

DESLOCAMENTOS
COMPULSÓRIOS INDUZIDOS
POR GRANDES OBRAS NA
AMAZÔNIA

Setembro de 2018

 **FGV EAESP**
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE

 **IFC** | International
Finance Corporation
WORLD BANK GROUP

EXPEDIENTE

Realização

Centro de Estudos em Sustentabilidade da
Fundação Getulio Vargas (FGVces)
International Finance Corporation (IFC)

Coordenação Geral

Mario Monzoni (FGVces), Hector Gomez Ang (IFC)

Coordenação Técnica

Daniela Gomes Pinto, Marcos Dal Fabbro (FGVces)
Carolina Douek, Diogo Bardal (IFC)

Secretaria Executiva

Graziela Azevedo (FGVces)

Equipe Técnica

Kena Chaves (FGVces), Cristina Catunda (IFC)

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) e a *International Finance Corporation* (IFC) partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia.

A iniciativa **Grandes Obras na Amazônia: Aprendizados e Diretrizes** busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram, desde maio de 2015, mais de 190 organizações, de diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais, academia, setor empresarial e poder público local, estadual e federal. O processo organizou-se em mais de 30 reuniões de grupos de trabalho, plenárias e seminários em Belém, Altamira, Brasília e São Paulo, em torno de sete temas: **Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Povos Indígenas, Comunidades tradicionais e Quilombolas; Supressão Vegetal Autorizada; e Deslocamentos Compulsórios.**

Para cumprir esse objetivo o processo de construção de diretrizes percorreu o seguinte caminho: I) **identificação de temas centrais** no debate sobre a instalação e operação de grandes obras na perspectiva do desenvolvimento local; II) **revisão bibliográfica** incorporando estado da arte do tema e estudos de casos, identificando melhores práticas e documentando aprendizados; III) **organização de grupos de trabalho** para cada um dos temas, desdobrando em oficinas e seminários; IV) organização do conhecimento compartilhado nesses debates temáticos; e; V) elaboração coletiva de **propostas.**

A proposição dessas **diretrizes em um conjunto de orientações e ferramentas práticas, atreladas a uma contínua articulação institucional e promoção de diálogo** com toda a sociedade almejam que o processo possa inspirar o aprimoramento das práticas empresariais, bem como das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local de regiões impactadas por grandes obras.

5 Apresentação

6 Por que este tema é importante?

12 Premissas para deslocamentos compulsórios

17 Governança dos deslocamentos

22 Diagnósticos e estudos de impacto

25 Cadastros socioeconômicos

30 Valoração e negociações

34 Reassentamento e restauração dos modos de vida

41 Como foram construídas as diretrizes?

Apresentação

Organizou-se entre os anos de 2017 e 2018 o Grupo de Trabalho sobre Deslocamentos Compulsórios, envolvendo múltiplos atores em torno do desafio de elaborar diretrizes para o deslocamento de populações atingidas por grandes empreendimentos na Amazônia. A partir das discussões travadas nas reuniões do grupo, debates em um seminário de aprofundamento realizado em Brasília, entrevistas com movimentos sociais, poder público, empreendedores e especialistas na temática, somadas à revisão bibliográfica, construiu-se o presente estudo que subsidia a elaboração das diretrizes.

Para contribuir nas análises, conforme sugestão do próprio Grupo de Trabalho, foram aprofundadas informações sobre o caso da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte em visitas a campo e na realização de grupo focal com população atingida pela hidrelétrica, buscando, a partir da análise de um caso ainda latente, suporte para a elaboração das diretrizes.

A pesquisa e a relevante adesão de representantes de distintos setores à iniciativa sugerem a premência do debate, a necessidade de alcançar soluções e alternativas que inspirem melhores práticas, na perspectiva da garantia da proteção dos direitos das populações atingidas e da efetividade dos reassentamentos e dos processos de restauração dos meios de sustento e modos de vida das famílias.

Depois de uma apresentação do debate e da identificação dos principais gargalos dos processos atuais de deslocamentos compulsórios, o documento apresenta *premissas e diretrizes processuais*. As recomendações perpassam as discussões travadas e necessidades apresentadas pelos atores envolvidos nas diferentes atividades do grupo de trabalho, com especial preocupação em incluir as contribuições indicadas pelos representantes da população atingida¹.

¹ Coletas realizadas em novembro de 2017 em Altamira/PA, em grupo focal com representantes da população atingida pela UHE Belo Monte.

Realização

FGVces e IFC

Autoria

Kena Chaves, Marcos

Dal Fabbro

Equipe Técnica

Carolina Derivi,

Carolina Douek, Cristina

Catunda, Daniela Gomes

Pinto, Diogo Bardal,

Graziela Azevedo

1. Justificativa

Por que este tema é importante?

A instalação de grandes empreendimentos está entre os principais motivadores de deslocamentos compulsórios em todo o mundo. Induzidos por projetos energéticos, de infraestrutura logística, intervenções urbanas, projetos agrícolas, dentre outros grandes investimentos, os deslocamentos somaram mais de 100 milhões de atingidos em todo o mundo ao longo da década de 1990². A ONU Habitat aponta que 2 milhões de pessoas sofrem anualmente com ameaças de despejo nos países em desenvolvimento³. Dados do Banco Mundial (2016) indicam que no ano de 2015 mais de 40 milhões de pessoas em todo o mundo foram deslocadas de suas casas e territórios, sendo a instalação de grandes projetos uma das razões elencadas.

Resultado da remoção forçada ou do abandono dos territórios originais por ocasião da instalação de projetos de desenvolvimento ou de infraestrutura, os deslocamentos compulsórios consistem em processos de mudança social que culminam na “perda do espaço concreto de moradia e sobrevivência, e, consequentemente, das referências culturais, econômicas, sociais e espaciais”⁴. Além dos deslocamentos físicos, também são reconhecidas outras mudanças sociais atreladas a este processo: deslocamentos econômicos, que ocorrem mesmo que não haja remoção, em decorrência da impossibilidade de acesso pleno aos recursos naturais e meios de reprodução de seu modo de vida; impactos severos às comunidades parcialmente deslocadas, tanto sobre aquelas que são alvo das remoções, como as que ficam e sofrem formas diferentes de deslocamento com a fragmentação das redes sociais de suporte; e, por fim, os impactos às comunidades de destino, que passam a viver novas dinâmicas decorrentes da chegada de grandes contingentes de novos moradores⁵.

² CERNEA, 1997.

³ ONU HABITAT, 2007.

⁴ WANDERLEY, 2009, p. 480.

⁵ OLIVER-SMITH, 2009; IFC, 2012.

Além de perdas econômicas e materiais, particulares e coletivas, os deslocamentos e reassentamentos “induzidos por projetos de desenvolvimento”⁶ provocam rupturas no tecido social e danos à saúde física e mental dos atingidos, sendo o empobrecimento multidimensional sua principal consequência, abarcando a deterioração das condições de vida em razão da perda de fontes de renda, a fragmentação das relações de vizinhança, perdas imateriais e culturais⁷.

Mesmo diante de recomendações de organismos internacionais para garantia do reconhecimento dos atingidos e dos diferentes tipos de impactos sofridos, o relatório da Comissão Mundial de Barragens⁸, que avaliou impactos de barragens em diversos países, estima que parte do contingente de atingidos não foi reconhecido como tal, tendo sido impedidos de acessar direitos e programas de mitigação. As indenizações, quando ocorreram, apresentaram valores insuficientes e, nos casos de famílias reassentadas, medida que poderia constituir uma resposta adequada, a comissão aponta para a inefetividade na reestruturação dos meios e modos de vida. Para a comissão, quanto “maior a magnitude do deslocamento, menor a probabilidade de que os meios de subsistência das populações afetadas possam ser restaurados”⁹.

No Brasil o cenário não é diferente. De acordo com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), cerca de 70% das famílias atingidas no país não foram reconhecidas¹⁰. De fato, quantificar os atingidos por grandes projetos no país faz-se tarefa difícil. Não há uma definição sobre a abrangência do conceito de “atingido”, o que poderia auxiliar procedimentos de identificação e, conseqüentemente, previsão de atendimento, assim como não há registros oficiais necessários à contabilização. A disputa em torno do reconhecimento como atingido é central e coloca-se como catalisadora dos conflitos entre empreendedores, Estado e a população. Ser considerado

⁶ CERNEA, 2006.

⁷ OLIVER-SMITH, 2009; IFC, 2012; BANCO MUNDIAL, 2016.

⁸ WCD, 2000.

⁹ WDC, 2000a, p. 20.

¹⁰ MAB, 2004.

atingido permite o reconhecimento como sujeito de direitos, passo importante para a garantia de acesso aos projetos de mitigação e compensação¹¹.

Historicamente tratado com um problema patrimonial e fundiário, o debate sobre a amplitude dos impactos sociais de grandes empreendimentos precisa ser ampliado. Em geral, predomina a abordagem territorial-patrimonialista, com foco na negociação dos valores de desapropriação dos bens diretamente impactados, concepção excludente da complexidade de realidades sobre os impactos sofridos por grupos sociais. O conceito de Área Diretamente Afetada (ADA) é também um severo limitador, especialmente no contexto de barramentos, onde a denominada abordagem hídrica considera atingidos apenas os grupos deslocados pelo enchimento dos reservatórios. Assim, mesmo que os demais vínculos com a terra restem considerados, a exemplo de parceiros, meeiros, entre outras formas de ocupação, na abordagem hídrica o reconhecimento ainda fica restrito às famílias habitantes dos polígonos identificados pelo empreendedor e órgão licenciador como diretamente afetados. Descartam-se populações que, por não serem afetadas no acesso a suas terras, não são reconhecidas como atingidas, porém sofrem diretamente com alterações ambientais e sociais¹².

O processo de deslocamento expõe os atingidos a perdas materiais e imateriais relacionadas a reprodução de sua existência, com impossibilidade de manutenção das relações sociais, degradação da saúde, gerando traumas psicológicos que transpassam o indivíduo¹³. Segundo Valencio (2017), a amplitude e a intensidade dos impactos causados geram crises sociais caracterizadas “pela sujeição de uma dada coletividade a um nível incomum de sofrimento coletivo”¹⁴. Nesta mesma linha analítica, Zhouri et al (2016) afirmam que sofrimento social seja também um impacto causado às famílias, devendo ser incorporado à definição de atingido¹⁵.

¹¹ VAINER, 2008.

¹² VAINER, 2008.

¹³ BANCO MUNDIAL, 2016.

