
UM ENSAIO SOBRE A PROBLEMÁTICA DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS: a perspectiva legal, social e econômica

João Carlos de Souza

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos - SP
End. eletrônico: jvfb@ig.com.br

Resumo: O presente artigo tem por objetivo oferecer subsídios para a reflexão sobre a problemática dos deslocados internos por empreendimentos de barragens. Aborda a expansão das hidrelétricas no Brasil, problematizando a relação produção de energia X direitos humanos e ambiental. Apresenta como fundamento legal as leis, normas e convenções que arbitram a questão e enumera os desafios frente ao aumento de sujeitos na condição de deslocados no país.

Palavras-chave: Deslocados internos. Direito Ambiental. Direitos Humanos.

AN ESSAY ON THE PROBLEMS OF ENVIRONMENTAL DISPLACEMENT: A LEGAL, SOCIAL, AND ECONOMIC OUTLOOK

Abstract: *This paper intends to offer information on the problems of those people who have been shifted to other areas due to the constructions of dams as well as to approach the expansion of hydroelectric power plants in Brazil as problem-solving the relation of energy production vs. human and environmental rights. The present paper also presents its legal foundations, which are the laws and conventions that rule this issue as it points out the challenges on the increase of people who find themselves as environmentally shifted from one area to another.*

Key words: *Internal Shifting. Environmental Law. Human Rights.*

1 INTRODUÇÃO

Está cada vez mais difícil a convivência pacífica e solidária entre os povos, sobretudo quando se trata de um povo já estabelecido no âmbito econômico, político e social que passa a conviver, a dividir seu espaço físico, social e econômico com os chamados refugiados.

O campo da Sociologia tem se dedicado a estudar essas relações, e um sociólogo alemão chamado Norbert Elias publicou um belo estudo intitulado *Os estabelecidos e os outsiders*, demonstrando os problemas gerados quando uma pequena localidade (como a comunidade em que se realizou esta pesquisa) passa a receber famílias vindas de outros locais: a discriminação e o preconceito imperam, marcando de forma indelével a vida dos outsiders que, segundo ele, serão sempre estrangeiros. É claro que, em relação à problemática observada pelo autor, a solidariedade sustentada pelo sentimento de tolerância seria o caminho para uma convivência mais humanizada.

Uma saída que tem sido proposta por alguns autores (DONNELLY, 1998; SMOUTS, 2004 e KRASNER, 1983) para a questão toma por base o conceito de Regime Internacional como um conjunto de normas e princípios produzidos e aceitos por organizações internacionais. Os regimes internacionais dos direitos humanos, incluindo o direito dos refugiados, ganharam impulso a partir da II Grande Guerra quando, sob o impacto das barbáries produzidas sob o mote da guerra, como o holocausto judeu, por exemplo, milhões de pessoas deixaram suas pátrias. Contudo, as ações desencadeadas à época pelas Nações Unidas visavam a apaziguar a questão e abrangiam todos os povos atingidos.

Ao final da II Guerra Mundial, órgãos das Nações Unidas buscam se aproximar das vertentes jurídicas de proteção da pessoa para trabalhar em favor dos refugiados que, à época, eram milhares. Assim, os protocolos adicionais da ONU de 1967 complementam o regime da Convenção de 1951 e a questão dos refugiados passa a ganhar corpo. Desta forma, a Convenção de Genebra de 1949 somada aos protocolos adicionais de 1967 constituem o cerne do regime internacional de proteção aos refugiados no sistema da ONU que, combinado com os protocolos de 1977, estabelece o Regime Internacional do direito humanitário, cuja função é regular os conflitos armados e implementar políticas de proteção aos refugiados.

Em termos jurídicos, a resolução de Teerã abriu o caminho para estabelecer o relacionamento entre o Direito Humanitário e o Direito Inter-

nacional dos Direitos Humanos, na proteção de pessoas afetadas de alguma forma pelas guerras, civis ou internacionais. Décadas se passaram desde que a Conferência Mundial de Teerã confirmou a necessidade de proteção dos indivíduos em conflitos armados, demandando a aplicação do Direito Internacional humanitário e dos outros corpos jurídicos, quais sejam, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados, Direito Penal Internacional e as leis internas dos Estados-nações.

No que concerne, mais especificamente, ao direito dos refugiados, a Declaração de Viena, de 1993, confirma o espírito da universalidade do texto de 1948, e reconhece que certas categorias de pessoas, mais fragilizadas politicamente nas sociedades nacionais, devem possuir proteção jurídica ímpar, tais como: as mulheres, as crianças e os indígenas, reafirmando o direito de qualquer pessoa obter asilo contra perseguições de que seja alvo, bem como regressar ao seu país de origem em condições de segurança. Assim, a Declaração de Viena, como parte do Regime Internacional dos Direitos Humanos, exorta as nações, as organizações internacionais e não-governamentais a trabalharem em conjunto na busca de soluções duradouras às causas e problemas que levam ao deslocamento de povos e à produção de refugiados.

Frente à complexidade que envolve a questão dos refugiados, é urgente uma abordagem global efetuada pela comunidade internacional, tendo como suporte o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, no sentido de desenvolver estratégias para identificar as causas e os efeitos das movimentações dos refugiados, além de fortalecer mecanismos de preparação e respostas em casos emergenciais, disponibilizando proteção e assistência efetivas e a construção de soluções duradouras para a situação presente.

2 POLÍTICAS DE DIREITO INTERNACIONAL NO BRASIL

No Brasil, com o início do processo de redemocratização ao final dos anos 80 e sua consolidação nos anos de 1990, passa a ocorrer um processo em que o país adentra nos regimes internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos, dentre eles o do sistema da ONU para refugiados. A adesão a todos os instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos pode ser compreendida como uma reação à experiência com a ditadura militar, confirmando o espírito constitucional de 1988, que estabelece o asilo político como princípio que rege as relações internacio-

nais do país, assim como a prevalência dos direitos humanos.

A Lei n. 9.474/97 é que regulariza a matéria e amplia o entendimento de refugiado, incluindo as pessoas que fogem de condições subumanas de vida e sofrem violação de direitos humanos em seu país. Nesse sentido, a legislação brasileira avança para além do entendimento dos países ocidentais, que entendem que os refugiados não podem ser os refugiados econômicos. É este o contexto em que se expressa a vontade política de aprovação da Lei dos Refugiados: da multilateralização das relações do país, do avanço do Direito Internacional e da entrada nos regimes internacionais e regionais de direitos humanos.

Mesmo com todo esse avanço no âmbito legal, o Brasil ainda permanece tímido em relação ao acolhimento de refugiados, principalmente se considerarmos suas proporções geográficas, ficando atrás de muitos países de menores proporções e penetração internacional, pois, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o próprio Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), o Brasil tem pouco mais de 3.000 refugiados oficiais. No que se refere a programas específicos de atendimento de refugiados, somente quatro estados os possuem (Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte), e recebem refugiados em maior quantidade, com a supervisão do CONARE e do ACNUR.

Como consequência, é possível afirmar que ainda que detenha uma avançada legislação sobre refugiados, o Brasil não possui programas ou estrutura que lhe permitam avançar nesse processo, passando a participar de modo mais efetivo no âmbito internacional no que concerne à contribuição para o encaminhamento da questão. Via de regra, o que se faz sobre a questão no Brasil são ações amparadas na caridade, nas ações humanitárias de organizações não-governamentais cujos resultados por vezes acabam produzindo dependência ao invés de emancipação ou cidadania.

2.1 Refugiados e deslocados internos: desafios e perspectivas

A situação dos refugiados e deslocados internos nos últimos anos tem se constituído um grande problema local e global no que concerne às suas consequências. A grande questão é o aumento do número total de refugiados e deslocados internos que, já em 1997, há mais de dez anos, era de aproximadamente 50 milhões no mundo todo, cuja concentração está na África e na Ásia. O fato de este tipo de população continuar aumentando

acaba por apresentar enormes desafios para a comunidade internacional e tem se revelado como desencadeador de tensões em zonas e regiões anteriormente pacíficas. Isso porque a grande demanda por suprimentos tais como alimentação, alojamento, assistência médica e higiene traz enormes problemas logísticos e econômicos para obtenção e distribuição de bens, de maneira adequada e equitativa.

O grande problema dos governos é a questão da repatriação de grupos que são levados a deixarem seus países por questões que envolvem, muitas vezes, conflitos étnicos e a violação de direitos humanos. Reconhecer e apontar os problemas internacionais gerados pela questão exige, de outro lado, que se considere a problemática em âmbito nacional, sobretudo no que concerne à aplicação da lei. É sobre essa questão que passo a refletir a seguir, com vista a identificar e explicitar como a problemática se apresenta no Brasil.

