

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Participação social como método de governo: uma análise crítica das mesas de negociação e diálogo”

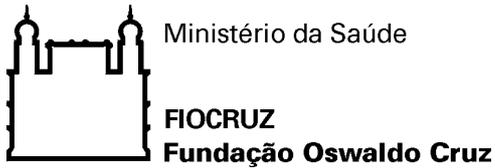
por

Maria Augusta Boulitreau Assirati

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília, maio de 2013.



Esta dissertação, intitulada

“Participação social como método de governo: uma análise crítica das mesas de negociação e diálogo”

apresentada por

Maria Augusta Boulitreau Assirati

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Maria Isabel Boavista Seara Machado

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva – Orientador

A todas e todos que acreditam e lutam pela construção de uma sociedade mais justa, fraterna e solidária, onde a valorização dos diversos seja, por meio da democracia, instrumento essencial para a superação das diferenças opressoras.

RESUMO PORTUGUÊS

Segue em curso o processo de amadurecimento da democracia no Brasil. O objeto do trabalho foi a análise crítica da experiência concreta de participação social institucionalizada: Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, implantada há mais de dois anos pela Secretaria Geral da Presidência da República. O objetivo geral foi analisar criticamente o grau de resolubilidade atingido pela experiência concreta, à luz da qualidade da representação, do grau de institucionalização, e da disposição política do governo para incorporação dos resultados. As Mesas com os Movimentos Sociais foram criadas com a pretensão de estabelecer canais de diálogo e negociação com a sociedade sobre temas de interesse social. A esfera analisada serve ao tratamento dos impactos da implantação de grandes empreendimentos que visam aproveitamentos hidrelétricos para geração de energia. A análise desenvolvida na dissertação considerou três quesitos como critérios para avaliar a efetividade da instância participativa: qualidade da representação, a fim de investigar se os membros da instância participativa, representantes do governo e da sociedade civil, têm legitimidade e disponibilidade para o exercício dessa tarefa; grau de institucionalização, para verificar se a instância está suficientemente institucionalizada a ponto de habilitá-la a produzir resultados concretos; e disposição efetiva para uma gestão participativa, visando aferir se o governo incorpora, de fato, esses resultados / produtos às políticas públicas que desenvolve. Os resultados da pesquisa foram obtidos com base na análise da atuação da Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens, de 2011 a 2012. No que tange à Qualidade da Representação, detectou-se diversas impropriedades em relação à forma de designação dos representantes de governo e da sociedade civil, ao equilíbrio na representação entre governo e sociedade, e ao período para exercício da representação. Em relação ao Grau de Institucionalização, constatou-se baixo nível de formalização dos trabalhos e resultados da Mesa. Verificou-se, por fim, um nível reduzido de resolubilidade da Mesa das demandas do Movimento, pois: apenas cerca de 6% das demandas foram tratadas e solucionadas no âmbito da instância. A Mesa foi considerada uma esfera participativa apta a produzir resultados, a despeito das lacunas apontadas a partir da análise crítica desenvolvida. Para suprimento das lacunas apontadas, foi ofertado um conjunto de propostas com vistas à majoração da efetividade da Mesa como ferramenta de qualificação e democratização da gestão pública.

Palavras Chaves: Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, Mesa de Negociação, Participação Social, Secretaria Nacional de Articulação Social, Secretaria Geral da Presidência da República, Democracia Participativa.

RESUMO INGLÊS

The ripening process of democracy in Brazil is in progress. The object of the study was the critical analysis of the concrete experience of institutionalized social participation: for Negotiation and Dialogue with the Movement of People Affected by Dams, deployed for over two years by the General Secretariat of the Presidency. The overall goal was to critically analyze the degree of solvability hit by concrete experience, in light of the quality of representation, the degree of institutionalization, and the political will of the government to incorporate the results. The tables with Social Movements were created with the intention of establishing channels of dialogue and negotiation with society on issues of social concern. The ball serves to treatment analyzed the impacts of the implementation of major projects that aim to generate hydroelectric power. The analysis considered three questions in the dissertation as criteria for evaluating the effectiveness of participatory instance: quality of representation in order to investigate whether the members of the forum for participation, government representatives and civil society, have legitimacy and willingness to exercise this task , degree of institutionalization, to check if the instance is sufficiently institutionalized to the point of enabling it to produce concrete results, and provision for effective participatory management in order to assess whether the government incorporates, in fact, these results / products to public policies that develops. The survey results were obtained based on the analysis of the performance of the Board of Trade with the Movement of People Affected by Dams, 2011-2012. Regarding Quality of Representation, was detected several improprieties regarding the form of appointment of representatives of government and civil society, the balance of representation between government and society, and the period for exercise of representation. Regarding the degree of institutionalization, we found a low level of formalization of the work and results of the Bureau. There was, finally, a reduced level of solvability of the Bureau of the Movement demands because: only about 6% of the demands were addressed and resolved in the instance. The Bureau was considered a participatory sphere able to produce results, despite the gaps identified from the critical analysis developed. To supply the gaps identified, was offered a set of proposals aiming to increase the effectiveness of the Board as a qualification tool and democratization of public management.

Keywords: Movement of People Affected by Dams - MAB, Trading Desk, Social Participation, National Secretariat for Social Articulation, Secretary General of the Presidency, Participatory Democracy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
SG	Secretaria Geral da Presidencia da República
SG-PR	Secretaria Geral da Presidencia da República
SNAS	Secretaria Nacional de Articulação Social
SUS	Sistema Único de Saúde

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1.1 Apresentação do Problema e Proposta de Debate.....	9
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	17
2.1 Objeto	21
2.2 Objetivo geral.....	21
2.3 Objetivos específicos.....	22
CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS	23
3.1 A consolidação das instâncias participativas no Brasil.....	23
3.2 A Democracia em suas modalidades Representativa e Participativa, e a República	24
3.2.1 A ação da sociedade civil brasileira e a Constituição Federal de 1988.....	28
3.2.2 A concepção da democracia e sua evolução no tempo.....	31
3.2.3 A democracia como fato atual.....	37
3.3 A Representação	45
3.4 Outras variáveis influentes no processo de consolidação da democracia	48
AS MESAS DE DIÁLOGO	56
4.1 Conceituação	56
4.2 Sujeitos.....	58
4.2.1 Sociedade Civil - Movimentos Sociais	58
4.2.2 O Estado – Governo	65
4.3 Caracterização da Mesa de Negociação e Diálogos pesquisada	67
4.4 Os atores da Mesa de Negociação	70
4.4.1 O Movimento de Atingidos por Barragens.....	70
4.4.2 A Secretaria Geral da Presidência da República	70
4.5 Características gerais da Mesa de Negociação.....	71
4.5.1 Breve contextualização dos conflitos envolvendo as barragens	71
4.6 Análise crítica da Mesa de Negociação pesquisada	73
4.7 A Mesa à luz de suas dinâmicas participativas.....	82
4.7.1 A qualidade da Representação	83
4.7.2 Grau de institucionalização	88
4.7.3 Disposição do governo para uma gestão participativa	91
5. PROPOSTAS	106
5.1 Qualificar a Representação	106
5.2 Institucionalizar a Mesa de Negociação	107
5.3 Explicitar qual a efetiva disposição do governo para uma gestão participativa por meio da Mesa de Negociação	108
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
ANEXOS	128

INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do Problema e Proposta de Debate

No Brasil a democracia constitui-se, até os dias de hoje, num tema caro. É fácil compreender as razões para tanto, que se relacionam ao processo histórico de formação política de nosso país. No período colonial, em razão das características próprias à relação entre colonizador e colônia, o país era impedido de afirmar-se como um Estado autônomo e independente. O período imperial, igualmente em função das características inerentes a um sistema monarquista, também impeliu a sociedade brasileira à obediência e subordinação aos comandos do Império. O advento da República, de início, também não contribuiu significativamente para o amadurecimento do sistema político ou para o fortalecimento da sociedade brasileira, já que nesse período, o país experimentou dois regimes ditatoriais. O processo de democratização política no Brasil tem início apenas no século XX em meados da década de oitenta. A democracia em nosso país, portanto, demorou a instalar-se de maneira mais sólida e plena. E até hoje é possível afirmar que ela segue em processo de consolidação e conformação.