¹⁴ VALENCIO, 2017, p. 170.

¹⁵ ZHOURI ET AL, 2016.

É essencial, portanto, incorporar compreensões e constituir orientações que assegurem a melhor mensuração dos impactos causados por grandes empreendimentos em grupos sociais cujas dinâmicas sociais são alteradas. Ao agregar à condição de atingido dimensões recorrentemente refutadas, abrem-se importantes caminhos para aprimorar análises e avaliações na perspectiva da justa reparação dos danos causados a essas populações.

Principais gargalos

A literatura consultada, bem como as discussões no grupo de trabalho e as entrevistas realizadas, elencaram os principais gargalos no debate sobre deslocamentos compulsórios no contexto de grandes obras no Brasil hoje.

As **limitações nas concepções de atingido** comumente empregadas, que restringem as perdas aos aspectos patrimoniais e os atingidos aos proprietários ou habitantes das áreas diretamente afetadas, estão no cerne dos conflitos desencadeados por processos de deslocamento. O estreitamento da noção ancora-se no imperativo da eficiência para utilização dos recursos e termina por negligenciar aspectos culturais e imateriais dos atingidos e invisibilizar grupos sociais.

Tal gargalo é somado à **insuficiência do arcabouço legal e à falta de políticas específicas** que regulamentem os procedimentos de identificação e quantificação da população afetada, dando espaço ao emprego de restritas noções de atingido, dificultando o dimensionamento dos reais desafios e abrindo terreno para as violações identificadas nos processos de deslocamento compulsório. As normativas existentes estão dispersas e orientam pontualmente a atuação de órgãos e instituições. A principal ferramenta empregada nas desapropriações por utilidade pública¹⁶ data de 1941, e é bastante limitada na perspectiva de lidar com os conflitos gerados. Esforços de elaboração de novos marcos merecem destaque, tais como a Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que orienta remoções urbanas no âmbito do Programa de

¹⁶ Decreto-lei nº 3.365.

Acumeração do Crescimento do Governo Federal (PAC), e a instituição do cadastro socioeconômico para atingidos por barragens através do decreto nº 7342/2010. Ambos são instrumentos que ampliam a condição de atingidos e apontam para formas mais transparentes e participativas de conduzir os processos de deslocamento.

Outro ponto de gargalo sobre o debate são os **falhos Estudos de Impacto Ambiental**, construídos muitas vezes sem a devida transparência e participação social, culminando em relatórios superficiais e pouco analíticos, que subestimam os impactos à população e a quantidade de atingidos. Arelar o conceito de atingido à delimitação geográfica das áreas afetadas ou de influência empregadas restringe avaliações e análises a tais amplitudes espaciais, e por consequência o reconhecimento de impactos e danos de fato ocorridos. Os levantamentos dessas perturbações não incorporam procedimentos metodológicos adequados à avaliação de impactos sociais e aos direitos humanos.

Os **cadastamentos socioeconômicos imprecisos**, que frequentemente não alcançam parte da população afetada por questões de origem conceituais e/ou operacionais, padecem de transparência na condução dos processos de elaboração e aplicação. Os cadastros, ao não incorporarem procedimentos metodológicos participativos e metodologias qualitativas, apresentam incongruências e distanciamento das realidades, por vezes utilizando categorias e parâmetros que não refletem dimensões da vida cotidiana dos atingidos.

Inúmeras **violações de direitos** são frequentemente mencionadas – seja na literatura ou nos relatos de atingidos e organizações sociais participantes da discussão, dentre as quais a negação do direito à participação, à moradia adequada, e a **invisibilização e não reconhecimento de povos e comunidades tradicionais** atingidos, com negação do direito à consulta prévia, livre e informada.

Também a literatura e a experiência dos participantes da iniciativa atentam para as recorrentes **negociações bilaterais** entre empreendedor e atingidos, com desproporção de poder entre as partes, baixo acesso à informação e falta de mediação do Estado ou de instituições que

garantam a proteção de direitos. A oferta da alternativa de **reassentamento é por vezes dificultada** – embora essa seja a medida mais recomendada por referências nacionais e internacionais¹⁷ –, e juntamente **com projetos de mitigação insuficientes**, impõem riscos à recomposição dos modos e estratégias de vida das famílias.

Os **processos de reparação são negligenciados** e privilegiam apenas a aplicação de indenizações pecuniárias, cujas dimensões contabilizadas ancoram-se em perspectivas patrimoniais. Perdas imateriais ou coletivas, bem como o sofrimento social causado, são frequentemente desprezadas. Faltam espaços apropriados e **arranjos institucionais que garantam participação social e articulação institucional** para acompanhamento dos processos, distribuição de papéis e responsabilidades, a fim de ampliar o controle e potencializar a eficiência na solução dos conflitos nos processos de reparação.

Como drástica consequência, conflitos, violações de direitos e ações inadequadas de mitigação e reparação desaguam em **passivos sociais e ambientais** arrastados por décadas por empreendedores e pelo Estado, acarretando na piora das condições de vida e no empobrecimento da população atingida no longo prazo¹⁸.

A situação provoca discussões sobre a **necessidade do aperfeiçoamento de processos**, e de engajamento de instâncias governamentais e de empreendedores na busca de melhores práticas. A **importância do controle social** – através de efetiva participação e transparência – e do Estado sobre os deslocamentos, também ocupa lugar nos debates, visando a proteção dos direitos dos atingidos, e garantia de devida mitigação dos impactos e reparação dos danos sofridos.

São esses os elementos principais em torno dos quais se organizam as diretrizes produzidas e cujo detalhamento se dará a seguir.

¹⁷ BANCO MUNDIAL, 2001; WDC, 2000; OLIVER-SMITH, 2009; IFC, 2012.

¹⁸ IPEA, 2014.

2. Premissas para deslocamentos compulsórios

2.1. Premissas¹⁹

A complexidade dos deslocamentos e a impossibilidade de reparação de algumas categorias de danos devem ser consideradas na tomada de decisão em relação à viabilidade dos empreendimentos, trazendo como imperativo **evitar os deslocamentos compulsórios**. Inúmeros documentos e estudos reforçam essa premissa, indicando que nas etapas de planejamento devem-se buscar alternativas tecnológicas e locais, com possibilidade de retificação dos projetos, de forma a preservar a população das remoções e realocações impostas pelos empreendimentos²⁰. Ademais, o próprio licenciamento ambiental é o instrumento que pode asseverar tal viabilidade.

Sempre que seja inevitável, o deslocamento deve ser minimizado e orientado à **proteção integral dos direitos dos atingidos**. Nesse sentido, a maioria das recomendações sobre deslocamentos e reassentamentos²¹ traz como preocupação central o risco de empobrecimento, conduzindo a mitigação dos impactos para a proteção deste risco. Com características multidimensionais, o empobrecimento se alicerça em processos de violações de direitos, extrapolando questões de natureza eminentemente econômica, com perdas tão ou mais dramáticas que as monetizáveis, implicando danos irreparáveis às famílias.

Em decorrência, a vigilância e respostas que garantam a integridade dos direitos dos atingidos, sua promoção e proteção, devem estar presentes desde as fases iniciais e

¹⁹ As premissas são desdobramentos das **prioridades comuns e mensagens transversais** já apontadas anteriormente pela iniciativa, aplicadas agora aos processos de deslocamento. *Medidas antecipatórias, governança territorial, participação social, e transparência e monitoramento* foram preocupações fundamentais que orientaram a pesquisa e as discussões de todos os grupos de trabalho da iniciativa.

²⁰ WCD, 2000; BANCO MUNDIAL, 2001; CERNEA, 2006; MATHUR, 2011; IFC, 2012.

²¹ ONU, 1991; BANCO MUNDIAL, 2001; IFC, 2012.

orientar os processos de deslocamento. Para tanto é fundamental a ampla identificação dos impactos materiais, imateriais, e aos direitos humanos, bem como o reconhecimento do sofrimento social causado pelas potenciais perdas e transformações nos modos de vida dos atingidos. Programas de mitigação de impactos e reparação de danos devem, portanto, **observar direitos específicos dos grupos atingidos, respeitar a capacidade diferencial de resiliência e resposta aos impactos, e priorizar nas agendas de ação grupos vulnerabilizados** – por condições e fatores sócio históricos.

Dentre esses grupos vulnerabilizados destacam-se **Crianças, Adolescentes, Mulheres e Idosos**, que diante da estrutura social encontram-se em posição desprivilegiada. As mulheres são incluídas de forma desigual no mercado de trabalho, e sofrem desigualdades jurídicas e econômicas com relação ao acesso à propriedade. Crianças, adolescentes, mulheres e idosos são mais vulneráveis à violência e à pobreza, padecem de autonomia e possibilidade de decisão e carecem de representatividade em espaços políticos. Desta forma sofrem ainda mais intensamente os processos de deslocamento que podem culminar em perda dos meios de sustento, piora das condições de moradia, aumento do risco de violência, além de impactos à sociabilidade e ao seu pleno desenvolvimento²².

Também entre tais grupos destacam-se **Povos e Comunidades Tradicionais**, que são frequentemente vulnerabilizados na interação com grandes obras. Apesar de protegidos por legislação específica, populações tradicionais estão entre os principais afetados pela implementação e operação de grandes projetos, dado que redobra a preocupação com esses grupos na Amazônia em função da intensa presença destes povos na região. A relação de interdependência destes com seu território é marca dos modos de vida, fazendo dos deslocamentos fonte de perdas irreparáveis e frequentes violações. Comumente invisibilizadas, as populações tradicionais padecem com

²² ONU, 1997; SPM, 2011; SDH, 2013; BANCO MUNDIAL, 2016; FGVCES, 2017; LEVIEN, 2017; ONU MULHERES, 2018.

insegurança jurídica sobre seus territórios, fragilidade dos direitos, falta de informação disponível sobre a maneira adequada para os processos de deslocamento, e pouca ou nenhuma representatividade em espaços de participação e decisão²³.

Dentre os principais objetivos das ações de mitigação de impactos e reparação de danos deve estar a **manutenção dos modos e restauração das condições de vida** das famílias em situação igual ou superior àquelas que antecederam os deslocamentos. São frequentes os casos em que famílias ribeirinhas e pescadores artesanais são deslocados para áreas distantes dos rios, ou extrativistas perdem acesso a florestas e recursos empregados em sua sobrevivência. É também comum a negligência aos diferentes usos e formas de apropriação cultural do território, fazendo-se fundamental o **respeito às territorialidades** dos grupos sociais, inclusive com ampliação da compreensão de moradia adequada e padrões construtivos para além das condições das habitações, de forma a compreender toda a forma de relação dos atingidos com seu território²⁴.

Visando alcançar estes objetivos, a **centralidade dos atingidos, com participação efetiva**, deve nortear todo o processo de deslocamento, garantindo que suas perspectivas e demandas alicerces as iniciativas de mitigação de impactos e reparação de danos. A premissa é que os atingidos são os maiores conhecedores de sua cultura e de seu território e que tais conhecimentos são tão ou mais válidos que o conhecimento técnico e tecnológico, devendo ser proporcionadas plenas condições de identificação e contribuição na avaliação dos impactos sofridos e elaboração de soluções. As famílias deslocadas são as principais interessadas na efetividade da mitigação, e seu envolvimento e centralidade é primordial²⁵.

Neste sentido ganha importância o **estabelecimento de espaços de governança** que promovam participação, controle social e mediação comunitária

²³ IPEA, 2015; SBPC, 2017.

²⁴ ONU, 1991.

²⁵ MATHUR, 2011; VANCLAY, 2017.

dos processos, com presença do Estado e empreendedores, garantindo que os atingidos sejam parte central nas discussões sobre os impactos que sobre eles recaem. As decisões sobre os processos que determinarão o futuro das comunidades devem ser por elas tomadas, ou em consonância com suas demandas e necessidades.

Para que a participação social seja efetiva é fundamental que se garanta o **amplo acesso à informação**, com disponibilização, em linguagem e formato acessível, das informações estratégicas sobre o processo de deslocamento, de forma a permitir às famílias questionarem e decidirem sobre seu deslocamento. Informações úteis aos processos de negociação, localização e previsão de implantação dos reassentamentos, possibilidades de suporte jurídico, dentre outras, devem estar acessíveis a fim de dirimir desequilíbrios de poder e garantir o direito à livre escolha.

Ainda, a busca pela justa reparação aos atingidos deve combinar as perdas e danos materiais àqueles imateriais, buscando tratamentos monetários e não monetários, individuais e coletivos, de forma a satisfazer as demandas dos territórios atingidos. É fundamental o reconhecimento do sofrimento social, das transformações aos modos e estratégias de vida dos atingidos, em busca da **reparação integral aos danos sofridos**. Para tanto, a participação social ampla para construção de metodologias para reconhecimento de danos e impactos, bem como para encaminhamento de soluções acertadas, deve ser balizadora na tomada de decisão.

Premissa 1

É imperativo evitar o deslocamento de populações no contexto de grandes obras, configurando medida extraordinária qualquer iniciativa dessa natureza.

Premissa 2

Deve-se garantir a centralidade dos atingidos nas tomadas de decisão, com participação efetiva e amplo acesso à informação.

Premissa 3

A proteção integral dos direitos dos atingidos deve ser prioridade nos processos de deslocamento.

Premissa 4

Crianças, adolescentes, mulheres e idosos são grupos prioritários na proteção integral de direitos, a quem devem ser garantidas políticas específicas que apoiem seu pleno desenvolvimento.

Premissa 5

Povos e comunidades tradicionais devem ter seus direitos específicos reconhecidos e respeitados, garantindo que sejam consultados e participem das tomadas de decisão em todas as etapas.

Premissa 6

A reparação de danos deve ser integral, reconhecer danos materiais e imateriais, individuais e coletivos, e empregar formas de reparação monetárias e não monetárias.

2.2. Diretrizes temáticas

Além das premissas apresentadas, os deslocamentos compulsórios, pela especificidade das etapas que os constituem, requerem detalhamento de alguns processos visando apresentar e discutir os gargalos e apontar possibilidades para sua melhor execução, de forma que causem a menor deturpação possível às dinâmicas socioterritoriais das regiões atingidas.

Organizadas em cinco temas – Governança dos Deslocamentos; Diagnósticos e Estudos de Impacto; Cadastros Socioeconômicos; Valoração e Negociações; e Reassentamento e Restauração dos Modos de Vida – as diretrizes procuram refletir de forma processual as premissas.

2.2.1. Governança dos deslocamentos

O difícil acesso à informação, a baixa participação social e a insuficiente articulação institucional são marcas dos processos de deslocamentos compulsórios no Brasil. Embora existam orientações legais e procedimentos previstos no licenciamento ambiental dos projetos que determinam a disponibilização de informações e instituem espaços e momentos de participação social, tais como audiências públicas, oitivas e canais de comunicação, estes mostram-se insuficientes, respondendo a demandas de toda ordem, inclusive de contestações ao empreendimento.

É recorrente o desrespeito à realização da consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e tradicionais, compromisso do Estado brasileiro em relação à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁶. A consulta é direito fundamental com conexões em outros, tais como o direito à participação, à igualdade, à proteção da integridade cultural, ao usufruto e soberania sobre o próprio território. Aliás, o diálogo com as populações atingidas deve constituir-se como processo permanente, ocorrendo de forma contínua, desde a fase de planejamento da possível in-

²⁶ Decreto nº 5051/2004.

tervenção, antes, durante e após a instalação dos empreendimentos.

Vencidas as etapas de consulta (tanto as consultas exigidas por leis nacionais quanto por compromissos internacionais), com os deslocamentos e reassentamentos da população alcançando status central no debate sobre a viabilidade dos projetos, o estabelecimento de **governança para acompanhamento dos processos de deslocamento** pode cobrir importante lacuna, na perspectiva da transparência, do acesso à informação estratégica e da ampla participação das populações atingidas, em diálogo com instituições públicas e empreendedores.

Porém, na prática, poucos são os espaços de participação efetiva e as decisões concentram-se no empreendedor, em diálogo com o licenciador e o poder público local, esquivando-se da incorporação de processos de consulta e de elaboração coletiva dos projetos de reassentamento e organização de sua ocupação²⁷. A complexidade dessas dinâmicas e a profundidade das alterações e perturbações à vida das famílias atingidas impõem exaustivo planejamento e concertação entre todas as partes envolvidas, de forma a garantir a necessária previsibilidade, adequabilidade e tempestividade dos processos de realocação, garantindo às famílias plena participação nas decisões, sendo parte da construção das opções que melhor respondam aos seus anseios e que oportunizem a restauração dos meios e modos de vida.

Grande parte das judicializações que levam à paralisação das obras são motivadas pela ocorrência de violações de direitos das populações atingidas, descumprimento de condicionantes, falta de participação, ausência de escuta e baixo controle social nas etapas prévias e de instalação dos empreendimentos. Neste cenário, o judiciário tem funcionado como única instância para solução dos conflitos, uma vez que os espaços e canais existentes mostram-se ineficientes²⁸.

Tais conflitos podem também ser acolhidos e processados no interior de espaços de governança, construídos com a presença dos atingidos, de instituições de defesa

²⁷ CDDPH, 2010.

²⁸ SCABIN et al, 2015.

dos direitos humanos, além de representantes do poder público e do empreendedor. Deve-se, nestes espaços, pactuar compromissos e responsabilidades dos agentes, esclarecendo à população poderes e limites de atuação de cada uma das instituições presentes.

Há algum avanço no sentido de garantir governança dos processos de deslocamento, tais como a previsão de Comitê Interministerial do Cadastro Socioeconômico, conforme Decreto Federal nº 7.342 de 2010, mas com atribuições limitadas à definição dos requisitos para que o responsável pelo empreendimento elabore o cadastro socioeconômico, e depois garantindo seu acompanhamento e manifestando-se sobre sua adequação.

É também nas etapas prévias ao início do processo de deslocamento que os esforços para fortalecimento de capacidades das instituições do Estado e a garantia de efetividade na oferta de políticas públicas nos territórios se fazem urgentes. Dentre outras ações, instituições jurídicas de representação da população e de defesa de direitos humanos devem ser estruturadas, a fim de atender a demanda que tende a aumentar com o início dos processos de negociação para remoção dos atingidos.

O Conselho Ribeirinho da UHE Belo Monte

A remoção dos ribeirinhos moradores das margens e ilhas do Xingu para instalação do reservatório da hidrelétrica de Belo Monte gerou conflitos e denúncias de violações de direitos. O não reconhecimento como população tradicional, indenizações insuficientes, reassentamento distante do rio, entre outros tratamentos inadequados às famílias ribeirinhas, mobilizou atores em torno da questão. Em 2016, a partir da recomendação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, Ministério Público Federal (MPF) e pesquisadores vinculados à Sociedade Brasileira para Promoção da Ciência (SBPC), as famílias instituíram o Conselho Ribeirinho do Reservatório da UHE Belo Monte.

Reconhecido pelo Ibama, o conselho funciona como instância de decisão e negociação coletiva, através da qual faz-se a auto identificação dos ribeirinhos atingidos e propõe-se soluções ao reassentamento e efetiva reparação aos danos sofridos. A auto-organização da população e compromisso dos demais agentes no funcionamento e encaminhamento das demandas e acordos oriundos dos diálogos travados no âmbito do conselho, bem como o reconhecimento das funções deste arranjo como saída adequada para reparação, pode configurar uma experiência exitosa e replicável em outros contextos.

DIRETRIZ 26

Deve-se estabelecer ou fortalecer espaços deliberativos para a governança dos deslocamentos compulsórios, garantindo efetiva participação dos grupos atingidos, presença do Estado, empreendedores e sociedade civil organizada.

26.1. Deve-se garantir nos espaços de governança a presença e participação ativa e informada de representantes das comunidades e grupos sociais atingidos, instituições públicas com competências relacionadas aos processos de deslocamento, bem como organizações que representem os interesses de grupos específicos.

26.1.1 O fortalecimento das capacidades institucionais nos territórios atingidos, em especial o preparo da população e dos órgãos com responsabilidades junto aos grupos sociais, configura medida essencial à governança dos processos de deslocamento.

26.1.2 O apoio logístico para participação e a ampla comunicação sobre as atividades desenvolvidas nos espaços de governança são fundamentais para a plena participação da população atingida.

26.1.3 Deve-se informar amplamente a população sobre seus direitos enquanto atingidos, como grupos vulnerabilizados e como populações tradicionais.

26.2. É atribuição dos espaços de governança a promoção da articulação institucional e o esclarecimento das responsabilidades e corresponsabilidades sobre os deslocamentos, em especial dos empreendedores e do Estado.

26.3. Espaços de governança devem apoiar a realização da consulta prévia, livre e informada, em conformidade com as orientações da convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, tomando-a como uma ferramenta para a participação dos povos e comunidades tradicionais em todas as etapas que envolvem os deslocamentos destas populações.

26.4. O Estado deve garantir o acesso à justiça e à reparação efetiva, fortalecer instituições de proteção aos direitos humanos e promover a presença efetiva de Defensorias Públicas e Ministério Público nos territórios alvo de grandes projetos. As empresas, por sua vez, têm como obrigação não gerar e, caso ocorra, cessar violações contra os direitos humanos, comprometendo-se com a reparação integral dos danos provocados.

26.4.1 Deve-se assegurar investimentos contínuos para prevenção e reparação de violações aos direitos humanos em todas as fases dos projetos, com compromisso do Estado e empreendedor na manutenção e melhoria dos serviços de atenção e proteção aos direitos humanos.

26.5. Deve-se garantir que as decisões, acordos e ações definidos na governança sejam feitos de maneira transparente, de forma a promover o controle social dos processos.

26.5.1 Toda e qualquer informação que subsidie ou resulte do planejamento, negociação, decisão e monitoramento dos processos de deslocamentos das populações devem estar acessíveis, em linguagem e plataformas adequadas aos diferentes grupos sociais atingidos, resguardado o direito à confidencialidade de dados pessoais.

26.5.2 Deve-se promover o acompanhamento e esclarecimentos sobre os resultados de estudos de impacto, o cadastramento da população, as metodologias de avaliação de impactos e sobre as formas de indenização e reassentamento.

26.6. Espaços de governança devem contemplar mecanismos para pactuação coletiva sobre a mitigação de impactos e a reparação de danos materiais e imateriais, bem como seu monitoramento, promovendo avaliação contínua de sua efetividade, ajustes e repactuação das ações quando necessário.

26.7. Espaços de governança devem pactuar as ações para estruturação de políticas públicas previamente aos deslocamentos, priorizando ações para a regularização fundiária e/ou o reconhecimento de posse e uso como forma de garantir a segurança jurídica dos imóveis e territórios alvo dos empreendimentos.

2.2.2. Diagnósticos e estudos de impacto

Diagnósticos e Estudos de Impacto Ambiental orientam todo o processo de mitigação e compensação dos impactos ambientais e socioeconômicos, sendo estratégicos na estruturação do processo de implantação dos projetos e sua interação com os territórios. Sua construção inicia-se com o Termo de Referência (TR) emitido pelo órgão ambiental, que indica ao empreendedor quais os aspectos devem ser contemplados nos estudos de impacto. A partir dessa orientação, os EIA/RIMA (Estudos de Impacto Ambiental/Relatórios de Impacto ao Meio Ambiente) trazem informações sobre as características técnicas, socioeconômicas e ambientais do território que receberá a obra, destacando impactos e vulnerabilidades potencializadas pelo projeto, além de indicar alternativas de mitigação, posteriormente consumada no Projeto Básico Ambiental (PBA).

Apesar desse contexto estratégico, os estudos de impacto são, em muitos casos, concebidos e realizados de forma protocolar, na perspectiva de cumprir ritos. Órgãos licenciadores apontam a má qualidade destes como principal empecilho para a liberação de licenças, sendo comum a necessidade de retificação, ampliação de escopo, eventualmente indeferimento, acarretando atrasos no processo de licenciamento dos projetos, inclusive com custos operacionais que poderiam ser evitados.

Zhour (2008) afirma que a má qualidade dos estudos se relaciona à forma como são elaborados os TR. Muitas vezes os documentos apresentam roteiro padronizado, desconsiderando especificidades ecológicas, sociais e culturais dos locais de instalação. Refletem a falta de diálogo com o território, uma vez que são raros espaços para participação da população e mesmo de instâncias do poder público local na elaboração destes estudos. A omissão e imprecisão dos dados sobre os territórios e sobre os impactos potenciais são largamente mencionadas e aponta-se para o caráter pouco analítico dos estudos, que se sustentam em amplos diagnósticos sobre as realidades locais, em verdade com informações superficiais e contraditórias.

Quanto ao componente socioeconômico, importante subsídio para as decisões sobre o deslocamento com-

pulsório da população, os estudos tendem a subestimar o contingente de população atingida, negligenciando aspectos culturais da relação da população com seu território, além de apresentarem-se insuficientes no que tange à construção de estratégias de proteção dos direitos humanos²⁹.

Os resultados dos estudos são apresentados tardiamente, com decisões sobre o empreendimento já em curso, dificultando contestações que se traduzam em mudanças no planejamento da implantação dos projetos³⁰. A linguagem técnica utilizada é de difícil compreensão por parte da população afetada e de instituições não especializadas, atrapalhando a ampliação do debate.

Ainda, são escassas as informações essenciais à viabilidade técnica de um conjunto de projetos, sem estudos de impacto que captem sinergias entre acúmulos de atividades em um mesmo território, de forma a identificar impactos às populações atingidas potencializados ou deflagrados pelo conjunto de empreendimentos.

²⁹ ZHOURI, 2008; MAGALHÃES, et al, 2009.

³⁰ ZHOURI, 2008; BANCO MUNDIAL, 2008; HOFMANN, 2015.

DIRETRIZ 27

Termos de Referência (TR) e Estudos de Impacto Ambiental (EIA) devem refletir especificidades dos territórios, com garantia de participação da população atingida, transparência e controle social em sua elaboração.

27.1. Metodologias participativas para identificação e avaliação de impactos devem ser adotadas de forma que a coleta e a análise de informações incorporem integralmente percepções e saberes da população atingida, com atenção aos aspectos culturais e imateriais que compõem os impactos.

27.1.1 Deve-se promover o envolvimento de instituições de pesquisa e universidades locais na elaboração dos estudos.

27.2. Metodologias de Avaliação de Impacto Social, Avaliação de Impactos à Saúde e Avaliação de Impacto aos Direitos Humanos devem ser adotadas e integradas aos EIAs, com atenção às vulnerabilidades causadas ou reforçadas pelo empreendimento às crianças, adolescentes, mulheres, idosos e povos e comunidades tradicionais.

27.3. Estudos de impacto devem ser apresentados em linguagem clara e objetiva, com versões traduzidas e/ou adaptadas às especificidades dos grupos sociais atingidos, e disponibilizados em plataformas acessíveis à população.

27.4. Deve-se realizar estudos de potenciais impactos sinérgicos e cumulativos com relação a empreendimentos sobrepostos em um mesmo território e que possam provocar novos deslocamentos ou intensificar impactos sobre a população atingida.

27.5. Novos impactos e danos diagnosticados após a finalização dos estudos devem ser devidamente reconhecidos e incorporados às ações de mitigação e reparação.

2.2.3. Cadastros socioeconômicos

A realização dos Cadastros Socioeconômicos (CSE) é um momento importante no reconhecimento dos atingidos pelos empreendedores no processo de licenciamento ambiental. O CSE é etapa obrigatória e permite identificar, quantificar, qualificar e criar registros públicos sobre quem são e quais as condições de vida da população atingida. Desta maneira, são instrumentos essenciais ao planejamento do deslocamento da população. Na ótica dos atingidos, constar nos cadastros garante acesso às ações de mitigação dos impactos e reparação dos danos, havendo intensa disputa para seu reconhecimento por esse instrumento.

Por sua importância, o cadastro socioeconômico, no caso das famílias atingidas por barragens, é um dos únicos instrumentos que tratam de deslocamentos populacionais hoje regulamentados. O Decreto Federal nº 7342/2010, ao instituir o CSE para “identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos que se destinam à geração de energia hidrelétrica”, assegura a ampla publicidade dos dados coletados e traz definição de atingidos como sendo as populações sujeitas à perda de posse ou propriedade dos imóveis, perda de capacidade produtiva, perda de áreas de uso das famílias e das fontes de renda, prejuízos às atividades produtivas à montante e à jusante das barragens³¹.

A regulamentação dada pelo decreto amplia a condição de atingido, combina à concepção hídrica³² os deslocamentos econômicos, indicando a necessidade de identificação da população que sofre alterações nos modos de vida. Reconhece alguns impactos frequentes comumente negligenciados nos processos de instalação de barragens, tais como a perda das fontes de renda e o comprometimento da atividade pesqueira, a montante e a jusante dos empreendimentos. Embora normatize apenas os processos de aplicação do CSE para o caso de empreendimentos hidrelétricos, o decreto traz importantes inspirações, po-

³¹ Decreto nº 7342/2010.

³² Mais informações sobre este conceito na seção 1 deste documento.

dendo ser bastante útil se adaptado a outros contextos de implantação de empreendimentos, tais como mineração e complexos logísticos e de transporte.

Se bem construídos, com utilização de metodologias participativas para melhor adequar os critérios, categorias e parâmetros às realidades locais, os cadastros podem ser importante subsídio para a realização dos processos de identificação dos atingidos e para a tomada de decisão sobre o deslocamento da população, mitigação e compensação dos impactos. Aprofundando e detalhando os diagnósticos que constituem a linha de base construída ainda nos estudos de impactos, o CSE é uma ferramenta que deve ser integrada ao monitoramento posterior da efetividade dos programas voltados à recomposição dos meios e modos de vida dos atingidos³³.

Diante da velocidade e das pressões para o cumprimento de prazos dentro do processo de licenciamento ambiental, em geral empreendedores buscam evitar processos participativos, dada a necessidade de construção lenta para elaboração coletiva de conceitos, processos e acordos. Ainda assim, envolver a população nas etapas de planejamento e de construção dos cadastros, facilita a redução de conflitos posteriores. Processos como o reconhecimento comunitário dos atingidos reduz conflitos com atores oportunistas, uma vez que coletivamente realiza-se a identificação dos moradores, familiares e trabalhadores das áreas afetadas pelo empreendimento, podendo a comunidade indicar quem são de fato os atingidos, além de diminuir injustiças em casos de famílias que, embora não cadastradas, sejam reconhecidas como atingidas pela comunidade. Instâncias comunitárias para acompanhamento da aplicação e sistematização dos cadastros devem ser buscadas, com compromisso para a melhoria dos resultados dos CSE³⁴.

Estruturados a partir de uma lógica quantitativa, com questionários padronizados, os CSE comumente impõem limites à possibilidade de captação da realidade por parte dos aplicadores. Atingidos reclamam da falta de critérios adequados às dinâmicas cotidianas e

³³ IPEA, 2014.

