Nota Técnica

PROJETO DE LEI Nº 2.788/2019: INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS

Disoc
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais

Nº 105

Eduardo Luiz Zen

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

julho de 2023

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social
ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

EQUIPE TÉCNICA

Eduardo Luiz Zen

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: <eduardo.zen@ipea.gov.br>.

Como citar:
ZEN, Eduardo Luiz. **Projeto de Lei nº 2.788/2019** : instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens. Brasília, DF: Ipea, jul. 2023. (Disoc : Nota Técnica, 105). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc105-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 INTRODUÇÃO 4

2 TRAMITAÇÃO 4

3 RESUMO DO TEOR DO PL 4

4 COMENTÁRIOS E PRIMEIRAS ANÁLISES 5

5 ENTRADA EM VIGOR DA PNAB E SEGURANÇA JURÍDICA 6

6 OBSERVAÇÕES ADICIONAIS 7

REFERÊNCIAS 8

1 INTRODUÇÃO

Esta nota técnica (NT) tem por objetivo apresentar uma análise técnica do Projeto de Lei (PL) nº 2.788/2019,[1] que confere direitos às populações atingidas por barragens frente aos impactos advindos da construção, da operação, da desativação ou do rompimento dessas obras de infraestrutura. O PL estabelece um conjunto de medidas para garantir os direitos dos atingidos por barragens em todo o território nacional, que se desdobram em instrumentos de proteção e de reparação para essas populações, a fim de garantir sua segurança e bem-estar.

2 TRAMITAÇÃO

O PL nº 2.788/2019 foi apresentado na Câmara dos Deputados por iniciativa de doze deputados de Minas Gerais. A matéria recebeu urgência no Plenário e foi aprovada em 25 de junho de 2019, após parecer favorável de quatro comissões: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Minas e Energia, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça e de Cidadania.

No Senado Federal, o projeto foi distribuído para as comissões de Meio Ambiente e de Serviços de Infraestrutura. Após duas audiências públicas, a de Meio Ambiente aprovou a matéria em 6 de abril de 2022 com emendas, com relatoria da senadora Leila Barros, do Partido Democrático Trabalhista (PDT/DF). O texto segue em tramitação na Comissão de Serviços de Infraestrutura, tendo sido distribuído ao senador Eduardo Gomes, do Partido Liberal (PL/TO), em 10 de março 2023, última movimentação registrada, para emissão de relatório.

3 RESUMO DO TEOR DO PL

Em sua última versão no Senado, o PL possui catorze artigos, os quais estipulam obrigações e direitos a serem aplicados às mais diferentes barragens, de água ou rejeitos, e para todas as suas etapas, incluindo a desativação e a possibilidade de acidente. A tipologia de barragens segue a Lei nº 12.334/2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB).

São consideradas populações atingidas por barragens (PABs), os indivíduos ou os grupos sujeitos a um ou mais impactos, os quais são descritos a seguir.

1) Perda total ou parcial, deterioração ou desvalorização de propriedade ou da posse de bens móveis e imóveis e de recursos naturais associados, como a água.

2) Perda ou prejuízo sobre fontes de renda ou meios de subsistência, incluindo a capacidade produtiva do imóvel, a atividade pesqueira e o manejo de recursos naturais.

3) Alterações decorrentes de impactos sobre hábitos e modos de vida, inclusive de indígenas e comunidades tradicionais, de abalos psicológicos decorrentes da remoção ou evacuação e do isolamento de comunidades pela interrupção de acesso.

4) Outros eventuais impactos, a critério do órgão ambiental licenciador.

1. Projeto de Lei nº 2.788/2019. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. ***Diário Oficial do Senado Federal***, Brasília, n. 47, p. 538, 7 abr. 2022. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/109735?pagina=538. Acesso em: 25 abr. 2023.

Frente a esses impactos, são estipulados os direitos a seguir.

1) Reparação por danos materiais e morais, individuais e coletivos.

2) Reassentamento coletivo como opção prioritária.

3) Negociação dos critérios da reparação, com assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos, e acesso a todas as informações.

4) Planos de recuperação e desenvolvimento econômico e social e programas de assistência a grupos vulneráveis específicos.

Todos esses direitos possuem um detalhamento no PL nº 2.788/2019, atentando-se para procedimentos específicos, para a diversidade de situações e realidades e para as especificidades dos direitos aos atingidos por tragédias decorrentes do rompimento de barragens.

Como forma de exercício de tais direitos, o PL prevê que o empreendedor criará e implementará o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB), cujos termos serão objeto de negociação em um comitê integrado por atingidos, empreendedor e poder público. É previsto um órgão colegiado nacional tripartite para avaliar o exercício dos direitos previstos na lei.

Os dispositivos da lei se aplicam a barragens "implantadas após a entrada em vigor desta lei";[2] conforme o art. 3º do PL, que em relação a barragens anteriores considera apenas os atingidos por acidente ocorrido ou iminente. No entanto, o texto em seu art. 11º prevê que o "Poder público poderá reparar e compensar as perdas materiais e imateriais coletivas resultantes do deslocamento compulsório das famílias atingidas pelas barragens e seus reservatórios anteriores ao advento desta lei".