Por conseguinte, tratar da democracia brasileira é discorrer sobre um tema ainda atual, vivo e dinâmico. Estudar a democracia significa, na atualidade, contribuir no desenvolvimento do processo de sua caracterização no país, e evidenciar elementos que subsidiem a qualificação da ação do Estado, o fortalecimento da sociedade e a harmonia na relação entre os dois atores. Nossa literatura, muito tem discorrido desde o período de redemocratização no Brasil, sobre a forma representativa da democracia. No entanto, essa dinâmica democrática vem permitindo sua expressão por meio de novas formas, como a participativa. Essas novas feições, em experimentação na prática, demandam e demandarão ainda, muitos esforços teóricos em busca de sua compreensão, avaliação, e aperfeiçoamento.

Atualmente se constata que a participação social no governo federal brasileiro vem ganhando importância dentre as diretrizes que orientam o esforço de qualificação e democratização da gestão pública. O início do século XXI foi marcado pela intensificação de ações tendentes a concretizar um ambiente participativo no país, ambiente que, desde a Constituição Federal de 1988, já contava com a previsão de formas para sua concretização. Desde o princípio dos anos 2000, pois, a gestão pública federal vem lançando mão de diversas ferramentas institucionais para garantir o aumento da participação social. Muitas delas, como

conselhos, orçamentos participativos, e ouvidorias, já foram objetos de pesquisas, análises, estudos, críticas, e comentários. Contudo, há um mecanismo de interação com a sociedade civil que pode ser considerado novo. São as denominadas Mesas de Negociação e Diálogo. Por serem um instrumento ainda em experimentação, demandam estudos que versem sobre sua caracterização, objetivos, virtudes e lacunas. Os resultados desses estudos podem representar ferramentas de subsídio às ações de monitoramento e avaliação das Mesas de Diálogos, bem como, e por via de consequência, da política de participação social como um todo. Podem significar, ainda, um elemento a mais a ser considerado na reflexão sobre a vocação democrática dos últimos governos. Isso é; analisar esses mecanismos e seus resultados é passo fundamental para avaliar se a participação social tem sido de fato, um método de governo, ou representa ainda uma aspiração de alguns segmentos governamentais e da própria sociedade.

Pode-se dizer que a relevância da participação social na gestão pública cresce, em certa medida, em decorrência da queda de credibilidade e expectativa da sociedade em relação à forma representativa de exercício da democracia. A prática política brasileira dos últimos anos, notadamente, a partir da última década, permite afirmar que a participação social tem se tornado mais presente na gestão pública do país. O modelo representativo no Brasil vem se demonstrando insuficiente para resolver questões complexas da sociedade contemporânea. O cidadão, não raro, se vê distante dos eleitos para exercer as funções de representação, deixando de sentir-se representado. Essa distância e a falta de identificação entre os representantes e os representados, acabam desestimulando a participação pelo voto, e levam muitos cidadãos a abrir mão desse exercício democrático. A participação, portanto, pela via da democracia representativa, não tem se demonstrado a forma mais efetiva e concreta de expressão da democracia. Por conseguinte, foi preciso desenvolver um conjunto de formas mais concretas e diretas de participação, capazes de permitir a vocalização coletiva ou individual dos direitos da população e a oposição ao exercício discricionário do poder público. Nesse contexto é que se verifica um investimento na implementação de mecanismos de participação social nos governos, a fim de viabilizar maior aproximação entre a sociedade civil e o poder público.

No Brasil, a gama de experiências participativas é vasta. Diversos instrumentos de participação social vêm sendo instituídos de formas variadas, e pelas muitas administrações públicas na federação. São muitos os segmentos em relação aos quais as políticas públicas têm sido, de alguma forma, tangenciadas pela participação da sociedade civil. Além do Governo Federal, governos estaduais e municipais têm apresentado experiências que motivariam estudos riquíssimos. O tema apresentado, como se percebe, encerra um universo extenso e fértil em dimensões, complexidade e densidade. Por tal razão, faz-se necessária a realização de estudos

acerca de cada um dos mecanismos participativos específicos que vêm sendo experimentados, a fim de permitir que fossem apontados alguns dos limites, desafios, e avanços, e conseqüentemente, as perspectivas do modelo de participação social que atualmente vem sendo desenvolvido no Brasil.

A participação social vem, pois, assumindo um papel importante na gestão pública, em função de seu potencial para ampliar, fortalecer e estimular a democracia e a cultura da paz, mediante a solução consensual de conflitos. Muitas experiências nesse campo, como já mencionado, vêm sendo implementadas.

A implantação dessas esferas participativas e todos os esforços empreendidos nesse sentido têm por finalidade aproximar os cidadãos, os movimentos sociais, e as demais entidades da sociedade civil, dos gestores, permitindo, conseqüentemente, que interfiram na formulação, implantação, execução, e avaliação das políticas públicas. E tudo, afinal, com vistas ao enfrentamento de problemas fundamentais da sociedade brasileira. Para tanto, ao longo do tempo, foram sendo desenvolvidas experiências de plenárias comunitárias para debate e deliberações sobre os orçamentos locais (denominadas “Orçamentos Participativos”); Mesas de Negociação e Diálogo com entidades da sociedade civil; Conselhos de Políticas Públicas; Conferências para o estabelecimento de diretrizes sobre políticas públicas setoriais; e Ouvidorias Públicas. Assim, se considerássemos apenas o fato de aproximarem a sociedade do Estado, já poderíamos dizer que esses mecanismos geram resultados potencialmente positivos.

Esses resultados, no entanto, não podem ser considerados suficientes quando se quer aprofundar as raízes da democracia num país e colher dela frutos capazes de alimentar uma relação salutar entre o Estado e a sociedade. É preciso ir além. Como conseqüência dessa empreitada se espera uma capacidade real de interferência da sociedade no ciclo das políticas públicas, e de cooperação entre os atores na construção de soluções para problemas sociais concretos. Mas a prática permite constatar que, nem sempre, os resultados gerados a partir da utilização desses mecanismos, apresentam saldo positivo. Diversos fatores motivam essa incompleta satisfação no alcance dos objetivos esperados das experiências participativas. As experiências concretas, não raro, demonstram a possibilidade de certo equilíbrio entre a medida do interesse da sociedade em exercer a participação na gestão, e a dos gestores em garantir a efetividade das instâncias participativas. Mas, ainda que considerássemos haver um equilíbrio entre esses graus de interesse, e que analisássemos apenas os casos em que há uma real intenção do governante em promover a gestão de forma participativa, seguiríamos a enxergar certas situações não exitosas.

A superação do atual estágio em que o Brasil se encontra no processo de consolidação de sua vocação democrática, portanto, requer, dentre outras medidas, uma operação de identificação das imperfeições do modelo participativo, e de qualificação de seus arranjos com vistas à geração de resultados concretos e efetivos. E é justamente esse o problema central a ser abordado na presente dissertação. Isso é; compreender quais fatores levam uma experiência de participação social ao relativo êxito, ou ao insucesso, num quadro de manifesta vontade política em estabelecer uma gestão participativa. Essa investigação é naturalmente precedida, entretanto, pela necessidade de definição dos limites que diferenciam uma experiência exitosa de uma frustrada, e o que, efetivamente, caracteriza um resultado positivo e um não positivo. Evidencia-se que há um conjunto de circunstâncias e características afetas ao modelo de participação social que nas últimas décadas vem sendo implementado, capaz de influenciar de maneira favorável ou desfavorável ao alcance de resultados mais ou menos efetivos.