³⁴ CDDPH, 2010.

específicas, sobretudo quando se trata de populações tradicionais e indígenas. Deve-se, portanto, adaptar os cadastros às realidades locais, e empregar metodologias qualitativas na coleta das informações, de forma a aprofundar os diagnósticos. É importante a utilização de plataformas que permitam o registro digital e/ou audiovisual, sendo os resultados fixados em mídias que possam ser disponibilizadas aos atingidos³⁵.

O mal treinamento dos aplicadores é mencionado como um entrave à qualidade das informações. Muitas vezes distantes da realidade das famílias e com pouco ou nenhum conhecimento prévio do contexto social, a interação dos profissionais com os atingidos pode ser conflituosa, gerando insatisfações dos atingidos, que se sentem desrespeitados, e muitas vezes incomodados com a forma dos questionários e das entrevistas³⁶. O tempo destinado ao processo de cadastramento também é um fator que incide sobre sua qualidade. Impactos mal dimensionados podem ocasionar insuficiência do tempo dedicado ao cadastramento, resultando na subestimação do contingente de atingidos. Aqui recobra-se a importância do bom planejamento das ações que evite a sobrecarga nos profissionais responsáveis pela aplicação dos cadastros, priorizando coletas de qualidade e a boa interação entre cadastradores e atingidos.

A transparência das informações coletadas é questão fundamental. Frequentemente os cadastros não são disponibilizados, sob argumento de manutenção do sigilo das informações pessoais dos atingidos. Contra argumentando, a população atingida reitera a importância da transparência e da publicização dos dados como subsídio aos processos de negociação sobre as terras e benfeitorias. A transparência dos cadastros, ao favorecer processos de contestação das informações neles constantes, também pode estimular a elevação da qualidade dos métodos aplicados a fim de garantir a acurácia dos dados e das informações coletadas³⁷.

³⁵ GESTA, 2016.

³⁶ Coletas realizadas em novembro de 2017 em Altamira/PA, em grupo focal com representantes da população atingida pela UHE Belo Monte.

³⁷ MAB, 2013.

É importante frisar que o acesso à informação dos cadastros é garantido pelo Estado brasileiro, tanto nas normativas que regem o licenciamento ambiental, como no Decreto nº 7342/2010 mencionado, fazendo-se obrigatória sua publicização. A busca por metodologias adequadas para a divulgação das informações pode equilibrar ou dirimir os conflitos em torno da importância do sigilo, da necessidade e utilidade das informações.

DIRETRIZ 28

Os cadastros socioeconômicos devem ser construídos a partir das especificidades dos territórios e populações atingidas, com garantia de elaboração participativa das categorias, parâmetros e critérios empregados, bem como acompanhamento de sua aplicação, com transparência e publicização das informações registradas.

28.1. A definição de parâmetros, categorias e critérios que compõem os cadastros deve ser discutida nos espaços de governança dos deslocamentos, garantindo que reflitam demandas e especificidades dos territórios atingidos.

28.1.1 Os procedimentos de identificação e cadastramento de famílias atingidas devem contar com instâncias de participação e controle social que proporcionem processos de reconhecimento comunitário e permanente acompanhamento do Estado, bem como de órgãos de defesa dos direitos humanos.

28.1.2 Categorias, parâmetros e critérios empregados nos cadastramentos devem ser revistos periodicamente, ajustando-os quando necessário.

28.2. Deve-se assegurar que toda a população atingida seja devidamente cadastrada, com reconhecimento da diversidade de estruturas familiares e modos de vida.

28.2.1 A aplicação do cadastro deve ser pré-agendada, com entrega de comunicado por escrito, devendo-se estimular a participação do maior número de representantes do núcleo familiar, em especial das mulheres, priorizando sua fala e percepções nos registros realizados.

28.2.2 Atividades econômicas realizadas pelos entes familiares, ainda que informais ou complementares à renda principal da família, devem ser consideradas nos cadastros, com atenção especial àquelas realizadas por mulheres, idosos e aposentados, mesmo quando não forem chefes de família.

28.2.3 Os cadastros devem identificar recursos e serviços usados pelas populações atingidas para reprodução dos seus modos de vida.

28.3. Deve-se estimular a contratação de mão de obra local para realização dos cadastros e, como ação preparatória, capacitar os profissionais para adequada interlocução com os atingidos e compreensão da gravidade dos impactos sobre as múltiplas realidades locais.

28.4. O cadastramento da população deve contar com metodologias qualitativas que possibilitem o aprofundamento das informações e maior acurácia dos dados, prezando pela qualidade e rastreabilidade dos registros, resguardando tempo suficiente para aplicação dos questionários.

28.5. Representantes comunitários e do Estado podem, se demandado ou considerado necessário, acompanhar entrevistas de aplicação dos cadastros, a fim de ampliar a segurança da informação dos registros.

28.6. Informações sobre cadastramento devem ser amplamente publicizadas, dando irrestrito conhecimento das etapas, prazos e conclusões dos procedimentos, assegurando ainda o livre acesso das famílias atingidas aos dados cadastrais que digam respeito ao seu núcleo familiar.

28.6.1 Cópias dos cadastros, com opção de que sejam acompanhadas de registro em formato audiovisual, devem ser disponibilizadas às famílias atingidas ao final de cada entrevista.

2.2.4. Valoração e negociações

Uma marca dos processos de negociação para desapropriação de terras ou remoção da população no contexto de grandes empreendimentos é a desproporção de poder entre as partes. Empreendedores chegam aos territórios acompanhados de equipes técnicas empenhadas no levantamento e valoração das benfeitorias, e produzem informações sobre a população e sobre o território que, muitas vezes, não chegam aos atingidos. As metodologias para avaliação das benfeitorias são de difícil decodificação, e a população atingida reclama não compreender os laudos e pareceres sobre seus bens em processo de desapropriação³⁸.

Por sua vez, a etapa de valoração é pautada por lógicas patrimonialistas, que levam em conta bens materiais cuja posse seja comprovada pela família, desconsiderando relações e usos imateriais dos atingidos com seu território. Relações de posse comunitária, perda de bens coletivos, impossibilidade de acesso às áreas de uso comum, são recorrentemente fatores desprezados, e os valores afetivos e culturais depreciados³⁹.

Os cadernos de preços que apresentam as metodologias justificando os valores oferecidos às famílias são comumente produzidos através da tomada de preço de mercado. Sem a devida transparência, não contam com participação da população e raramente há o envolvimento de instituições públicas locais, tais como prefeituras. Segundo o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ao utilizar o mercado como referência para avaliação da propriedade “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”⁴⁰. Além disso, o acesso dos atingidos aos cadernos, embora assegurado pelo licenciamento am-

³⁸ Coletas realizadas em novembro de 2017 em Altamira/PA, em grupo focal com representantes da população atingida pela UHE Belo Monte.

³⁹ WANDERLEY, 2009; KELEMEN e GOMEZ-BAGGETHUN, 2008; IPEA, 2014.

⁴⁰ CDDPH, 2010, p. 49.

biental, é inefetivo e, quando ocorre, sua compreensão não é alcançada.

A população recorrentemente não conta com informação suficiente sobre as opções oferecidas, sendo conduzida a caminhos questionáveis do ponto de vista da restauração dos meios e modos de vida, tarefa básica de qualquer realocação. Indenizações, reassentamentos, entre outras possibilidades ou tratamentos, não proporcionam cenários claros e objetivos que favoreçam a tomada de decisão livre e devidamente informada. Falta compreensão sobre a composição dos valores das indenizações (muitas vezes arbitrários e insuficientes) e há pouca ou nenhuma clareza, no momento das negociações, com relação às reais condições de realocação e reassentamento (localização, estrutura das casas, assessoria para recomposição dos modos de vida).

O grupo focal realizado em Altamira com a população atingida pela UHE Belo Monte revelou que parte da população atingida, insatisfeita com os valores das indenizações, tentou apresentar contrapropostas aos valores oferecidos que não foram aceitas pelos empreendedores, sentindo-se impelida a aceitar as condições impostas.

Outro elemento crucial no processo de negociação, que culmina no desequilíbrio de forças, trata-se do baixo acesso dos atingidos à mediação e à orientação jurídica. Apontada pela CDDPH em 2010 como uma das principais violações aos direitos dos atingidos por barragens, a falta de assessoria jurídica à população atingida é uma característica da própria ausência, ou fragilidade, em muitos municípios amazônicos, de serviços públicos de representação e de defesa dos direitos humanos. Tal lacuna histórica demandaria esforços particulares para que tal apoio seja garantido no contexto de conflitos desencadeados pela chegada de empreendimentos.

Instâncias de negociação coletiva, se acompanhadas pelo Estado através dos órgãos competentes (Defensoria e Ministério Público, além do órgão licenciador e demais intervenientes) poderiam dirimir conflitos, garantir o acesso da população à assessoria jurídica, além de favorecer a valoração de bens comuns e culturais, permitir transparência e isonomia nas ne-

gociações e o compartilhamento da gestão dos processos com a população⁴¹.

No Brasil, o Plano Diretor de Meio Ambiente do Setor Elétrico (PDMA) já recomendava negociações coletivas, inclusive com participação dos atingidos na definição dos critérios orientadores das indenizações⁴². Ainda assim, a CDDPH indicou que a falta de instâncias coletivas de negociação consta entre as principais violações às populações deslocadas no contexto da instalação de projetos hidrelétricos⁴³.

DIRETRIZ 29

Critérios de valoração devem ser acordados em instâncias coletivas, com garantia de isonomia aos processos de negociação, de acompanhamento do Estado, de acesso à informação e de assessoria jurídica aos atingidos.

29.1. Os diferentes vínculos e direitos sobre a posse e o uso da terra devem ser reconhecidos e considerados nos processos de valoração dos imóveis e benfeitorias, bem como nas negociações.

29.2. Critérios de elegibilidade para os tipos de indenização e/ou reassentamento, bem como formas de comprovação dos vínculos com imóveis a serem desapropriados, devem ser acordados coletivamente.

29.3. Critérios para comprovação de renda devem ser adaptados às especificidades dos grupos sociais e dos territórios, levando em consideração no processo de valoração atividades informais realizadas pelos atingidos.

29.4. Metodologias de valoração das terras e benfeitorias devem ser esclarecidas, e quando possível, acordadas em instâncias coletivas, com plena participação da população atingida e mediação do poder público, assegurada a informação acessível em linguagem adequada aos grupos sociais atingidos.

⁴¹ KENTER, 2016.

⁴² ELETROBRÁS, 1990.

⁴³ CDDPH, 2010.