4 COMENTÁRIOS E PRIMEIRAS ANÁLISES

O texto do PL nº 2.788/2019 é sucinto e objetivo. Basicamente classifica quem são os atingidos, quais etapas e que tipos de barragens são abrangidas pela lei. Estabelece os direitos dos atingidos e anuncia o PDPAB, além de prever comitês locais e conselho tripartite como instrumentos de aplicação e acompanhamento desses direitos.

Trata-se de um avanço frente à legislação em vigor, na medida em que cobre lacunas que estão na raiz do "padrão brasileiro de violação de direitos humanos dos atingidos por barragens",[3] conforme classificado pelo então Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH, 2010).

Embora a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleça um amplo arcabouço de garantia de direitos fundamentais para todos os cidadãos brasileiros (Brasil, 1988), há dificuldades de sua aplicabilidade prática às PABs pela falta de legislação específica. Isto pode ser observado a despeito da noção de dano ser um fundamento do direito civil e do direito à reparação fazer parte do sistema jurídico-legal brasileiro.

O único direito específico das PABs estabelecido em lei é à justa e prévia indenização em dinheiro arbitrada pelo próprio desapropriador e devida unicamente aos proprietários de terras e benfeitorias. Tal direito é previsto na CF/1988 e consta no Decreto-Lei nº 3.356/1941 (Brasil, 1941), que trata da desapropriação por utilidade pública. Essa é, portanto, a legislação mais relevante que orienta os

2. Redação dada por emenda do senador Vanderlan Cardoso, do Partido Social Democrático (PSD/GO), acatada na Comissão de Meio Ambiente do Senado.

3. Tal padrão de violações motivou o entendimento por parte do governo federal da existência de uma "dívida social" do Estado para com os atingidos em barragens já construídas, ao qual o Ipea desenvolveu uma metodologia de diagnóstico (Zen, 2014).

procedimentos de reparação e que realmente tem poder na definição do tratamento de impactos sociais em barragens brasileiras.

A insuficiência desse único direito estabelecido é evidente, por três motivos principais. Primeiro, a perda da propriedade é apenas um dos impactos sociais possíveis de barragens. Segundo, nem todos os atingidos têm documento de propriedade de suas terras, nem todos são proprietários, a realidade fundiária do país quanto à posse da terra é complexa e há uma enorme diversidade de arranjos de posse do território, individual ou coletiva.[4] E terceiro, a indenização em dinheiro, ainda que seja importante, é um meio reconhecido há anos como insuficiente para tratar os impactos sociais de barragens, como apontou Cernea (1998, p. 229), em estudo do Banco Mundial, a partir de dados de centenas de barragens pelo mundo.

Nesse sentido, o PL nº 2.788/2019, se aprovado, contribuirá para suprir essa insuficiência e essa lacuna da legislação brasileira.

A uma política que estabelece direitos na lei, segue-se uma política garantidora de direitos. Ou seja, uma vez os direitos aprovados pelo Legislativo, caberá ao Executivo regulamentar seus instrumentos, procedimentos, prazos e responsáveis. Cita-se como objetos dessa regulamentação, por exemplo, o PDPAB e os órgãos colegiados previstos, bem como a adequação aos direitos estabelecidos, dos procedimentos específicos administrativos daqueles órgãos de Estado ligados à desapropriação de atingidos e à geração de impactos sociais em barragens.

5 ENTRADA EM VIGOR DA PNAB E SEGURANÇA JURÍDICA

Um ponto de preocupação é a abrangência da lei no tempo. Preliminarmente, se deduz do texto da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) que ela valeria apenas para novas barragens, embora aponte que o poder público possa reparar atingidos de barragens anteriores, conforme respectivamente os arts. 3º e 11º já citados. Nesse caso, a constituição de um fundo público, por iniciativa do Poder Executivo federal, e que preveja financiamento para tais ações, assumiria uma centralidade importante, restando claro no PL que a reparação dos impactos sociais de nova barragem cabe ao empreendedor.

No entanto, sem prejuízo a essa divisão sobre a iniciativa da reparação e o financiamento que parece correta, os direitos de forma geral, uma vez estabelecidos na lei, encontrariam dificuldades práticas de fazer distinção entre atingidos de antes e depois da legislação. Há impactos não solucionados em barragens antigas que constituem violações continuadas, como o não acesso à água e à eletricidade. Há novos impactos que continuam sendo produzidos em barragens em operação, como os advindos da dificuldade de manter o uso múltiplo das águas, além do já mencionado risco de rompimento do barramento.

Ademais, os direitos que o PL estabelece especificamente aos atingidos por barragens são todos traduzidos a partir dos direitos fundamentais já consagrados na Constituição Federal.

Não seria recomendado, portanto, que a legislação faça distinção em relação aos direitos específicos – arts. 7º e 8º do PL – entre atingidos de barragens de antes e depois da sua entrada em vigor. Criar-se-ia um *marco temporal* que excluiria da PNAB todos os atingidos até hoje, cuja existência é o motivo gerador da legislação. A lei seria, então, inócua diante do problema real.