Como já se apontou, os últimos anos foram palco da multiplicação dos espaços institucionalizados de participação. Mas poucos exercícios, ao menos de forma suficientemente sistematizada e institucional, foram feitos para a obtenção de um balanço em relação à adoção dessas práticas. Os Conselhos de políticas públicas, por exemplo, se proliferaram velozmente em quantidade e abrangência temática, estando presentes hoje em todas as esferas de gestão, tratando dos mais diversos assuntos. São frutos de reivindicação dos movimentos sociais e constituídos como espaços públicos de partilha de decisões entre governo e sociedade. No entanto, os resultados concretos que geram parecem estar aquém do esperado. As Conferências, por sua vez, a partir das quais se produzem resoluções que encerram diretrizes para as políticas públicas, também são alvos de críticas, pois pouco do que ali se delibera é incorporado por gestores públicos. As Ouvidorias também apresentam dificuldades para dar tratamento adequado às manifestações dos cidadãos e, apenas em estreita medida contribuem para qualificar a gestão pública. Isso porque muitas vezes funcionam como instrumento de mera escuta e armazenamento dos problemas que a gestão não é capaz de solucionar. As Mesas de Diálogos e Negociação mantêm certa reserva em relação ao que pode ser objeto de transigência e construção de consensos, o que as coloca num caminho que leva à simples sensibilização dos grupos de interesse para adesão aos projetos governamentais.

A multiplicação dos dispositivos institucionalizados de democracia participativa e deliberativa apresenta-se como uma oposição ao reinado daquilo que se pode denominar como democracia de opinião. Esses mecanismos têm promovido a valorização da discussão, do debate e da participação, cristalizando um novo espírito nas sociedades que têm que

relacionar-se, inevitavelmente, com as mazelas do capitalismo. Sua implantação significa a existência de gestões institucionais aparentemente comprometidas com a transformação social. A difusão de ações públicas fundadas em dispositivos participativos institucionalizados permite afirmar uma tendência participativa da democracia, capaz de encerrar um ideal próprio e de minimizar a autonomia dos governantes em relação aos governados. Além disso, aponta para o novo caminho possível para as democracias modernas, pois traz a aspiração de democracia radical, em que os cidadãos têm verdadeira capacidade de se governar. Será possível, ante um cenário como o atual, marcado pela instabilidade política e econômica, e por inúmeras contradições sistêmicas, fortalecer a democracia participativa, concretizando-a de forma efetiva como modelo de gestão pública?

Certas circunstâncias constatadas no cenário político da atualidade contribuem para conformar o conjunto de obstáculos a serem superados para implantação de sistemas participativos de gestão pública.

Tal cenário é fortemente marcado por uma crise de credibilidade social em relação ao sistema majoritariamente representativo de exercício do poder. Sua deflagração parece estar ligada a fatores políticos, sociais, e econômicos, como será visto a seguir. O mais importante, contudo, não é o que a antecede, mas que conseqüências podem ser dela decorrentes. Suas conseqüências, em síntese, se resumem no reforço das sutilezas e complexidades que circundam a relação da sociedade com o Estado.

Os países ocidentais, atualmente, enfrentam um crescente descrédito do sistema político, uma crise de legitimidade manifesta por fatores como rejeição às políticas neoliberais e contrariedade a uma classe política incapaz de ouvir as aspirações de seus mandatários, aumento da abstenção do direito de voto pela população, e baixa confiança da população na classe política.

Os governantes freqüentemente se mostram, por seu turno, incapazes de lidar a crise e empreender reformas audaciosas no que se refere à relação com as sociedades que representam. Ademais, é recorrente em muitos países a prática governamental de adaptação às exigências do capitalismo financeiro, o que alarga o afastamento entre dois pólos: o do centro de governo e o dos problemas enfrentados pela sociedade. Essa crise, ademais, vem acirrando um sentido de individualismo, que desestimula os cidadãos à organização social e mobilização. Esse senso parece tomar força nas sociedades atuais, reforçando as idéias de que cada cidadão é responsável pela defesa de seus direitos individuais, e de que poucas vantagens há no compromisso para com os valores comunitários e sociais. Como decorrência, nota-se

modificações na forma de articulação e mobilização social, as quais se mostram reduzidas em relação a períodos não democráticos, por exemplo.

É bem verdade, outrossim, que há contrapontos nesse campo. Há dinâmicas sociais em movimento. Políticas voltadas à superação de vulnerabilidades ganharam força na última década. Ações afirmativas tomaram diversas arenas de debates. E, muitos símbolos relacionados à valorização das políticas sociais ficaram marcados em governos recentes. Esses fatores também contribuíram para estimular a mobilização social e, por conseguinte, ações públicas participativas. Contudo, os sistemas políticos ocidentais contemporâneos não têm demonstrado capacidade de converter desses movimentos em insumos para a construção de um método participativo de governo. Ao contrário, essas dinâmicas parecem estabelecer pontos de conflitos de difícil solução entre as partes.

A interação entre o governo e a sociedade para o estabelecimento de diálogos, se coloca como alternativa de tratamento adequado das divergências entre os atores, e eventualmente, de superação de conflitos. No presente trabalho as Mesas de Negociação e Diálogo com os Movimentos Sociais, serão estudadas nessa perspectiva; de identificar sua potencialidade na ultrapassagem das barreiras colocadas no caminho da implantação de um sistema participativo de gestão pública. No governo federal brasileiro, as Mesas de Negociação e Diálogo com os Movimentos Sociais vêm ganhando espaço como exemplos de prática participativa. São canais por meio dos quais alguns grupos da sociedade debatem e/ou negociam diretamente com o governo determinadas questões inseridas em seu campo de interesse, e surgem como um incremento no campo das formas relacionais entre o Estado e a sociedade.

As Mesas de Diálogos criadas pela Secretaria Geral da República para estabelecer e manter relacionamento com os Movimentos Sociais nascem como fóruns de debate político entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, e buscam discutir a possibilidade de articulação das pautas desses Movimentos com o conjunto de políticas públicas do Governo. Da implantação desse arranjo, ainda bem recente e carente de estudos, análises e avaliações, já é possível deduzir a produção de alguns efeitos positivos. O fato de promover o alargamento do conjunto de possibilidades participativas está, por si só, entre eles. No entanto, e justamente por serem as Mesas mecanismos com alto potencial para a geração de benefícios nesse campo, e porque ainda merecem e podem ser ajustadas com vistas a sua qualificação, é que precisamos nos debruçar sobre seus problemas, a fim de compreendê-los e buscar solucioná-los.

Uma problemática que se insere nesse contexto, é o estabelecimento de limites ao diálogo. Analisar os conteúdos e temas que se tornam objeto de discussão nas Mesas de Negociação e Diálogo, portanto, se revela uma tarefa imprescindível. Há temas sensíveis na gestão, para os quais já se estabeleceu diretrizes muito claras e marcantes. Assim, é pertinente que se indague se o debate sobre determinados assuntos e reivindicações tem efetividade sob o aspecto da possibilidade na interferência social na gestão, quando levado a esses fóruns. Será que os gestores públicos federais estão efetivamente dispostos a submeter ao debate na mesa todo e qualquer assunto, a fim de pactuar com a sociedade civil a melhor forma de tratá-lo, geri-lo e inseri-lo no campo da ação pública?