2.1.1 Refugiados

Segundo a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, refugiado é aquele que:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e devido a fundados temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, encontre-se fora do país de sua nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção desse país; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa, em consequência de tais acontecimentos, ou não queira, devido a tal temor, regressar a ele. (Artigo 1º.)

O documento prescreve os direitos fundamentais dos refugiados e formaliza as regras para seu tratamento. Contudo, mesmo com sua implementação em 1954, os problemas relativos a refugiados persistiram, a despeito da crença de que se extinguiriam com o final da Segunda Guerra. Após 1º de janeiro de 1951, vários conflitos eclodiram, dando origem à movimentação de novos refugiados que não viam a possibilidade de se beneficiarem da Convenção. Em 4 de outubro de 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas entra em vigor, inserindo uma nova definição para refugiado, que retira a questão da temporalidade expressa na Convenção de 1951, garantindo a qualquer pessoa em condição de refugiado o benefício da proteção.

Refugiado ambiental

A expressão “refugiado ambiental” foi popularizada com a publicação, em 1985, de um paper com este nome, por Essam El- Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre, no Cairo. Segundo Derani (2006), esse termo refere-se a pessoas que fugiram de suas casas em decorrência de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. Em alguns casos, essas pessoas encontraram novos lugares para viver em seus próprios países. Em outros, elas necessitaram mudar de um país para outro buscando refúgio.

Ocorre que no âmbito legal não se reconhece a figura do refugiado ambiental. Adotou-se como equivalente o termo deslocado interno, figura que conta com amparo legal às suas necessidades, assegurado pelo Tratado dos Direitos Humanos e não pela Convenção dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo de 1967. O deslocado interno é definido como:

Pessoas ou grupos de pessoas forçadas a deixar seus países ou lugares de residência habitual, de modo súbito e inesperado, em razão de conflito armado, tensões internas, violações sistemáticas dos direitos humanos, desastres naturais ou provocados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira nacional reconhecida internacionalmente. (Caderno 14: Aplicação da Lei no caso dos Grupos Vulneráveis Refugiados e Deslocados Internos, acessado em 12 de março de 2010).

2.1.2 Deslocados internos e o aporte dos direitos humanos

Sabe-se, atualmente, que o deslocado interno sofre privações de diversas naturezas, podendo, inclusive, ter sua sobrevivência ameaçada, visto que perde sua moradia, o emprego, o que pode gerar insegurança uma vez que necessita se adaptar a novas formas de vida e relações que envolvem, via de regra, desequilíbrio emocional e social. O que se conhece sobre essa população indica que a maioria foi obrigada a deixar seus lares em função de violações de direitos básicos, que punham em risco suas vidas. Logo, a situação do deslocado interno deve ser compreendida como de alta vulnerabilidade, visto as condições reais e concretas em que vive e as questões psicológicas desencadeadas pela experiência ameaçadora que teve. Esse fato necessita ser considerado pelos governos de locais em que

habitam deslocados internos, tendo em vista serem os principais responsáveis no oferecimento de cuidados e proteção a esse tipo de população. Contudo, há que se considerar que, muitas vezes, o próprio governo atua na produção de deslocados internos (como se verá no caso das hidrelétricas que apresentarei mais adiante), o que se revela perverso, sobretudo em países subdesenvolvidos ou em que se vivem situações sociais de conflito permanentes.

Outra questão de grande relevância a se considerar é o fato de os deslocados internos serem fugitivos dentro de seus próprios países que, muitas vezes, não garantem os direitos básicos dessas pessoas, muito menos sua proteção. Essas questões de falta de investimento ou interesse dos governos com pessoas de seu próprio país fez com que o ACNUR passasse a incluir a problemática dos deslocados internos na execução de seu mandato, ainda que não sejam de sua competência.

3 ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS

A Assembleia Geral da ONU, pela resolução 319 A (IV), de 3 de Dezembro de 1949, criou o que denominou Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), como órgão subsidiário da Assembleia Geral em 1º de Janeiro de 1951, inicialmente por um período de três anos. A partir de então, seu mandato tem sido prorrogado regularmente por períodos sucessivos de cinco anos. No artigo 1º de seu Estatuto, consta como sua principal tarefa fornecer “proteção internacional para os refugiados e promover a busca de soluções duráveis para o problema dos refugiados, ajudando os governos a facilitar a repatriação voluntária de refugiados ou sua integração aos países de acolhida”. As ações deste órgão são de natureza humanitária e social e não têm caráter político.