29.5. O processo de valoração deve levar em conta bens de uso coletivo, bem como especificidades culturais dos grupos sociais, observando valores afetivos e imateriais das populações atingidas com seu território.

29.6. Os valores das indenizações devem considerar nos cálculos a composição familiar, com igualdade de condições para homens e mulheres, reconhecimento da diversidade na estruturação e conceituação das famílias e entes agregados.

29.7. Informações claras, objetivas e detalhadas sobre os cadernos de preços, laudos de avaliação dos imóveis e benfeitorias, formas de indenizações e possibilidades de reassentamento, dentre outras, devem estar permanentemente acessíveis, resguardado aos atingidos a garantia de livre escolha, contraproposta e tempo necessário para reflexão e decisão.

29.8. Previamente ao início da instalação do empreendimento o Estado deve disponibilizar assessoria jurídica às famílias atingidas e fortalecer serviços e organismos de representação da população e de defesa dos direitos humanos.

29.9. Deve ser proporcionada a opção de realização de negociações coletivas, sempre que demandadas por comunidades e/ou grupos familiares, assegurando à população autonomia de escolha.

29.10. É fundamental promover a participação e a presença ativa das mulheres e idosos nos espaços de negociação, garantindo-lhes acesso sobre as opções de reassentamento oferecidas e/ou valores das indenizações.

2.2.5. Reassentamento e restauração dos modos de vida

A motivação central para implantação de reassentamentos e programas de apoio à restauração dos meios e modos de vida das populações deslocadas por grandes empreendimentos, fundamenta-se na necessidade de evitar o empobrecimento multidimensional dos atingidos diante da perda de seu território, patrimônio, fontes de renda e meios de sustento. Diagnosticado por pesquisadores em todo o mundo⁴⁴ o empobrecimento da população destaca-se como principal consequência dos processos de deslocamentos causados por grandes projetos, em contradição aos vultuosos recursos investidos para implantação dos empreendimentos.

Segundo Vanclay (2017), a complexidade do processo de reassentamento resulta das inúmeras faces do próprio deslocamento, afetando de formas diferentes os atingidos de acordo com a vulnerabilidade a que estão expostos, capacidades acumuladas pelos grupos e instituições, e diferentes posicionamentos e interesses.

Também centradas nessa preocupação, a importância dos reassentamentos e formas de estruturação dos mesmos são reafirmadas por instituições internacionais, tais como os padrões de desempenho da *International Finance Corporation* (Padrão de Desempenho 5⁴⁵), as políticas operacionais do Banco Mundial (Política Operacional 4.12⁴⁶) e o Relatório da Comissão Mundial de Barragens⁴⁷. Com base nos princípios de moradia digna, e dos direitos econômicos e culturais dos povos⁴⁸, acredita-se no reassentamento como opção preferencial às famílias deslocadas, que, se bem implementado, pode favorecer a restauração dos meios de vida e garantir o devido acompanhamento desta reestruturação por parte dos empreendedores e Estado. As instituições citadas orientam, inclusive, que tanto o reassentamento quanto os processos de recomposição

⁴⁴ CERNEA, 1997; WCD, 2000; BANCO MUNDIAL, 2001; VAINER, 2008; OLIVER-SMITH, 2009; CDDPH, 2010; IFC, 2012.

⁴⁵ IFC, 2012.

⁴⁶ BANCO MUNDIAL, 2001.

⁴⁷ WCD, 2000.

⁴⁸ ONU, 1991.

de atividades produtivas ofereçam condições melhores ou semelhantes àquelas encontradas anteriormente, oportunizando desenvolvimento humano e econômico.

À revelia das recomendações, o cotidiano das remoções demonstra que o reassentamento é pouco praticado. Quando oportunizados, demoram a se concretizar e apresentam problemas relacionados à qualidade das moradias, falta de estrutura e inefetividade dos programas de restauração dos meios de vida⁴⁹. Este insucesso coloca em risco o restabelecimento das atividades produtivas e fontes de renda, agrava a desestruturação das redes de apoio das famílias, a fragmentação de laços familiares e de vizinhança. Reassentados apontam a falta de equipamentos públicos e serviços, como educação, saúde e assistência social nas novas localidades. A distância dos reassentamentos urbanos às regiões centrais da cidade e áreas costumeiramente frequentadas pelas famílias, a inadequação das estruturas do reassentamento, desconsiderando especificidades dos modos de vida dos atingidos e o baixo acesso a redes de transporte são aspectos relevantes. Por fim, o encarecimento da vida da população, com necessidade de pagamento de taxas de eletricidade, esgotamento, dentre outros impostos antes não contabilizados, ou mesmo a falta de acesso à rede bancária, são questões também mencionadas por diversos documentos e atores em entrevistas.

Em boa medida estes problemas refletem a falta de articulação entre empreendedores e poder público na implementação dos reassentamentos, assim como a participação da população atingida no planejamento do processo de deslocamento como um todo⁵⁰. Neste sentido, a CDDPH, ao recomendar os reassentamentos coletivos como prática mais adequada para a recomposição dos modos de vida, alerta para a necessidade de assegurar o direito dos atingidos participarem, em qualquer circunstância, das etapas de planejamento⁵¹.

⁴⁹ WDC, 2000; CDDPH, 2010.

⁵⁰ Nesse contexto, recomenda-se recorrer ao tópico governança dos processos de deslocamento.

⁵¹ CDDPH, 2010, p. 36.

O caso da UHE Belo Monte, investigado no âmbito da iniciativa, traz um conjunto de situações que colocam em xeque os procedimentos utilizados pelo empreendedor e monitorados pelo Estado durante o deslocamento das famílias, bem como uma tentativa de governança voltada ao reassentamento mais efetivo. Merece destaque a situação vivida pelos ribeirinhos removidos de ilhas e beiradas para implantação do reservatório Xingu, localizado sobre o leito do rio. As famílias não foram reconhecidas como ribeirinhas, recebendo, no processo de deslocamento, o mesmo tratamento oferecido aos produtores rurais. Algumas famílias optaram por indenizações, outras pela realocação assistida (processo em que a família faz a busca e a negociação pela terra e o empreendedor efetiva a transação financeira) – neste último caso houve situações em que ribeirinhos foram reassentados longe do rio, inviabilizando a possibilidade de manutenção de seu modo de vida.

Outra ocorrência são famílias ribeirinhas com dupla moradia – casas nas ilhas e também nos bairros urbanos da cidade. A condição de dupla moradia não foi reconhecida num primeiro momento, sendo a família obrigada a escolher apenas uma das opções para reassentamento (área urbana ou rural). A partir de pressões das famílias, apoiadas pelo MPF, universidades, ONGs e movimentos sociais, o órgão licenciador impôs ao empreendedor a revisão dos casos, iniciando um processo de reocupação de ilhas e margens remanescentes dentro do reservatório. A partir desta demanda surgiu o Conselho Ribeirinho do Reservatório Xingu da UHE Belo Monte, que, a partir da autoidentificação das famílias ribeirinhas, propõe nova dinâmica à reocupação das áreas do reservatório. Funcionando como instância de decisão e negociação coletiva, o Conselho faz o acompanhamento do processo de revisão dos casos dos ribeirinhos e pressiona para efetivação do direito ao reassentamento dessas famílias⁵².

A portaria n. 317/2013 do Ministério das Cidades, uma das poucas normativas existentes no Brasil sobre como proceder em casos de deslocamentos compulsórios causados por grandes empreendimentos, orienta forte-

⁵² SBPC, 2017.

mente a garantia de participação das famílias atingidas nas etapas de planejamento e elaboração dos projetos de reassentamento e planos de mitigação, assim como sua gestão.

Necessário agregar, como elemento fundamental, que os atingidos participem do processo de monitoramento das condições de vida nos reassentamentos, construindo conjuntamente os critérios, categorias e indicadores para o monitoramento da efetividade dos programas de mitigação, com garantia de transparência no processo de sistematização dos dados de forma que estes forneçam elementos para o aprimoramento do processo, com repactuação de ações junto ao órgão licenciado e empreendedor, caso seja necessário.

DIRETRIZ 30

Deve-se garantir às populações o restabelecimento dos meios de sustento e moradia em condições iguais ou superiores às que antecederam o deslocamento. Tendo como objetivo central evitar o risco de empobrecimento e a preservação dos modos de vida, deve-se respeitar especificidades socioeconômicas e culturais, estratégias e planos de vida das famílias.

30.1. Planos de reassentamento, bem como sua implementação, devem ser constituídos com efetiva participação da população atingida, incluindo decisões sobre sua localização.

30.1.1 Deve-se realizar consulta prévia às comunidades anfitriãs e garantir sua participação nos espaços de discussão sobre os planos de reassentamento, buscando integração e envolvimento com as famílias a serem reassentadas.

30.1.2 Deve-se garantir o estabelecimento de instâncias de gestão dos novos bairros ou territórios de reassentamento, com participação efetiva dos reassentados.

30.2. Deve-se promover condições de moradia adequada à estrutura das famílias, com respeito aos padrões construtivos e estéticos regionais, com utilização de materiais previamente acordados com os atingidos, garantia de conforto térmico, bem como área de lazer e convivência familiar.

30.2.1 Deve-se oferecer opções de residência adaptadas às necessidades de idosos e pessoas com deficiências físicas, bem como garantir acessibilidade de todos os espaços públicos e comunitários.

30.2.2 A qualidade ambiental das áreas destinadas aos reassentamentos deve ser assegurada, descartando áreas contaminadas com riscos geotécnicos ou que coloquem em risco a saúde ou a segurança dos atingidos.

30.3. Empreendedores e Estado, em articulação, devem garantir nos locais de reassentamento a oferta de serviços de educação, creche, saúde e assistência social, infraestrutura de transporte, telecomunicação fixa e móvel, saneamento básico, eletricidade – com mecanismos de tarifação reduzida, quando necessário – bem como providenciar Código de Endereçamento Postal dos bairros e lotes.

30.3.1 A segurança jurídica sobre os lotes urbanos e rurais deve ser garantida aos reassentados, com titulação imediata, compartilhada entre os responsáveis pelas famílias ou preferencialmente em nome das mulheres.

30.4. As informações sobre as condições e as etapas do processo de reassentamento devem ser amplamente divulgadas, distribuídas em plataformas e linguagem apropriadas à realidade dos diferentes grupos sociais atingidos, a fim de garantir transparência e ampliar o acesso pela população.

30.5. Deve-se garantir às famílias e às comunidades a manutenção dos laços de parentesco e vizinhança, oferecendo-lhes, preferencialmente, reassentamentos coletivos e/ou comunitários.

30.6. É fundamental garantir o acesso a áreas e bens comuns de utilização da população (tais como rios, florestas, áreas de cultivo), bem como àqueles relativos à identidade cultural, material e imaterial (tais como cemitérios, espaços religiosos e de memória) e àqueles para prática de lazer e de convívio social e comunitário (tais como praças, campos de futebol e salões comunitários).

30.7. Deslocamentos econômicos devem ser reconhecidos, devendo-se garantir o restabelecimento das atividades econômicas e a plena reparação dos danos sofridos, com garantia de participação social na elaboração dos projetos produtivos.

30.7.1 Nas etapas de transição e adaptação ao reassentamento as famílias devem ser assistidas, inclusive com apoio financeiro, até que as fontes de trabalho e renda se restabeleçam.

30.7.2 As áreas destinadas a reassentamento rural devem ter comprovada produtividade das terras e condições ambientais propícias ao cultivo, planejadas segundo o módulo rural vigente, regularizadas ambientalmente e disporem de acessos que permitam a comercialização da produção.

30.7.3 Programas de assistência técnica e extensão rural devem ser garantidos e planejados conjuntamente com os atingidos, levando em consideração as estratégias de vida e o conhecimento dos grupos sociais.

30.7.4 Linhas especiais de crédito para os atingidos devem ser estimuladas pelo Estado e os empreendedores devem prestar apoio técnico para facilitar seu acesso, de forma a reconduzir as famílias às atividades produtivas

30.8. As ações de reparação devem ter como premissa o compromisso de evitar o agravamento das disparidades ou qualquer nova violação de direitos dos atingidos, em atenção às necessidades diferenciadas e impactos e danos cumulativos aos grupos sociais vulnerabilizados.

30.8.1 Danos causados à saúde física e mental devem ser reparados, com suporte médico e especializado, sendo as famílias assistidas pelo empreendedor e Estado durante o tratamento, e em caso de que hajam sequelas ou invalidez, apoiadas por tempo indeterminado.

30.8.2 Deve-se reparar danos causados aos bens públicos, de uso comum e comunitários, com atenção aos aspectos imateriais que compõem a relação do grupo social com seu território.

30.8.3 Danos causados à qualidade ambiental devem ser reparados em conformidade com a legislação ambiental vigente, considerando as perdas materiais e imateriais causadas às famílias em sua decorrência.

30.8.4 Deve-se estabelecer planos e projetos de restauração de áreas degradadas e de preservação ambiental, garantindo a prevenção da contaminação dos corpos d'água e áreas de utilização das famílias.

30.9. Deve-se considerar a possibilidade de retorno das populações aos territórios de origem, ou uso memorial dos mesmos, sempre que haja interesse dos atingidos e garantia de segurança física, psicológica, qualidade ambiental das áreas e, se necessário, serviços básicos estruturados.

30.10. O monitoramento da adaptação ao reassentamento e da restauração das condições de vida deve ser realizado por tempo acordado entre os atingidos, órgão licenciador, intervenientes e empreendedores, nunca inferior à duração dos processos de mitigação de impactos e de reparação dos danos causados.

30.10.1 A transparência e a participação social são fundamentais ao monitoramento, com construção coletiva dos indicadores a serem monitorados e garantia de avaliação periódica dos resultados, com repactuação de acordos e ajuste de programas e medidas de mitigação e reparação, quando necessário.

30.11. O Estado deve promover o resgate dos passivos históricos relativos à dívida social gerada pelos processos de deslocamento às famílias atingidas, garantir a devida responsabilização dos atores e encaminhar negociação ampla e transparente das formas de reparação.

2. Como as diretrizes foram construídas?

As diretrizes apresentadas neste documento foram estabelecidas a partir da contribuição dos diferentes atores que participaram das discussões realizadas no âmbito da iniciativa *Grandes Obras na Amazônia* sobre **Deslocamentos Compulsórios**. O trabalho se fundamenta em ampla revisão bibliográfica e avaliação de experiências, que inclui o levantamento das lições aprendidas da usina hidrelétrica de Belo Monte, uma das principais obras de infraestrutura implementadas na região amazônica nos últimos anos.

Foram cinco reuniões presenciais desde setembro de 2017, nas quais foram engajados representantes do governo, empresas, universidades, ONGs, movimentos sociais e de comunidades tradicionais e quilombolas. A primeira reunião de trabalho em Brasília aprimorou as reflexões em torno dos gargalos sobre deslocamentos compulsórios. Em Altamira, os aprendizados do AHE Belo Monte sobre os temas foram retratados por um grupo de lideranças e representantes da população atingida. Brasília sediou mais duas reuniões de trabalho, em abril e junho de 2018, em momentos de aprofundamento da reflexão sobre as recomendações para solucionar os desafios identificados, além de um Seminário, quando questões específicas e prioritárias sobre os desafios que perpassam os processos de deslocamentos compulsórios no país foram discutidas com um grupo mais amplo de atores. Os relatos das discussões podem ser acessados nos links abaixo:

[1ª Reunião de Trabalho](#)

27 de setembro de 2017, em Brasília

[Grupo Focal sobre Deslocamentos Compulsórios](#)

25 de novembro de 2017, em Altamira

[2ª Reunião de Trabalho](#)

03 de abril de 2018, em Brasília

[Seminário sobre Deslocamentos Compulsórios](#)

20 de junho de 2018, em Brasília

[4ª Reunião de Trabalho](#)

21 de junho de 2018, em Brasília

Mais detalhes sobre essas atividades, assim como os documentos produzidos, estão disponíveis no website da iniciativa, no [link](#).

Seminário sobre deslocamentos compulsórios, Ibama, Brasília, jun/2018.



Oficina sobre deslocamentos compulsórios, Banco Mundial, Brasília, set/2017.



Oficina sobre deslocamentos compulsórios, Ibama, Brasília, jun/2018.

Lista de instituições participantes

AMSK – Associação Internacional Maylê Sara Kalí	Fundação Amaggi	Ministério dos Direitos Humanos
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	Fundação Cultural Palmares	Ministério dos Transportes
Associação Quilombola Mãe Domingas	Fundação Renova	Observatório das Remoções.
Banco do Brasil	FVPP – Fundação Viver Produzir e Preservar	Odebrecht Engenharia e Construção
Bard College	GDHeE FGV – Grupo de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getulio Vargas	Patri Políticas Públicas
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	FGV Direito	ReNascer Reassentamento e Desenvolvimento Humano
Caixa Econômica Federal	Hidroviás do Brasil	SDH – Secretaria de Direitos Humanos
Camargo Correa	IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	STTR Altamira – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Altamira
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica	Imagem Corporativa	Synergia Consultoria
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Terra Nova Regularizações Fundiárias
Conectas Direitos Humanos	Instituto Camargo Correa	UFF – Universidade Federal Fluminense
CMS – Conselho Municipal de Saúde de Altamira	Instituto Igarapé	UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto
Conselho Ribeirinho da UHE Belo Monte	Instituto Rede Terra	UFPA – Universidade Federal do Pará
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes	Instituto Votorantim	Universidade de Massachusetts
DPE Pará – Defensoria Pública do Estado	International Rivers	USP – Universidade de São Paulo
DPU – Defensoria Pública da União	IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Vale S.A.
Eletronorte	ISA – Instituto Socioambiental	Valec
EPE – Empresa de Pesquisa Energética	Jacobs	Votorantim Cimentos
ERM – Environmental Resources Management Consultoria	Lewe Projetos	WWF – World Wide Fund for Nature
	MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem	
	MABE – Movimento dos Afetados pela Base de Alcântara	
	Ministério da Fazenda	
	Ministério das Cidades	
	Ministério de Minas e Energia	
	Ministério do Meio Ambiente	