Muitas sutilezas circundam a relação e o diálogo entre governo e sociedade civil organizada. Ainda predomina em grande parte das representações de Estado uma cultura de reserva de informações, de sigilo sobre táticas e estratégias de governo, e de tratamento vertical dessa relação. A sociedade civil organizada, de outro lado, mantém igualmente reservadas as táticas e estratégias eleitas para o movimento de reivindicação de seus interesses. Assim, ainda que se estabeleçam fóruns de debate com organizações sociais, impõem-se, naturalmente, dificuldades para que o diálogo seja cabalmente franco, transparente, e equilibrado no que tange à munção de informações. Tais fatores, a depender de como forem tratados, podem dificultar o acesso ao debate de temas mais sensíveis, como alocação de recursos, diretrizes políticas, estruturas da administração pública, etc. O que parece ser inerente a essa configuração, é que os representantes sociais nesses espaços tendam a forçar o rompimento desses limites previamente estabelecidos ao diálogo, e os governamentais, tendam a assegurá-los. Outro aspecto que merece atenção é a possibilidade de tratamento desses fóruns pelos representantes estatais, como espaços ineptos à construção coletiva de ações públicas. Essa postura acarreta uma segregação dos resultados desse diálogo, impedindo que tais resultados constituam um componente a mais para os tomadores de decisão no processo de formulação de políticas públicas. Configuradas desse modo as instâncias de diálogos serviriam apenas à qualificação de uma gestão como participativa, e seriam adotadas tão somente para legitimar decisões já firmadas pelas instâncias tomadoras de decisão.

Essas inquietações conduziram, pois, esse trabalho e permitiram a adoção de vetores orientadores para análise dos instrumentos participativos. Trata-se de perguntas para as quais perseguiremos respostas tendentes a aferição da capacidade dos mecanismos participativos estudados de gerar resultados efetivamente positivos, ou de sua classificação

como instrumentos inócuos sob o aspecto da concretização do exercício de democracia participativa.

As respostas a esse conjunto de questões podem ser vetores orientadores para a análise da experiência das Mesas como instrumentos de participação social. E, dessa forma, contribuir para compreendermos de que maneira esse formato de participação social influi no aprofundamento da democracia no país. Se esse mecanismo tem contribuído para que a participação social caminhe, de fato, para tornar-se um método de governo, ou representado ainda uma aspiração de alguns segmentos governamentais e sociais.

A partir dos resultados da avaliação das Mesas de Negociação e Diálogo como mecanismos de participação social, pretende-se identificar pontos que merecem incremento ou aperfeiçoamento em sua implantação e gestão. O objetivo é perseguir a qualificação das formas de exercício da democracia participativa e da gestão participativa, com vistas à implementação de soluções construídas coletivamente para conflitos sociais. Investigar a forma de atuação e os resultados das instâncias participativas, e nesse caso, especialmente, das Mesas de Negociação e Diálogo, é conhecer a forma como se discutem em âmbito institucional os problemas vividos por determinados segmentos sociais ou comunidades específicas, e contribuir para a melhoria dos mecanismos de definição consensual de ações públicas tendentes à superação desses conflitos.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A conclusão dos debates realizados no âmbito do presente trabalho, apenas fará sentido a partir do conhecimento da construção metodológica em que foi fundada sua confecção. Nesse tópico, portanto, será feita uma breve apresentação da construção metodológica que orientou a dissertação. Ressalte-se, inicialmente, a esse respeito que a opção foi pela análise objetiva de situações conhecidas apenas por meio da consulta a dados secundários, consistentes em registros documentais de fatos que envolvem uma gama de aspectos subjetivos, e fortemente permeados por circunstâncias que tais documentos nunca seriam aptos a explicitar. Assim, o alcance de resultados no plano ideal, demanda, ainda, um incremento do estudo realizado, a partir da investigação mais profunda de elementos que estão além dos limites do campo da consulta e análise de dados secundários. Assim, a presente dissertação pode ser considerada como um ponto de partida para o estudo do objeto, ainda pendente de aprimoramento e qualificação, sobretudo a partir de elementos que podem ser obtidos por meio da coleta de dados primários por meio de entrevistas dos envolvidos na experiência em questão. A opção pela utilização dos dados secundários como principal instrumento de pesquisa deu-se em função da falta de tempo hábil para a aplicação de questionários de entrevistas. No entanto, importa, ainda, frisar o fato de ter a autora dessa dissertação integrado o grupo de Governo responsável pelo desenvolvimento da experiência pesquisada. O fato de ter integrado pelo período de sete meses a Secretaria Geral da Presidência da República, órgão do Governo que coordena os trabalhos da Mesa de Diálogos pesquisada, permitiu-me a reunir e sistematizar elementos também na condição de observadora participante.

A trilha que conforma a construção metodológica adotada tem início na a apresentação de um problema, que origina a seguinte pergunta: <qual a efetividade das Mesas de Negociação e Diálogo enquanto esferas de participação social>. Visando o encontro de respostas, foi definida como objeto de pesquisa a análise da Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, como uma experiência concreta voltada ao exercício da participação social. Em seguida foi delimitado um objetivo geral a ser alcançado a partir da pesquisa, consistente em analisar criticamente o grau de resolubilidade atingido pela experiência concreta, à luz de três princípios orientadores. São eles: A qualidade da representação, adotada para investigar se os membros da instância participativa, representantes do governo e da sociedade civil, têm legitimidade e disponibilidade para o exercício dessa

tarefa; o grau de institucionalização, utilizado para verificar se a instância está suficientemente institucionalizada a ponto de habilitá-la a produzir resultados concretos; e a disposição política do governo para incorporação dos resultados, visando aferir se o governo esses resultados / produtos serão efetivamente incorporados às políticas públicas. A análise permitiu, ademais, apontar, dificuldades e lacunas no processo desenvolvido a partir da experiência concreta, um conjunto de resultados considerados positivos, e uma gama de fragilidades em seu funcionamento. Por fim, e buscando dialogar com os resultados da análise, foi elaborado um rol de propostas tendentes a superar as fragilidades detectadas a partir da pesquisa, acreditando que possam servir ao aperfeiçoamento das experiências de diálogos e participação social implantadas em formato similar, bem como à implantação de novas instâncias que possuam as mesmas finalidades e objetivos.

Foi preestabelecido um rol de objetivos específicos a serem cumpridos como meio para o alcance do objetivo geral. As atividades desenvolvidas para que todos os objetivos pudessem ser atingidos contaram exclusivamente com análise de documentos disponibilizados pelo órgão público responsável pela implantação e coordenação da experiência estudada.

A construção do arcabouço teórico que sustenta o presente trabalho se deu a partir da eleição de teorias e conceitos desenvolvidos por autores de notória prática na reflexão e discurso sobre os temas abordados. Ao longo da dissertação foram utilizados diversos subsídios teóricos como contribuições fundamentais ao desenvolvimento dos exercícios argumentativos empreendidos. Portanto, a seguir serão descritas as concepções e seus respectivos autores adotados no âmbito da dissertação.

A introdução desse trabalho, caracterizada pela apresentação do problema e proposta de debate, foi concebida, não só a partir de inúmeros elementos identificados a partir das situações concretas experimentadas na prática, mas significativamente complementada pelo recurso às idéias do autor Yves Sintomer. De forma brilhante, o autor explicita na obra ‘ O poder ao povo’, os problemas enfrentados pelos sistemas democráticos atuais, corroborando as premissas já preestabelecidas para caracterizar os problemas que viriam a ser tratados por ocasião da dissertação. Citado autor aborda precisamente o tema da crise de representação e legitimidade que assola a democracia contemporânea, aponta causas estruturais dessa crise, questiona a consolidação de uma democracia midiática, e discorre sobre uma contratendência a esse cenário. Ademais, oferta caras reflexões no rumo da renovação do instituto da democracia. Muito do que conformou o cerne do debate proposto por esse trabalho teve o discurso desse ator como fonte de inspiração.