Por sua vez, no que diz respeito aos procedimentos para a implementação dos direitos e ao papel do empreendedor, especialmente o art. 9º do PL, cabe, sim, uma diferenciação entre barragens de antes e após a entrada em vigor da lei, e talvez essa tenha sido a motivação dos senadores ao aprovarem a emenda para o art. 3º, buscando segurança jurídica.

4. Ver Zen (2021, p. 250-255) para uma descrição da diversidade de formas de posse do território no caso da barragem de Sobradinho, na Bahia.

Uma solução para essa questão, seja ainda no Congresso Nacional, seja no momento da regulamentação da lei, poderia se inspirar no processo seguido quando do advento da legislação ambiental no Brasil nos anos 1980. Naquele caso, sendo etapa prévia à construção de uma obra, o licenciamento ambiental obrigatório estava instituído para os novos empreendimentos. Para os já existentes, foram previstos procedimentos diferenciados e um período de adequação à nova legislação, com a adoção do licenciamento ambiental *a posteriori*. Trata-se, portanto, de um exemplo de que seria possível pensar em procedimentos específicos para adequação de barragens antigas, aliado a uma nova política de direitos voltada a esse público.

De forma mais prática e simples, a exclusão do trecho "implantadas após a entrada em vigor desta lei",[5] do fim do inciso I do art. 3º, solucionaria o problema, cabendo ao Executivo, a partir do disposto no art. 11º, adequar procedimentos específicos para barragens já construídas. Na possibilidade de uma alteração maior, caberia uma mudança no texto do PL de forma a diferenciar o que é a política governamental de direitos – visando, inclusive, a reparações coletivas – do que são os novos procedimentos que cabem ao empreendedor a partir da promulgação da lei. Nesse caso também, sendo o espírito da lei o estabelecimento de regras e obrigações ao empreendedor, seria apropriado uma definição equivalente em relação ao Estado, substituindo a expressão "poderá", no art. 11º, por outra mais assertiva quanto ao seu papel nas barragens já construídas.

6 OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

Outros três pontos no texto do PL nº 2.788/2019 chamam atenção. O primeiro é quanto à sua abrangência em relação aos casos, incluindo barragens de água e de rejeitos, bem como as vítimas de desastres com rompimento de barragens. De fato, há riscos intrínsecos[6] a barragens, com potencial enorme de impactos sociais, econômicos e sobre a vida humana, adicionais aos impactos que as barragens já causam normalmente. Sem prejuízo aos esforços de prevenção de tais desastres, o estabelecimento de direitos específicos nesse caso dialoga com a realidade dos procedimentos necessários para salvaguardar direitos uma vez que eles tenham ocorrido.

Os atingidos em uma onda repentina e destruidora de uma barragem em colapso, passado o trauma inicial, acabam não se diferenciando muito em relação aos demais atingidos quando da construção das barragens. A não ser, obviamente, no caso de perdas de vidas humanas e das repercussões civis e criminais quanto aos responsáveis pelo desastre. São atingidos por impactos econômicos, sociais, culturais e os decorrentes da destruição do ambiente natural à sua volta, muito similares, salvo o caráter repentino e a reparação *a posteriori*, aos danos provocados à montante na construção da barragem. Há similaridade, inclusive, no que diz respeito à classificação dos impactos (perda de terras, casas, meios de sustento etc.) que demandam o direito à reparação.

O segundo ponto de destaque é que a PNAB é uma iniciativa que se alinha aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, em especial àqueles relacionados a: erradicação da pobreza, redução das desigualdades, garantia do acesso à água e saneamento, promoção da saúde e do bem-estar. Respectivamente, aos ODS 1, 10, 6, 3, entre outros.

Por fim, como terceiro ponto, a PNAB está em sintonia com expectativas frente ao debate sobre mudanças climáticas, uma vez que essas estão relacionadas a perturbações no regime hídrico, com secas que podem motivar a construção de novos reservatórios, bem como aumento da frequência de eventos climáticos extremos que podem agravar os riscos em barragens já existentes.

5. O trecho inclusive pode ter um problema de técnica de redação legislativa, o que já demandaria uma alteração, pois está inserido logo após a menção a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que trata da PNSB. Nesse caso, a expressão "desta lei" poderia gerar interpretações divergentes sobre qual é o marco temporal exato.

6. Ver o conceito de ***sociedade de risco***, de Ulrich Beck (2010).

REFERÊNCIAS

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 jul. 1941.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CDDPH – CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. **Comissão especial "atingidos por barragens" resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07**. Brasília: CDDPH, 2010.

CERNEA, M. M. (Ed.). **La dimension humaine dans les projets de développement**: les variables sociologiques et culturelles. Paris: Éditions Karthala, 1998.

ZEN, E. L. (Coord.). **Metodologia para o diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens**. Brasília: Ipea, 2014.

ZEN, E. L. **Dívida social e atingidos por barragens**: reconhecimento e reparação. 2021. 341 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Brena Rolim Peixoto da Silva
Cayo César Freire Feliciano
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa
Natália de Oliveira Ayres

Capa
Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico
Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Roboto condensed regular 8/10,8 (texto)
Roboto condensed bold (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO