51239b&id=40](http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/central_download.php?hash=70c15ee278a45b93ccc3e0a92c51239b&id=40)>. Acesso em 05 de março de 2021.

FAJARDO, R. Y. **Tomando en serio y superando el derecho de consulta previa: el consentimiento y la participación**. Ponencia presentada en el Curso sobre



---

“Consulta Prévia”. V Congresso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. Bogotá Octubre 2008.

GAIO, Ana Paula Pina; ALMEIDA, Ana Carolina Brolo. **O Papel do Ministério Público no Enfrentamento aos Desafios da Implementação dos Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais à Consulta Prévia, Livre e Informada**. Tese aprovada no Seminário Estadual do MPPR e no Congresso Nacional do Ministério Público. 2017. Disponível em:

<[http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP\\_Academia/Teses\\_2017/O\\_PAPEL\\_DO\\_MINISTERIO\\_PUBLICO.pdf](http://www.escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/MP_Academia/Teses_2017/O_PAPEL_DO_MINISTERIO_PUBLICO.pdf)>. Acesso em 03 de março de 2021.

GIFFONI, Jhony Fernandes. **Caminhos dos povos originários e o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada**. Justiça & Cidadania, 2019. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/caminhos-dos-povos-originarios-e-o-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada/>>. Acesso em: 22 de setembro de 2020.

IPEA. **Metodologia para o diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens**. Coordenação: ZEN, Eduardo Luiz. Brasília: IPEA, 2014.

LISBOA, Marijane V. & BARROS, Juliana Neves. Violações de Direitos Humanos Ambientais no Complexo Madeira – **relatório de missão realizada ao Estado de Rondônia entre os dias 15 e 19 de novembro de 2007**, disponível em [http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/143\\_Viola%C3%A7%C3%B5es%20de%20direitos%20humanos%20ambientais%20no%20complexo%20madeira.pdf](http://www.dhescbrasil.org.br/attachments/143_Viola%C3%A7%C3%B5es%20de%20direitos%20humanos%20ambientais%20no%20complexo%20madeira.pdf) Acesso em 05 de março de 2021.

MALDONADO BRAVO, Efendy Emiliano. **Participação Social e Garantia de Direitos das Populações Atingidas por Barragens**. Supervisores: Marcia Riva e Gustavo Gomes de Moura. Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAG/SG-PR). 2015.

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens. **O modelo de energia elétrica no Brasil e as grandes empresas brasileiras**. In: Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário. Organização Instituto Rosa de Luxemburgo Stiftung. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MCCULLY, Patrick. **Silenced Rivers: the ecology and politics of large dams**. London: Zed Books, 1996.

MENDES, Geovan; SILVA, Liana Amin Lima da. **Protocolo Juruna de Consulta Prévia Frente aos Empreendimentos Hidrelétrico e Minerário na Amazônia:**





---

caso Belo Monte e Belo Sun. VI Encontro Nacional de Antropologia do Direito – ENADIR, 2019.

**PROTOCOLO JURUNA**, 2017. Disponível em:

<[https://rca.org.br/wpcontent/uploads/2016/08/RCA-2017-Protocolo- Juruna-CAPA-e-MIOLO.pdf](https://rca.org.br/wpcontent/uploads/2016/08/RCA-2017-Protocolo-Juruna-CAPA-e-MIOLO.pdf)>. Acesso em: 04 mar. 2021.

**TRABALHO, CORPO E VIDA DAS MULHERES** – uma leitura feminista sobre as dinâmicas do capital nos territórios. São Paulo: Sempreviva Organização Feminista, 2014.

TOURINHO, Maria Berenice Alho da Costa; GOMES, Fábila Sarmiento Duarte; SOUZA, Marilene Proença Rebello de. **O impacto das grandes obras e a violação de direitos humanos de crianças e adolescentes**. In: Violência nos contextos institucional, social e econômico. Curitiba, 2019.

VAINER, Carlos B. **Águas para a vida, não para a morte**. Notas para uma história do movimento de atingidos por barragens no Brasil. In: ACSELRAD, H., et al (Org). Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

VAINER, Carlos B. **O conceito de atingido**: uma revisão do debate e diretrizes. IPPUR/UFRJ. P. 01-23. Julho de 2005.

ZHOURI, Andréa (Org.). **Desenvolvimento, reconhecimento de direitos e conflitos territoriais**. Brasília: Associação Brasileira de Antropologia (ABA), 2012.

### **Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos – NUCIDH**

#### **Equipe técnica:**

Luis Gustavo Anabuki (assessor jurídico)

Juliana Kaway Etzel (estagiária)

Marina de Fátima da Silva (estagiária)

Amanda Filas Licnerski (estagiária)

#### **Coordenador:**

Júlio César Duailibe Salem Filho (defensor público)