Sobre o tema democracia, foi imprescindível à construção do conjunto de idéias expositivas e reflexivas em torno desse instituto, realizar um retrospecto sobre sua evolução. Os tópicos ‘modalidades representativa e participativa da democracia’, ‘concepção da democracia e sua evolução no tempo’, e ‘democracia como fato atual’ tiveram esse objetivo, e foram confeccionados com base na obra: “O que é democracia” da autora Simone Goyard-Fabre, recomendada pelo orientador dessa dissertação. Passagens que tratam da democracia antiga, dos princípios fundamentais da democracia, da evolução de sua concepção, e dos elementos jurídicos que a conformam foram inspiradas em trechos da obra da referida autora. Destaque-se que a autora, ao discorrer sobre a “democracia diante de seus dilemas e de suas aporias”, ao que dispensa um capítulo inteiro, trata do “juridismo democrático” segundo Hans Kelsen, e do “paradigma comunicacional” da democracia segundo Jürgen Habermas. Essas teorias foram incorporadas ao conjunto de reflexões desenvolvidas nessa dissertação, embora tenham sido tratadas sob a óptica da autora pesquisada. Isso se explica em razão da pertinência dos fundamentos que, segundo a autora, embasaram o pensamento desses teóricos. A teoria de Kelsen, notoriamente destacada pela influência que até os dias de hoje exerce na concepção do direito e na ação do direito como elemento relacionado à conformação do Estado, é tratada de forma incidental na literatura pesquisada. Portanto, foram utilizados fundamentos de sua teoria nos momentos em que houve necessidade de tratar questões do Estado sob a óptica da juridicidade. Adicionalmente, a autora trabalha com elementos de outro paradigma teórico, de autoria de Jürgen Habermas. Esses elementos também foram adotados como subsídios à conformação do conjunto de considerações teóricas, no que tange à questão da legitimidade no exercício do poder, e à relação entre as sociedades e as estruturas formais do Estado, conforme se verá adiante.

De “Qual Democracia” de Norberto Bobbio, autor tido como referência notável em muitos países no trato de questões relacionadas ao Estado, à filosofia do direito e à democracia, foi extraída a designação das características utilizadas para configuração de um regime como democrático. Teve grande relevância o conhecimento e recursos às categorias teóricas desenvolvidas por esse autor, como contribuição à concepção da democracia representativa construída ao longo do presente trabalho.

A abordagem do tema da Representação foi largamente baseada na orientação do Professor Boaventura de Souza Santos, em especial, aquela constante da obra ‘Democracia e participação’. Santos desenvolveu inúmeras pesquisas e publicações sobre o tema da democracia e da participação social, as quais constituem, atualmente, componentes relevantes do espectro da teoria democrática. Provém dessa obra o elenco das características indispensáveis à qualidade de

um sistema de representação, ao que recorremos para constructo das conclusões a que foi possível chegar.

Percorreu-se também o rico universo da teoria de Robert Dahl, a partir do estudo da obra ‘Poliarquia’. Seus fundamentos se demonstraram excelentes subsídios à caracterização da democracia em nosso país. Foram trazidos para o âmbito desse trabalho, essencialmente, os elementos referentes às condições ideais para a consolidação efetiva de uma democracia, tratados no tópico: ‘Outras variáveis influentes no processo de consolidação da democracia’, já que o autor opera com excelência a relação entre as condições sociais e a caracterização da política democrática.

Luciana Tatagiba, por expressar o resultado de estudos e promover avaliações sobre os movimentos sociais, num momento em que não é farta a literatura sobre o tema. De artigos da autora que foram compulsados, foi possível extrair ferramentas importantes à caracterização da ação dos movimentos sociais como atores do processo participativo, e recursos como a menção às teorias das escolas americana e europeia sobre a interação desses movimentos com o Estado. Esses objetos estão acolhidos no item: ‘A sociedade civil – Movimentos Sociais’.

Outros autores, que embora não tenham sido adotados como pilares da base teórica desse trabalho, foram responsáveis por contribuições significativas para a conformação das idéias explicitadas nesse trabalho. Dentre os quais, destacam-se: Dalmo de Abreu Dallari, Leonardo Avritzer, Renato Janine Ribeiro, Ruth Corrêa Leite Cardoso, e Roberto Pires.

A análise dos dados teve como ponto de partida as informações e documentos solicitados ao órgão responsável pela coordenação da Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens.¹ Obtivemos em consequência da solicitação, um informe sobre as respostas, acompanhado pela documentação correspondente.²

Os documentos anexados à resposta foram os seguintes:

- Pauta Nacional de Reivindicações dos Atingidos por Barragens – 2011
- Memória da Reunião de Instalação da mesa de negociação com o MAB
- Memória da reunião de 19/07/2011
- Memória da reunião de 19/07/2001
- Memória da reunião de 06/10/2011
- Memória da reunião de 06/10/2011

¹ Documento de solicitação em anexo – Anexo I

² Documento de resposta à solicitação em anexo – Anexo II

- Relato da Oficina sobre Política de Tratamento dos Atingidos por Barragens
- Pauta Nacional de Reivindicações dos Atingidos por Barragens – 2012
- Memória da reunião de 15/03/2012
- Acordo firmado entre a Secretaria Geral e o Movimento
- Memória da reunião de 16/05/2012
- Minutas de ofícios aos órgãos participantes da Mesa
- Memória da reunião de 13/06/2012
- Memória das reuniões realizadas com o IPEA em 13/07/2012 e 14/08/2012
- Pauta da reunião de 26/09/2012
- Memória da reunião de 22/11/2012

2.1 Objeto

O objeto da pesquisa é a Mesa de Negociação e Diálogo em funcionamento, implantada pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, para interação com o Movimento de Atingidos por Barragens.

A opção pelo estudo do trabalho da Secretaria Geral da Presidência justifica-se por ser esse o órgão do governo federal responsável pela missão institucional de promover o relacionamento e a articulação com as entidades da sociedade civil e implementar instrumentos de consulta e participação popular.

2.2 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar criticamente o grau de resolubilidade das demandas dos movimentos sociais que compõem as Mesas instaladas pela Secretaria Nacional de Articulação Social, à luz de alguns aspectos orientadores, e os resultados dessa experiência. A análise deverá apontar as principais dificuldades do processo, seus resultados positivos,

fragilidades a serem vencidas, e outros aspectos pertinentes. Para tanto, a experiência será estudada no que tange à:

- Legitimidade e disponibilidade dos representantes governamentais e sociais: Seus membros, sejam representantes do Governo, sejam da sociedade civil, têm legitimidade e disponibilidade para o exercício dessa tarefa?
- Grau de institucionalização: Essa prática está suficientemente institucionalizada a ponto de torná-la apta a produzir resultados concretos? Isto é, se possuem marco normativo que garanta sua estabilidade em maior ou menor grau. Se têm uma agenda freqüente e regular que garanta a realização dos trabalhos sem interrupções infundadas. Se são registradas adequadamente de forma a garantir a accountability
- Disposição política do governo para incorporação de seus resultados: O Governo está efetivamente disposto a incorporar os resultados / produtos desse exercício às políticas públicas?

2.3 Objetivos específicos

- Caracterizar as Mesas de Diálogos como método de participação e pactuação de respostas a problemas de políticas públicas alternativas e complementares aos métodos tradicionais (Conferências, conselhos, orçamentos participativos etc.)
- Analisar a resolubilidade das mesas segundo os tipos de políticas, problemas e atores singulares envolvidos;
- Caracterizar o processo de negociação e o papel da participação no desenho das propostas de ação;
- Apresentar críticas sistemáticas e sugestões ao processo.

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

3.1 A consolidação das instâncias participativas no Brasil

No Brasil vários esforços têm sido empreendidos no sentido de consolidar o papel das instâncias participativas. O estudo de práticas concretas como as Mesas de Negociação e Diálogo pode significar a oportunidade para a reflexão crítica sobre a forma participativa de democracia, buscando aperfeiçoá-la e intensificá-la. Contudo, a radicalização da democracia, por meio de práticas altamente participativas, é um processo que tem como ponto de partida os fundamentos mais consolidados da estrutura que ancora a relação Estado-sociedade no Brasil.

O que ainda carece de esforços nesse contexto é a combinação e equilíbrio entre os diversos elementos presentes em nosso sistema político, e a aplicação do resultado dessa equação no processo de aprofundamento da democracia. Isso é; combinar fundamentos da democracia e da república, da participação e da representação, é o que se propõe como forma de potencializar as conseqüências benéficas da democratização. A história política de nosso país é, ainda hoje, mais marcada pela busca da ratificação dos valores republicanos, do que pela afirmação dos valores democráticos. Assim como é possível afirmar que a forma representativa da democracia está mais incorporada à nossa prática política do que sua forma participativa. Assim, tais conceitos se entrelaçam, ao tempo em que se diferenciam, motivo porque devem estar bem compreendidos como pontos de partida teóricos para esse debate.

Portanto, como fundamentos teóricos da pesquisa realizada, foram trabalhados os conceitos de: Democracia Representativa, Democracia Participativa, República e Representação.

Os conceitos supramencionados relacionam-se diretamente com os alicerces da construção de uma gestão participativa. A discussão sobre a possibilidade de adoção da participação social como método de governo tem como premissa o debate teórico sobre a dimensão dos conceitos de democracia, república, e representação. Uma gestão participativa somente pode se estabelecer em um ambiente democrático. Os ambientes podem ser mais ou menos democráticos a depender da intensidade da aplicação dos princípios republicanos. E para que esses mecanismos funcionem, é imprescindível cuidar da forma como se estabelecerá o sistema de representação.

Outras categorias teóricas que surgem também ao longo dessa dissertação, como, dentre outras, cidadania, poliarquia, e interfaces sócioestatais, poderiam ser também objeto de tal ênfase. No entanto, a opção se deu no sentido não ampliativo, tendo em vista que todos eles estão relacionados ou inseridos no âmbito dos conceitos mais amplos eleitos como fundamentos teóricos.

As considerações teóricas apontadas servirão para nortear a reflexão acerca da qualificação da experiência das Mesas como prática participativa fundada em elementos republicanos e democráticos.

Embora seja possível constatar, como já se afirmou antes, a existência de dinâmicas sociais e cívicas em movimento, é possível afirmar que os sistemas políticos da atualidade têm se demonstrado incapazes de alimentar-se disso para encarar os desafios do mundo presente. Assim, não raro, os governantes restam, muitas vezes, presos a modelos de atuação muito tradicionais, condicionados pelas diretrizes meramente republicanas, fechando as portas para um exercício dialógico mais radicalmente apontado para a democracia. Por vezes, é possível observar que os governos levam aos fóruns participativos algumas questões para o debate, mas o fazem com o estabelecimento prévio (e definido por tomadores de decisão governamentais) de limites até onde a sociedade civil pode influenciar.

3.2 A Democracia em suas modalidades Representativa e Participativa, e a República

A democracia e a república se fundam em bases distintas, ainda que complementares. Conforme se propõe no âmbito da dissertação em curso, a sustentação de um sistema político verdadeiramente democrático se dá pela composição de uma estrutura que combine adequadamente essas bases. O cerne constitutivo da democracia é o poder do povo. Portanto, nota-se que o grande traço distintivo da democracia estaria na responsabilização básica do povo por suas decisões. Já a República pode ser definida como a renúncia às vantagens privadas em favor do bem comum e da coisa pública. Portanto, enquanto a democracia tem como base o desejo das massas de igualar-se àqueles que possuem mais bens, a república está assentada na disposição ao sacrifício, e na supremacia do bem comum sobre o desejo do particular. Significa dizer que, enquanto na democracia há uma opção por considerar o interesse de um conjunto de atores sociais, na república, se privilegiam as soluções que tratam o corpo social como um todo, abrangendo o anseio da sociedade, e os requisitos necessários para atendimento ou governabilidade desse anseio. Destaque-se,

contudo, que o anseio da sociedade não pode ser definido de forma precisa ou unívoca. A sociedade se compõe a partir de um complexo conjunto de pessoas e comunidades compostas a partir de marcantes diferenças, e isso acarreta, naturalmente, contradições e divergência de interesses entre grupos sociais. Por tal razão, o anseio da sociedade se traduz numa ficção que desconsidera essas contradições e divergências, levando em conta apenas as expectativas médias e comuns dos cidadãos, tais como a paz, a segurança, a conservação da integridade física das pessoas, a manutenção de uma população saudável, a necessidade de meios de sustentação das famílias ou comunidades, etc. A república persegue o modo ideal de governar para garantir esses anseios médios e comuns, denominados majoritariamente pela doutrina como “bem comum”, dando menor relevância aos interesses de grupos específicos. A democracia, ao contrário, coloca luz a essas especificidades, procurando garantir que os interesses de cada categoria social possam ser considerados nos momentos decisórios.

É bastante defensável, pois, a afirmação de que somente se caracteriza efetivamente uma democracia quando essa se encontra com a república; ou seja, que a democracia só poderia se concretizar com sucesso em um ambiente republicano. Isso implica em fortalecer a compreensão de que todos, igualmente, mandam e obedecem, e de que há limites à realização plena dos desejos. Não há, portanto, oposição entre a possibilidade de aplicação dos princípios da democracia e dos da república.

A democracia é um modelo amplamente legitimado nas sociedades contemporâneas. Logrou alto grau de confiabilidade como regime entre os sistemas políticos atuais. De outro lado, pode-se também afirmar que ainda não obteve todas as respostas necessárias à viabilização de seu adequado funcionamento. O maior obstáculo ao bom funcionamento do regime democrático encontra-se na necessidade de eleição de um pequeno grupo para exercer o poder, legislando, executando e julgando, já que, acredita-se que esse mecanismo é um facilitador da gestão do poder. Entretanto, é justamente essa configuração de exercício do poder que coloca os cidadãos, não em posição de representados pelos eleitos, mas em situação de obediência aos comandos dos eleitos para exercício do poder. Por si só, esse mecanismo é potencial gerador de conflitos, além de provocar uma distorção do fundamento primordial da democracia.

Os fundamentos da república, por abarcarem premissas relacionadas aos limites ao poder, podem contrabalançar tal distorção. Como saída teórica para enfrentar as dificuldades inerentes ao exercício do poder pelo caminho da representação, é imperiosa a compreensão sobre a questão da autogestão dos poderes. A contenção do poder, sob a óptica republicana, é uma virtude da república. Do ponto de vista da democracia, no entanto, poderia

significar uma limitação, vez que, partindo-se da premissa de que o poder pertence ao povo, apenas esse mesmo povo estaria habilitado para definir se é necessária sua contenção, e por meio de que formas e dimensões. Mas justamente em função da característica de perseguir maneiras e medidas adequadas para a contenção do poder, o instituto da república é capaz oferecer uma contribuição fundamental para a consolidação da democracia, já que o exercício ilimitado e desregrado de qualquer poder leva a resultados negativos.

Diversas situações percebidas no cenário político atual podem ser apontadas como explicativas de problemas recorrentes enfrentados pela democracia contemporânea. Todas elas parecem ter origem na freqüente desconsideração pelos eleitos de que assim o foram para representar o povo na missão do exercício do poder. Por isso, as causas dos problemas enfrentados pela democracia na atualidade se expressam em dificuldades por parte dos representantes do Estado em estabelecer relações democráticas com a sociedade. É possível destacar alguns desafios estruturais que se constituem em obstáculos a serem ultrapassados para possibilitar a consolidação de uma democracia efetiva na atualidade.

O primeiro desafio relaciona-se a uma impotência política frente aos problemas vislumbrados no cenário socioeconômico atual. A partir de meados da década de 70 em diversos países, as ações políticas foram se tornando incapazes de enfrentar a crise socioeconômica. Esse período, embora não tenha sido marcado por um retrocesso econômico, gerou soluções insatisfatórias para os problemas sociais. Desde então, vivemos constantemente preocupados em reverter um quadro de desigualdades e concentração de renda, precarização do trabalho, e incapacidade de garantia integral de direitos essenciais de certas parcelas da sociedade. A percepção dos resultados da intensificação de políticas neoliberais aponta para um agravamento das desigualdades sociais e acirramento de crises econômicas. Os estados de bem-estar social restaram, conseqüentemente, fragilizados, e o modelo de desenvolvimento predominantemente aplicado na atualidade parece majorar os passivos sociais e ambientais. Todas essas situações conformam o cenário atual, ante o qual a ação política vem se tornando cada vez menos hábil à proposição de soluções. Ademais, a concepção contemporânea de desenvolvimento tem se baseado em uma matriz de feição mais republicana. O desenvolvimento tem sido em muitos países, perseguido pela via do crescimento econômico. Esse caminho desconsidera, em certa medida, a diversidade entre os segmentos sociais e, por conseguinte, os desejos, demandas, e posições desses segmentos, ao passo em que privilegia o objetivo de alcançar o bem comum como uma fórmula para atender ao todo social. O desenvolvimento fundado no crescimento econômico, portanto, não contribui para enfatizar o viés democrático na relação entre o Estado e a sociedade.

Outro aspecto a ser sublinhado é a evidência de uma crise da ação pública tradicional. Os serviços públicos, na qualidade e medida exatas para a resposta pública às demandas sociais, são ainda pouco acessíveis pelo conjunto da população. Os segmentos vulneráveis da população, mais dependentes das prestações públicas em sua vida cotidiana, são os primeiros a sentirem o efeito dessa realidade. Por tal razão, as sociedades estão inseridas em uma ambiência constantemente conflituosa e tensionada, em face de reivindicações e demandas sociais pela prestação estatal. Conseqüentemente, a sociedade necessita mobilizar muitos mais esforços para o atendimento às suas legítimas demandas, que, em grande parte, integram o conjunto de deveres das administrações públicas. Todavia, de forma recorrente, muitos governos, com o intuito de promover o acesso de serviços aos cidadãos, ofertam alternativas baseadas em técnicas de gestão privada, acordando com a manutenção da lógica de mercado no âmbito da ação pública, reduzindo os usuários à condição de clientes, e levando à exaltação das características do Estado mínimo.

Por isso, essas causas se manifestam em dificuldades por parte dos representantes do Estado em estabelecer relações democráticas com a sociedade, fragilizando o aprofundamento das raízes da democracia. Em larga medida as características do sistema político atual reforçam a distância entre o Estado e a sociedade. A composição social das classes políticas é ainda muito exclusiva, pois os segmentos sociais compostos por grupos discriminados socialmente são sub-representados, o que apenas corrobora tal fragilidade.

Além disso, tem se constatado um desencajamento político das classes populares. Diversas razões podem ser atribuídas à produção desse efeito, que também representa uma dificuldade na efetivação da democracia na atualidade. As identidades de classe tendem a se dissolver progressivamente. O fenômeno atinge, sobretudo, as classes populares. A classe trabalhadora não representa mais um grupo unificado por um sentimento de pertencimento, estruturado em uma rede organizacional e institucional. O movimento operário, por exemplo, foi extremamente enfraquecido. As divisões transversais às classes em segmentos, a impotência dos representantes políticos para defender os interesses materiais das camadas populares, e o questionamento em relação aos modelos autoritários da organização da classe operária contribuíram para tanto.

A ausência de um conjunto de ideais aglutinadores da sociedade, de valores que sustentem a crença na possibilidade de um mundo mais justo e solidário, também influenciou significativamente na geração desse desencajamento político das classes populares, que vêm abandonando suas organizações tradicionais.

A crise do sistema político, pois, funda-se também nessas causas ideológicas. A mobilização dos cidadãos não pode envolver somente a defesa de interesses individuais. Ao contrário, depende de ideais que permitam a crença na possibilidade de um projeto de sociedade que possa ser vitorioso. O fato de não ter despontado com o século XXI um ideal capaz cristizador de uma opinião majoritária, e mobilizar a energia das massas em prol desse ideal, cede lugar à despolitização e ao desinteresse dos segmentos sociais pela ação, organização e mobilização política.

Para além das questões citadas acima, outro aspecto da atualidade é essencial à reflexão sobre a organização da democracia e a participação da sociedade no exercício do poder público: a modificação na configuração dos partidos políticos. Embora os partidos continuem constituindo a principal via de seleção das pessoas envolvidas na política, eles vêm sendo reduzidos e enfraquecidos, deixando de ter a forte inserção que, no passado recente, tinham na aglutinação das massas. Na atualidade, o modelo norte americano de partidos centrados numa máquina eleitoral e na competição das elites políticas para garantir o máximo de votos, parece tornar-se prevalente em muitos países. Os partidos se afirmam cada vez mais como máquinas eleitorais, distanciando sua ação de bases ideológicas e da idéia de auto-organização das camadas populares. Aliada a isso, surge a experimentação de uma “democracia do público” ou “democracia de opinião”. Essa democracia do público ou de opinião se caracteriza pelo papel central que os meios de comunicação exercem na vida política. Nesse formato a produção televisiva e o marketing podem exercer influência na ascensão de lideranças políticas. A crise da democracia representativa, portanto, abre espaço para novos mecanismos de formação de lideranças políticas, e leva ao descenso do modelo específico de governo representativo, que tem como pressuposto a democracia partidária.

A forma de organização da sociedade, portanto, já não mais se orienta a partir dos ritos tradicionais da política. A sociedade civil vem há algum tempo atravessando um processo de renovação em suas formas de ação. Esse processo por ser muito veloz, já possibilitou a produção de mudanças na configuração da organização social.

3.2.1 A ação da sociedade civil brasileira e a Constituição Federal de 1988

Até 1988, ano símbolo da materialização jurídico-política da redemocratização no Brasil, a sociedade fundava sua organização em movimentos e partidos políticos. De lá para cá, essa fórmula tradicional foi bastante alterada. A mobilização e luta da sociedade civil contribuíram, inclusive, para o alargamento do projeto democrático do país, garantido que a

própria Carta Magna de 1988, denominada Constituição Cidadã, compatibilizasse os princípios da democracia representativa com os da democracia participativa. O reconhecimento da participação social como um dos elementos centrais na organização das políticas públicas é fruto também das lutas sociais, travadas de diversas formas.

Nas últimas duas ou três décadas, entretanto, uma série de movimentos sociais vem desenvolvendo formas de organização e mobilização diferenciadas das tradicionais. Baseiam-se numa coordenação horizontal e numa dimensão deliberativa que recusa as estruturas hierárquicas, descartando a política institucional e a relação de delegação das estruturas representativas. Essas formas de organização se fundam mais na idéia de rede do que na de pirâmide. São desprovidas daquele poder de comando baseado na hierarquia e na representação formal. A partir dessa visão, dá-se o desenvolvimento de grupos de afinidade, como unidades autônomas, que compartilham da mesma causa e dos mesmos meios para sua defesa. Seu processo de decisão é igualitário, deliberativo e consensual. Essas organizações têm demonstrado grande capacidade de atrair e mobilizar pessoas. São formas horizontais de organização e mobilização. Essa nova perspectiva de arrumação dos grupos sociais impõe também aos órgãos estatais o encontro de respostas mais modernas do ponto de vista de sua própria organização para a participação social, e soluções que possibilitem extrapolar os limites do diálogo com representantes de movimentos já cristalizados em sua ação política, e abrir espaço para novas lideranças e formas de organização social.

Essas preocupações nos conduzem ao debate sobre uma etapa crucial na instauração de uma instância participativa: a designação satisfatória de atores que irão compor essas arenas, já que dessa escolha depende muito o sucesso da experiência concreta. É preciso investigar como é feita a escolha dos movimentos que, com freqüência ou com exclusividade têm assento em instâncias governamentais para dialogar com o governo, se os movimentos escolhidos são capazes, de fato, de representar o segmento em nome do qual falam ao governo, e se os representantes desses movimentos designados para compor as esferas estão suficientemente legitimados a representar e negociar em nome de sua base nessas arenas. No âmbito desse conjunto de questionamentos está inserido o relevante tema da legitimidade da representação. As novas formas de organização de nossa sociedade, e de relação dessa sociedade com os poderes instituídos, são traços marcantes de um processo de rearranjo político-institucional, no âmbito do qual é possível indagar se está instaurada uma *crise de representação*.