Referências bibliográficas

- Banco Mundial (2001). Políticas Operacionais: OP 4.12, *Involuntary Resettlement*.
- _____. (2008). *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma Contribuição para o Debate* (Em Três Volumes): Volume II: Relatório Principal. Brasília.
- _____. 2014. *Involuntary resettlement portfolio review phase II: resettlement implementation*. Washington (DC). Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/96781425483120443/involuntary-resettlement-portfolio-review-phase2.pdf>
- _____. (2016). *Forcibly Displaced: toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts*. Washington, DC.
- BRASIL. Decreto nº 7.342 de 26 de outubro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7342.htm
- BRASIL. Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm
- BRASIL. Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm
- CERNEA, Michel (1997). The Risks and reconstruction model for resettling displaced populations. In: *World Development*, v. 25, n. 10, pp. 1569-1587, World Bank, Washington.
- _____. (2006) Re-examining “Displacement”: A Redefinition of Concepts in Development and Conservation Policies. In: *Social Change*, March 2006, v. 36, nr. 1, pp. 8-35. New Delhi, India, 2006.
- CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (2016). *Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do Rio Doce*. Brasília.
- CDDPH – Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2010). *Relatório da comissão especial de atingidos por barragens*. Brasília.
- ELETROBRÁS (1990). *Plano diretor de meio ambiente do setor elétrico 1991/1993* – PDMA: diretrizes e programas setoriais. Rio de Janeiro.
- FGVCS – Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (2017). *Grandes Obras na Amazônia: aprendizados e diretrizes*. São Paulo. Disponível em: http://mediadrawer.gvces.com.br/grandes-obras/original/grandesobrasnaamazonia_documentoCompleto_06.pdf Acesso em: 09/04/2017.
- GESTA. Grupo de Estudos na Temática Ambiental – UFMG (2016). *Parecer sobre o Cadastro Integrado do Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (PLCI) elaborado pelas empresas Samarco e Synergia Consultoria Ambiental*. Belo Horizonte.
- HOFMANN, R (2015). *Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil*. Câmara dos Deputados. Brasília.
- IFC – International Finance Corporation (2012). *Padrão de desempenho 5: Revisão 0.1. Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário*.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2014). *Metodologia para o Diagnóstico Social, Econômico e Cultural dos Atingidos por Barragens*. Coordenação: Eduardo Luiz Zen. Brasília.
- _____. (2015). *Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia*. Relatório de Pesquisa. Relatório Territorial da Região do Médio Xingu. Rio de Janeiro: IPEA.
- KELEMEN, E. GÓMEZ-BAGGETHUN, E. (2008) *Participatory methods for valuing ecosystem services*. Introduction.
- KENTER, J.O. (2016). Deliberative and non-monetary valuation. In: Haines-Young, R., Potschin, M., Fish, R., Turner, R.K. (Eds.), *Routledge Handbook of Ecosystem Services*. Routledge, Abingdon.
- LEVIEN, M. (2017). Gender and land dispossession: a comparative analysis. In: *The Journal of Peasant Studies*, 44:6, 1111-1134
- MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens (2004). *Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro*. Brasília. Disponível em: <http://riosvivos.org.br/a/Noticia/MAB+apresenta++dossie+sobre+atingidos+por+barragens/3086>
- _____. (2013). *Política nacional de direitos das populações atingidas por barragens*. São Paulo. Disponível em: http://www.mabnacional.org.br/sites/default/files/cartilha_politica_direitos_2013_web.pdf.
- MAGALHÃES, S. B.; HERNANDEZ, F. (2009). *Análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Belém, 2009. Disponível em: https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Belo_Monte_Painel_especialistas_EIA.pdf%20%20
- MATHUR, H.M. (2011). Social Impact Assessment: a tool for planning better resettlement. In: *Social Change*, 41, 1 (2011): 97–120.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria 317 de 18 de julho de 2013*. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/portaria_317_mcidades_julho2013.pdf
- OLIVER-SMITH, Antony (2009). *Development and dispossession: the crisis of forced displacement and resettlement*. School for Advanced Research Advanced Seminar. New Mexico (EUA).
- ONU (1966). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York.
- _____. (1991). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Comentário geral n. 4: artigo 11, número 1 (relativo ao direito a alojamento adequado).
- _____. (1997). *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Comentário geral n. 7: artigo 11, número 1 (o direito a um alojamento adequado: desalojamentos forçados)
- _____. (2007). *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement* [Internet]. Annex 1 of the report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Disponível em: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf
- ONU MULHERES, (2018). *Princípios de empoderamento das mulheres*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/referencias/principios-de-empoderamento-das-mulheres/>
- SBPC – Sociedade Brasileira Para o Desenvolvimento da Ciência (2017). MAGALHÃES, S. B; CUNHA, M C (Orgs.) *A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte*: relatório da SBPC. São Paulo: SBPC. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/livro/belomonte.pdf>.
- SCABIN, F.S. PEDROSO-JUNIOR, N.N. CRUZ, J.C. (2015). Judicialização de Grandes Empreendimentos no Brasil: impactos da instalação de usinas hidrelétricas sobre comunidades locais na Amazônia. In: *Revista Pós Ciências Sociais* (REPOCS) – Dossiê Sociedade Ambiente e Governança, 22.
- SDH – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013). *Direito à moradia adequada*. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.
- SPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres (2011). *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>.
- VAINER, Carlos (2008). Conceito de “Atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. (Org.). *Vidas Alagadas – conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. 1ª ed. Viçosa: UFV, p. 39-63.
- VALENCIO, N (2017). Considerações sociológicas acerca de desastres relacionados a barragens e a atual desproteção civil de comunidades ribeirinhas conviventes com o megaempreendimento hidrelétrico de Belo Monte. In: MAGALHÃES, S. B; CUNHA, M C (Orgs.) *A expulsão de ribeirinhos em Belo Monte*: relatório da SBPC. São Paulo: SBPC, cap. 6, p. 167-202
- VANCLAY, F (2017) *Project-induced displacement and resettlement: from impoverishment risks to an opportunity for development?*, Impact Assessment and Project Appraisal, 35:1, 3-21
- WANDERLEY, L. J. M. (2009) *Deslocamento compulsório e estratégias empresariais em áreas de mineração*: um olhar sobre a exploração de bauxita na Amazônia. *Revista IDEAS*, v. 3, n. especial, p. 475-509.
- WDC – World Commission on Dams (2000a). *Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões*. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/41/cmb_sumario.pdf.
- _____. (2000b) *Displacement, resettlement, rehabilitation, reparation and development*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INT/INVRES/Resources/DisplaceResettleRehabilitationReparationDevFinal13main.pdf>.
- ZHOURI, A. (2008). *Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability*: desafios para a governança ambiental. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 98, 68.
- ZHOURI, A; VALENCIO, N; OLIVEIRA, R; ZUCARELLI, M; LASCHEFSKI, K; SANTOS, A. F; (2016). *O desastre da Samarco e as políticas de afetações*: classificações e ações que produzem o sofrimento social. Série Mariana Artigos.

Anexo 1 – Referências normativas e padrões internacionais sobre Deslocamentos Compulsórios

<p>Convenção no 169 sobre povos indígenas e tribais – Organização Internacional do Trabalho (1989)</p>	<p>Ratificada no Brasil em 2004, a convenção orienta para o proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais, com tratamento em condições de igualdade, efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, com respeito à identidade, costume, tradições e instituições. Repudia o uso da força e a violação de direitos contra esses povos. Estabelece a necessidade de consulta prévia, livre e informada, direcionada à busca pelo consenso, em caso de ameaça de alienação dos povos de suas terras. Reconhece o direito de posse dos territórios, que englobam regiões habitadas, ocupadas ou utilizadas. Em caso de reassentamentos, recomenda que se conceda aos povos o direito de retorno ao território, e caso não seja possível, deve-se restabelecer os modos de vida em condições iguais ou superiores às que antecederam seu deslocamento.</p>
<p>Comentário Geral no 04 ao artigo 11o do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ONU (1991)</p>	<p>O artigo 11o do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais versa de forma abrangente sobre o direito a condições de vida suficientes bem como seu melhoramento constante. O comentário geral no 04 aprofunda definições e recomendações sobre o direito à moradia adequada, compreendendo que esta abrange direitos para além da necessidade de teto, e relaciona-se com a proteção de outros direitos humanos. Na definição de moradia adequada, o comentário lista um conjunto de elementos que a compõe, valendo ressaltar: o direito de escolha da moradia; a adequação cultural das construções; a participação em decisões sobre a moradia; a garantia de proteção contra remoções forçadas; a segurança jurídica dos lotes e imóveis; e a garantia de restituição da moradia, da terra e da propriedade.</p>
<p>Comentário Geral no 07 ao artigo 11o do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – ONU (1997)</p>	<p>Neste comentário a comissão debruça-se sobre o direito à moradia adequada em casos de deslocamento forçado. Traz a definição de deslocamento como sendo "remoção temporária ou permanente e contra a vontade de indivíduos, famílias e/ou comunidades das casas e/ou terras por eles ocupadas". Menciona dentre as motivações dos deslocamentos projetos de desenvolvimento e infra-estrutura, dentre os quais estão represas, projetos agrícolas, especulação imobiliária, intervenções urbanas e grandes eventos. Aponta como dever do Estado proteger as famílias contra o deslocamento forçado e empregar ao máximo os recursos disponíveis, inclusive legislar, para promover a moradia adequada. Destaca entre grupos vulnerabilizados pelo deslocamento forçado, as mulheres, por sofrer discriminações regulamentares e jurídicas relativas ao direito de propriedade, sendo ampliada a vulnerabilidade à violência sexual em caso de perda de moradia.</p>
<p>Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos – ONU (1998)</p>	<p>Abordam as necessidades específicas dos deslocados internos em todo o mundo. Identificam os direitos e as garantias para a proteção das pessoas contra o deslocamento forçado, bem com indica a necessidade de assistência durante o deslocamento e ao longo da duração dos processos de reinstalação e reestruturação das condições de vida. O documento traz a definição de deslocados internos como sendo famílias forçadas a abandonar seus locais de residência por ocasião de conflitos, violência, calamidades ou violações de direitos. A principal recomendação do documento é a proteção dos direitos dos deslocados, preocupação que atravessa todos os princípios descritos.</p>

<p>Política Operacional 4.12 - Banco Mundial (2001)</p>	<p>Política operacional que orienta ações voltadas aos reassentamentos involuntários causados pelos projetos financiados pelo banco. Traz como premissa a necessidade de evitar ou minimizar os reassentamentos involuntários sempre que possível e, quando estes ocorram, orienta o processo para a proteção das famílias frente aos riscos de empobrecimento causados pelas perdas das atividades produtivas e meios de subsistência. Recomenda a ampla participação e consulta das pessoas deslocadas, apontando como fundamental a garantia de assistência das famílias para a melhoria e restauração de suas condições de vida.</p>
<p>Padrão de Desempenho 5 - Internacional Finance Corporation (2012)</p>	<p>Trata do reassentamento involuntário de pessoas ou comunidades afetadas por projetos financiados pelo banco. Reconhece que o deslocamento pode ser tanto físico como econômico e recomenda que em casos em que os deslocamentos não possam ser evitados, os processos protejam os afetados do sofrimento e do empobrecimento causados pelas perdas econômicas e restrição de acesso aos recursos utilizados para sobrevivência das famílias. Orienta também para o atenuamento dos impactos socioeconômicos, restauração e melhoria das condições de vida, com garantia de habitação adequada e segurança das propriedades dos reassentamentos.</p>
<p>Decreto Federal no 7342 - Brasil (2010)</p>	<p>Institui o Cadastro Socioeconômico para “identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos que se destinam à geração de energia hidrelétrica”. Assegura publicidade dos dados coletados e amplia a condição de atingido, incluindo nesta os deslocamentos econômicos. Reconhece alguns impactos frequentes, tais como a perda de fontes de renda e o comprometimento da atividade pesqueira à montante e à jusante dos empreendimentos.</p>
<p>Portaria no 317 - Ministério das Cidades (2013)</p>	<p>Dispõe sobre casos de deslocamentos de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programas e ações sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no PAC. Reconhece impactos às relações sociais e comunitárias das famílias atingidas e a ampliação do direito à moradia para além da casa em si, incluindo a restauração das condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas. Recomenda que o deslocamento ocorra apenas em casos em que seja inevitável e orienta para garantir ampla participação das famílias atingidas nas etapas de planejamento e de decisão para elaboração dos planos de mitigação.</p>
<p>Projeto de Política Nacional de Atingidos por Barragens (PNAB) - MAB (2013)</p>	<p>Proposta de projeto de lei apresentada pelo MAB em 2013 que, dentre outros elementos, traz a definição de atingido e apresenta um conjunto de impactos às famílias afetadas, implicando no reconhecimento de deslocamentos pela perda de: terras; capacidade produtiva; recursos pesqueiros; fontes de renda; inviabilidade de acesso aos recursos naturais, a terras de domínio público e a propriedade coletiva; e prejuízos aos meios e modos de subsistência à jusante e à montante dos reservatórios.</p>