O ACNUR, ampliando suas metas, tem incluído outras pessoas como alvos de suas ações, passando a atuar nos países de origem dos refugiados com um duplo objetivo: favorecer a repatriação voluntária de refugiados em condições dignas e seguras e promover o respeito aos direitos humanos naqueles países, como meio de prevenção ao aumento do número de refugiados.

Do mesmo modo se encaminham as atividades do ACNUR em favor dos deslocados internos e, embora atualmente o número real de deslocados internos seja muito maior que o de refugiados, o ACNUR só pode

estender sua proteção e ajuda aos deslocados internos se autorizado pela Assembleia Geral das Nações Unidas ou por seu Secretário Geral.

Outro órgão que tem atuado com foco nos refugiados é o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), que a princípio tem o papel e a responsabilidade de proteger e prestar ajuda humanitária às vítimas de conflitos armados. Contudo, também tem estendido seu mandato aos refugiados e deslocados internos. No tocante aos refugiados, o CICV está subordinado ao ACNUR. Contudo, o CICV pode agir em casos de conflitos armados ou quando o ACNUR não mantiver intervenções no terreno. Em todo caso, o CICV tem desenvolvido, sobretudo, ações como investigação de paradeiro de pessoas desaparecidas, reunificação de famílias dispersas e assistência a menores desacompanhados. Contudo, é nos deslocados internos que o CICV centra suas ações, com o propósito de ajuda e proteção. Sua meta é formalizar a proteção legal a todas as vítimas, invocando as leis humanitárias. Nessa direção, vem desenvolvendo esforços junto aos membros das forças armadas, bem como das forças policiais e de segurança.

No Brasil, o órgão que cuida da questão dos refugiados e deslocados internos é o CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados, criado pela Lei 9474 de 1997, tendo como tarefa a tomada de decisão em relação à condição de refugiados no país. Constituído como órgão multi-ministerial, o CONARE conta com representantes no Ministério da Justiça (que o preside); no Ministério das Relações Exteriores; no Ministério do Trabalho e Emprego; no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação. Conta, ainda, com representante no Departamento da Polícia Federal e na organização não-governamental (ONG) Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Quanto a sua relação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o CONARE tem direito a voz, sem voto.

Atualmente o Brasil conta com mais de 30 organizações que constituem as Redes de Proteção aos refugiados e deslocados internos e estão presentes em quase todos os estados. Também são parte das Redes de Proteção indivíduos dispostos a compartilhar sua solidariedade com os refugiados. O ACNUR tem ainda parcerias com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e com os ministérios da Saúde, Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social.

4 O CASO DAS HIDRELÉTRICAS E OS DESLOCADOS INTERNOS

Nos últimos anos temos assistido a um fenômeno que tem criado um contingente cada vez maior de pessoas que sofrem as consequências da grande expansão das hidrelétricas no Brasil e em países fronteiriços. Um grupo enorme de famílias é obrigado a deixar suas terras para dar lugar a megaempreendimentos. Esse movimento tem criado algumas demandas que exigem atenção em relação a essa situação, de âmbito social, econômico e político. A prática de expansão da construção de usinas em todas as regiões do país põe às claras dilemas que congregam a íntima relação entre alterações do meio ambiente e deslocamento interno de pessoas. As pesquisas revelam que, desde os anos de 1970, milhares de pessoas que vivem nas zonas rurais veem-se obrigadas a sair de seus lares, visto que essas obras transformam por completo o meio ambiente local, inundando toda a região próxima às construções.

Ainda que não tenhamos disponíveis dados precisos sobre a quantidade de pessoas afetadas pelo fenômeno de expansão das hidrelétricas, de acordo com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que atua em 15 estados brasileiros, há cerca de um milhão de pessoas nessa situação, e o agravante é que cerca de 70% nunca teria recebido ajuda ou proteção para enfrentar as agruras de ser um deslocado interno. Segundo previsões feitas pelo MAB, a população de deslocados internos deverá aumentar muito nos próximos anos, em decorrência dos novos projetos de hidrelétricas que estão em andamento, e acredita-se que cerca de 100 mil famílias podem sofrer os efeitos desses empreendimentos em três ou quatro anos.

O Ministério de Minas e Energia (MME) tem como previsão que até 2015 oitenta e cinco novos projetos hidrelétricos serão implantados no Brasil, incluindo grandes usinas na região amazônica. Essa meta tem sido questionada pela Agenda Elétrica Sustentável 2020, por meio de um estudo desenvolvido pela UNICAMP. Segundo o documento, em 2020 haveria uma redução de até 38% na demanda esperada de energia elétrica caso fossem adotadas medidas de eficiência energética: isso levaria a uma redução em sete vezes da área inundada para a construção de reservatórios. Para atingir tal objetivo, medidas teriam de ser tomadas no sentido de reduzir o desperdício. Segundo o estudo, perto de 17% da energia produzida se perde na transmissão e na distribuição. Além do controle de desperdício, seria

necessário investir em fontes de energia renováveis.

Contudo, tal ponto de vista não é compartilhado pelos especialistas da área, que entendem que a eficiência energética deve ser um objetivo, mas que não é possível a qualquer país crescer sem construir novas usinas. Entendem, ainda, que é possível criar estratégias para o atendimento dos afetados pelos empreendimentos de construção de hidrelétricas.

Ante o exposto, essa posição dos especialistas precisa ser questionada quando se considera a afirmação do Banco Mundial de que o contingente de deslocados por conta de empreendimentos dessa natureza está entre 40 e 80 milhões de pessoas. Para efeitos de comparação, sabe-se que o maior movimento migratório já registrado na história da humanidade ocorreu entre 1880 e 1920, envolvendo imigrantes europeus rumo aos Estados Unidos e tinha cerca de 20 milhões de pessoas. Ainda segundo o Banco Mundial, o Brasil tem um expressivo número de pessoas nessa situação, que estaria ligado ao impacto ambiental decorrente dos empreendimentos hidrelétricos. Nesse cenário, os mais afetados são os índios e as comunidades locais.

Ainda na esteira da polêmica, há especialistas mais pessimistas, que consideram que o território brasileiro está sendo destruído para se garantir a produção de energia a ser exportada para outros países, para produzir renda para poucos, o que não atende aos interesses da maioria da sociedade.

4.1 Os efeitos psicossociais gerados pela construção de hidrelétricas

Maria Madalena S. Marques, em sua dissertação de mestrado defendida em 2005, intitulada *A identidade água abaixo: os reassentados da Usina Hidrelétrica Dona Francisca – RS*, se dedica a estudar as famílias que sofreram deslocamento involuntário, em decorrência da construção do empreendimento, com a hipótese de que a indenização financeira somada a programas sociais não são suficientes para sanar as grandes dificuldades e mesmo os traumas que vivem essas famílias por terem sido retiradas de seus locais de origem. Segundo a autora,

Nos projetos de reassentamento advindos do deslocamento compulsório, a que são submetidos os atingidos por barragens, costuma-se subestimar o impacto das mudanças no principal componente do sistema organizacional, as pessoas. Estas não podem ser simplesmente transferidas de um local para outro, religadas, reconfigura-

das e sair produzindo, reestruturarem-se de um dia para o outro. Estas pessoas devem ser preparadas para o processo de mudança, uma vez que toda a rotina de trabalho, produção e relações interpessoais, com as quais estão acostumadas, pode ser radicalmente mudada. As pessoas tendem a se apegar às suas rotinas, onde a mudança pode trazer conflito e resistência, uma vez que se está mexendo com estruturas subjetivas e de poder preexistentes. (MARQUES, 2005, p. 25)

A autora cita Rothman (2004), para quem, no que se refere às decisões quanto a esses projetos, o setor estatal de hidrelétricas sofre grande influência do setor privado e a população sequer se dá conta dos efeitos de tais construções para suas vidas. Cita, ainda, como grave consequência, o empobrecimento dos afetados em decorrência de mudanças envolvendo, por exemplo, a cultura agrícola que acaba por comprometer seus rendimentos. Afirmo a autora que as indenizações pagas aos deslocados involuntários são irrisórias, sobretudo se considerarem-se as dificuldades que essas pessoas terão:

Um estudo do Banco Mundial citou os casos dos projetos de Itaipu, Sobradinho e Tucuruí, nos quais a indenização para terras desapropriadas foi irrisória, ou, na melhor das hipóteses, totalmente insuficiente, para adquirir terra de tamanho e qualidade semelhantes em outros lugares. Outro estudo do BIRD conclui que, nos projetos de construção de barragens, quase sempre se inicia um processo de empobrecimento. Dentre os impactos sócio-culturais do deslocamento obrigatório estão a perda de identidade coletiva decorrente da perda da propriedade rural e dos padrões de organização social, como relações de parentesco, amizade e comunidade. Durante a década de 80, resistências locais no Brasil ao deslocamento compulsório se transformaram, sob certas condições, em movimento social. A organização preexistente da população local e o apoio de ONGs e setores progressistas de igrejas e de universidades têm contribuído à construção de movimentos de atingidos por barragens, os quais têm procurado aumentar o poder de barganha dos atingidos. (ROTHMAN, 2004, p.25, apud MARQUES, 2005, p. 26)

Não obstante as questões econômicas que impactam a vida dessas pessoas, chama a atenção de Marques (2005) a questão sociocultural, que pode afetar não somente os deslocados, mas também as comunidades para onde são transferidos, podendo gerar grandes dificuldades para a adaptação das famílias. Isso porque, segundo os estudiosos do tema, o reassentamento de um número grande de pessoas não é simples, podendo

ser recebido como ameaça de sobrevivência pelos habitantes mais antigos do lugar, sobretudo se esse local for carente de oportunidades de trabalho e de ascensão social.

Ainda segundo a autora, o próprio Banco Interamericano, que costuma financiar esses empreendimentos, reconhece que o reassentamento involuntário é um desafio caracterizado por atividade complexa, que tem em sua base altos custos e riscos, e cujos investimentos, por vezes, não resultam em restauração das condições de vida dos deslocados ou em melhoria dessas condições.

Marques (2005) relata, em sua pesquisa, que fora aprovada, em 1998, a Política Operacional OP-710, pela Diretoria Executiva do Banco Interamericano de Desenvolvimento, denominada: Reassentamento involuntário – Política operacional e documento de antecedentes (Washington, D.C.). Esse documento passou por discussões com Organizações Governamentais antes de ser aprovado, mas, ainda que marque um avanço na área, os problemas continuam e necessitam ser enfrentados com maior envolvimento do Estado. Alerta a autora em sua pesquisa que mesmo que as pessoas tomem conhecimento do empreendimento, tendo acesso a todas as informações, os impactos serão sentidos com a mesma força, visto ser a experiência na nova vida que possibilitará uma verdadeira avaliação das mudanças que lhes serão imputadas. Isso porque, para ela, é difícil avaliar previamente os reais custos envolvidos no processo, sejam eles do âmbito econômico, social ou psicológico.

Sobre esse aspecto, a Política Operacional OP-710 prevê:

A gestão de programas de reassentamento involuntário é complexa e requer consideração não apenas do número de pessoas afetadas, mas também da gravidade das consequências. Se essas questões não forem consideradas adequadamente, podem afetar substancialmente os resultados econômicos e sociais de um projeto de desenvolvimento. A fim de assegurar que essas questões sejam consideradas adequadamente, devem ser estabelecidos princípios claros de política, os quais devem ser complementados por diretrizes operacionais mais detalhadas que descrevam as medidas a serem tomadas em cada fase do ciclo do projeto. (MARQUES, 2005, p.26)

Ainda em relação a estudos realizados sobre reassentamento involuntário, a autora cita o realizado pelo Banco Mundial, cujos resultados, segundo ela, se assemelham aos encontrados pelo BID: “[...] componentes de reassentamento deixaram de melhorar o bem-estar social e econômico

da população deslocada principalmente porque não se tratou o componente de reassentamento como parte integral do projeto geral” (MARQUES, 2005, p.27). Tal fato põe em evidência a fragilidade dos projetos, que não se estruturam levando em consideração a complexidade envolvida no processo, sobretudo não se destinando recursos financeiros e institucionais que atendam às demandas do projeto. Assim, o estudo do Banco Mundial conclui que:

- o mutuário deve fazer planejamento e preparação adequada antes da avaliação do projeto principal;
- são necessárias opções social e economicamente viáveis a fim de restabelecer a capacidade produtiva das populações deslocadas, por meio de estratégias financiadas pelo projeto e baseadas na substituição da terra e do emprego;
- e a implementação das operações de reassentamento deve ser supervisionada frequente, profissional e firmemente, a fim de ajudar aos órgãos de execução a cumprir as políticas e os convênios dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial. (MARQUES, 2005, p.27)

A autora menciona, ainda, a existência de um Manual de Operações do Banco Mundial onde estão descritas todas as medidas que devem ser tomadas para a construção de empreendimentos dessa natureza. Seriam elas:

O reassentamento involuntário deve ser evitado ou minimizado sempre que possível, explorando todas as alternativas viáveis de desenho de projeto. Por exemplo, o realinhamento de estradas ou redução na altura das represas pode reduzir substancialmente as necessidades de reassentamento. Todos os reassentamentos involuntários devem ser concebidos e executados como programas de desenvolvimento, nos quais as pessoas reassentadas recebam recursos suficientes de investimento e oportunidades para compartilhar nos benefícios do projeto. As pessoas deslocadas devem ser compensadas pelo total do custo de substituição das suas perdas antes da mudança acontecer; ajudadas e apoiadas na mudança. (MARQUES, 2005, p.28)

Tendo em vista tratar-se de uma política recente, visto que é do ano de 1990, devemos chamar a atenção para a necessidade de se dar maior atenção ao cumprimento do estabelecido por essas políticas, cobrando-se dos empreendedores, sobretudo, sua responsabilidade pelo destino das pessoas que sofrem com o deslocamento compulsório. Segundo Marques

(2005), “[...] o deslocamento compulsório advindo da construção de usinas hidrelétricas atua sobre a população atingida com características de catástrofe natural imune à vontade dos afetados” (p.28). Tal experiência leva as pessoas a se sentirem impotentes e, muitas vezes, sem condições ao menos de compreender o que está acontecendo.

Logo, do nosso ponto de vista, caberia questionar o que acontece com os empreendedores quando não cumprem essas diretrizes e, se a existência de políticas para regular questão tão relevante é o bastante, se não haveria a necessidade de se criar leis que obrigassem o Estado a dirimir sobre a questão.

Conclui a autora que, em relação ao processo de reassentamento, tanto experiências do Brasil como de outros países têm se revelado traumáticas, promovendo crises de identidades nas populações afetadas.

4.2 Em defesa das hidrelétricas – Energia limpa?

Atualmente, no Brasil, cerca de 90% da eletricidade produzida provém de hidrelétricas. A razão que justifica esse tipo de energia advém do fato de se considerar a energia hidrelétrica como uma fonte de energia limpa. Teoricamente é um argumento aceitável, ou seja, elas não poluem a atmosfera em âmbito geral, ou seu entorno, como ocorre com as usinas termelétricas, que se utilizam de combustíveis fósseis tais como carvão e gás natural. Contudo, de fato, o que se sabe pela observação na prática tem se revelado um pouco diferente dessas afirmações. Desde alguns anos já se conhece que a decomposição de matéria orgânica no fundo dos reservatórios gera gases, como o metano, por exemplo, que é considerado um dos principais vilões do aquecimento global. Em 2002, o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe) realizou um inventário envolvendo dez das maiores hidrelétricas brasileiras, com o objetivo de medir o nível dessas emissões.

Em relação à potência gerada, a maioria delas realmente apresentou índices de emissão de gases do efeito estufa bem menor do que os de termelétricas equivalentes. Duas delas, no entanto – a Hidrelétrica de Samuel (RO) e a de Três Marias (MG) –, saíram perdendo nessa comparação hipotética. Segundo o estudo da Coppe, evitar projetos com baixa potência em relação à área alagada e desmatar os reservatórios antes da inundação – algo nem sempre feito por razões econômicas – são dois caminhos para evitar esses resultados.

5 CONCLUSÃO

Os refugiados e os deslocados internos precisam ser vistos como o produto da discriminação e da intolerância política, econômica, social ou religiosa. Não é opção ser refugiado, mas uma condição material concreta, em que as pessoas são colocadas involuntariamente, quando um ou mais de seus direitos são-lhes negados. Encontrar soluções para a questão dos refugiados e deslocados internos é um desafio para o Brasil e para todas as nações do planeta que deverão, antes de tudo, conscientizar-se do problema ético e moral que ele envolve, na medida em que o que está em jogo é a dignidade humana. Viver dignamente implica ter os valores humanos básicos respeitados em quaisquer circunstâncias, ainda que não haja lei que os abrigue, o que implica ir além do ordenamento jurídico e adentrar a solidariedade, na humanização das relações como características do humano. É necessário, então, adotar e obedecer aos regimes internacionais integralmente, tal como o apresentamos na introdução.

A ONU revela que os desalojados em seus próprios países tornam-se mais susceptíveis à miséria e a ataques criminosos, sendo que a lei internacional não oferece efetiva proteção a esses grupos sociais. Esse é um dos principais agravantes do fenômeno.

Embora se reconheça a necessidade da criação de leis para tipificar a figura do deslocado interno, ações efetivas nessa direção nos parecem distantes visto que sua criação acarretará em ônus para os Estados envolvidos, sobretudo de ordem financeira e custo social.

O que se observa no âmbito governamental é uma pressão no sentido de situar a figura do deslocado interno no âmbito econômico, como aquele que busca nos centros urbanos desenvolvidos uma melhor qualidade de vida. O fato de não reconhecê-los segundo o que os caracteriza desobriga os governos de responsabilizar-se pela questão.

Reconhecemos que a questão dos refugiados e dos deslocados internos traz em seu bojo problemas sociais, econômicos, políticos e, portanto, de grande complexidade para os governos e a sociedade, o que nos faz crer que os embates sobre a questão irão durar ainda por muito tempo. Contudo, também é fato a urgência em se agir preventivamente em relação à problemática, para que não se incorra em catástrofes de outras naturezas que demandarão um custo ainda maior e, o pior, com medidas remediativas.

De meu ponto de vista, não bastará a integração entre políticas solidárias para um encaminhamento devido da questão, mas um compromisso político muito mais amplo, que envolva investimento econômico, vontade política e, sobretudo, uma mudança de postura frente aos refugiados e deslocados internos que deve eliminar a discriminação, incorporando-os de forma inclusiva como estabelecidos, quebrando a relação estabelecidos-outsiders.

REFERÊNCIAS

ARAIA, E. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. In: Revista Planeta, n. 443. São Paulo: Editora Três, p. 3, ago/2009.

Caderno 14: Aplicação da Lei no caso dos Grupos Vulneráveis. Refugiados e Deslocados internos. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/mundo/roveric. Acesso em: 28 fev. 2010.

DECICINO, R. Pedagogia e comunicação. São Paulo, 2005.

DERANI, C. Refugiados Ambientais. Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>, Acesso em: 01 dez. 2009.

_____. Direito ambiental econômico. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

DONNELLY, Jack. International Human Rights – Dilemmas In World Politics.

Denver/USA: Westview Press, 1998.

ELIAS, Norbert. Os estabelecidos e os Outsiders. Rio Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

KRASNER, Stephen. International Regimes. New York/USA: Cornell Paperback, 1983.

MAB – Movimentos dos atingidos por barragens. Disponível em: www.mab.org.br Acesso em: 14 fev. 2010.

_____. Política Operacional OP-710, aprovada pela Diretória Executiva

do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 22 de Julho 1998.

MARQUES, M. M. S. A identidade água abaixo – os reassentados da Usina Hidrelétrica Dona Francisca – RS. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2005.

ROTHMAN, Franklin Daniel & FIRME, Alexandre José (et al). Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária. Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.

SEXTA Reunião Consultiva BID-ONG sobre o Meio Ambiente, nos dias 27 a 30 de Novembro em Curitiba. Reassentamento involuntário. Política operacional e documento de antecedentes. Washington, D.C. out. 1998 n. IND-103.

SMOUTS, Marie Claude. (org.) As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias. Brasília: Edunb, 2004.

SOBRAL, Maria; CHARLES, H. Peter. Relatório de impacto ambiental: procedimento e processos de decisão. Apud Ab Saber, Aziz Nacid et. al. (Org.). Previsão de impactos: o estudo de impacto ambiental no leste, oeste e sul: experiências no Brasil, na Rússia e na Alemanha. 2. ed. São Paulo: USP, p. 51-83, 1998.

VAINER, Carlos B. & ARAÚJO, F.G.B. Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento Regional. Rio de Janeiro: CEDI, p. 82, 1992.

Recebido em 13/02/2011

Aprovado em 14/03/2011