Os critérios para o estabelecimento da representação dos segmentos sociais e governamentais é um dos elementos que exerce maior influência na definição do modelo de

participação social analisado. É extremamente relevante identificar os representantes do segmento social nesses processos participativos e assegurar sua legitimidade para o exercício dessa tarefa. Isso se aplica em igual medida em relação aos representantes do governo e sua respectiva legitimidade.

A observância e a outorga de um tratamento adequado às questões ligadas à representação é um aspecto pertinente a toda e qualquer forma institucionalizada de participação, e o enfrentamento de suas implicações é imprescindível ao sucesso dos experimentos concretos nesse campo. Isso porque todas as esferas participativas demandam um processo prévio de escolha de representantes. O funcionamento dos conselhos é precedido pela indicação de conselheiros para representar os segmentos que o compõem. Nas conferências, os delegados são eleitos para integrar uma delegação com direito à voto. Da mesma forma, funcionam as plenárias de orçamento participativo. Ou seja, essas instituições, como são constituídas para deliberar sobre assuntos que produzirão efeitos a uma parcela da sociedade muito superior ao conjunto de pessoas que a compõem, apenas poderão gerar efeitos positivos se constituírem de forma satisfatória a qualidade da representação. As mesas de negociação também funcionam por meio de representantes indicados para construir consensos e acordos em nome de todo o segmento social que representam. Mas nesse caso, os acordos vincularão apenas os segmentos representados na Mesa.

Esse trabalho dispensará grande atenção às problemáticas que relacionadas à questão da representação no âmbito da experiência eleita como seu objeto. É necessário saber se os grupos sociais representados garantem a legitimidade em torno da decisão que irá produzir impactos em um conjunto social maior.

Essa reflexão relaciona-se diretamente com os processos de definição de representantes para as instâncias institucionais de participação. À efetividade e à legitimidade de um espaço participativo são inerentes também os métodos e os critérios utilizados para designação desses representantes. É possível, inclusive, estabelecer um paralelo entre os métodos de definição dos representantes para as esferas participativas e o processo de formação da classe política no campo da democracia representativa. Para tanto, pode-se utilizar as características intrínsecas à configuração de um legítimo regime democrático representativo como critérios também necessários à representação de um segmento num fórum participativo. Essas características são: o consenso popular, que define o regime democrático como aquele em que o poder se funda no consenso; a impossibilidade de vitaliciedade dos representantes eleitos, demandando verificação periódica do consenso, e visando preservar a responsabilidade do eleito perante os eleitores, o que somente subsiste

com a verificação do consenso; e a mobilidade da classe política, que pressupõe disputa, concorrência entre classes políticas, impedindo a cristalização de apenas uma classe no poder, abrindo espaço para a alternância das classes políticas. (BOBBIO, 2010, p.24)

Cabe questionar se esses critérios seriam aplicáveis para aferir a legitimidade dos representantes dos movimentos sociais para o exercício da representação em esferas de participação social. Considero que os citados critérios servem para qualificar tanto a composição da bancada governamental quanto a da bancada social dessas instâncias. E são fundamentais para as avaliações pretendidas no âmbito da dissertação.

O exercício dialógico proposto pelas arenas participativas, incluindo-se as Mesas, no âmbito de uma democracia participativa pressupõe a articulação dos mecanismos clássicos de representação com procedimentos de democracia direta. É que numa democracia participativa real, os cidadãos não eleitos também podem e devem participar das tomadas de decisão. Isso reforça a autonomia do povo e a qualidade deliberativa da política. Os processos participativos devem referir-se não só às questões relativamente marginais ou mais específicas (locais), mas também e, sobretudo, aos problemas importantes e às questões estruturais.

O caminho proposto, contudo, não é fácil. A democracia participativa é marcada por tensões. Tendemos a considerar a existência de uma oposição entre deliberação e participação, e para superar esse entendimento, é preciso conceber o fortalecimento das dimensões de cidadania e de ação coletiva como premissas. A dinâmica participativa não pode ser tida como uma alternativa à representação, mas como um contrapeso necessário à subsistência da democracia representativa.

3.2.2 A concepção da democracia e sua evolução no tempo

Uma incumbência bastante difícil seria falar sobre democracia hoje, sem rememorar conhecimentos mínimos sobre a evolução e o trajeto histórico trilhado pelo instituto desde seu surgimento. Ademais, essa tarefa demanda a retomada de suas bases, estabelecidas por importantes filósofos, teóricos, e pensadores, que se debruçaram sobre o tema, desde seu nascimento na Grécia até sua consolidação contemporânea nos países ocidentais modernos. Por tal razão, percorreremos brevemente a seguir essas bases históricas e teóricas que embasaram o processo de evolução do conceito de democracia.

A democracia nunca foi um regime político completa e claramente definido. O conceito de democracia não está, até hoje, perfeito ou acabado. Está, desde sua criação,

inserto num movimento histórico-político de construção, concepção, fundamentação, caracterização, e consolidação, que permitiu a passagem por lentas transformações.

O princípio que distinguia a democracia antiga repousava na forma como os cargos da Cidade-Estado eram distribuídos. A distribuição não era realizada em razão da nobreza e a riqueza – o que levaria ao princípio da oligarquia, mas essencialmente por meio de sorteio num povo reconhecido como soberano. A amplitude desse sorteio, contudo, era limitada, pois o povo tido como soberano (*demos*) se distinguia do todo da população (*plèthos*) da Cidade-Estado. Só os cidadãos eram considerados, excluindo-se os escravos, as mulheres e os metecos, que eram os estrangeiros domiciliados em Atenas.

Em Atenas e nas outras cidades gregas, a democracia era direta, modelo que se tornou impensável nos Estados modernos em razão de suas dimensões territoriais e demográficas.

Mais adiante, a democracia passou ser passível de assumir, pelo menos, cinco figuras diferentes. São elas: a igualitária, propondo o acesso de todos aos cargos públicos; a censitária, quando se reserva a atribuição dos cargos aos cidadãos que pagam imposto; a natural, relacionada ao caráter incontestável do nascimento dos cidadãos; a exigente, quando exercida sob os auspícios da lei, da participação de todos os cidadãos no governo; ou a popular, permitindo que a multidão fosse investida de autoridade, em geral despótica e indiferente à legalidade, levando-a a tornar-se uma demagogia.

Ainda hoje essas categorias são aplicáveis aos critérios para a permissão do exercício democrático. São utilizados, por meio das mais variadas combinações, para definir os cidadãos que podem ser eleitos como representantes e os que podem eleger representantes.

Essa distinção entre suas possibilidades, entretanto, foi incapaz de permitir que a democracia em qualquer de suas classificações, formas e figuras, fosse univocamente aceita por parte das sociedades que a discutiram ou vivenciaram.

O ideal democrático, portanto, nunca pertenceu ao campo da unanimidade. Ao contrário, foi sempre, e desde cedo, cercado por certa ambigüidade que o colocava entre a esperança de um modelo político perfeito e a ameaça de desorganização total da sociedade. Seus defensores destacavam freqüentemente o regime democrático como o antídoto contra a tirania, e a expressão dos ideais de liberdade, igualdade e justiça. Seus opositores viam na democracia o caminho aberto para a anarquia, a demagogia, e até mesmo para uma espécie de tirania. Argumentavam que o poder do povo provoca efeitos deletérios (anarquia real ou potencial), e que, sendo a alma popular repleta de defeitos e vícios, o povo jamais iria gozar das qualidades necessárias para deliberar ou governar. Argumentavam, ainda, os críticos da

democracia, que o povo se deixa facilmente corromper, e as lutas fratricidas que nele ocorrem, geram crises. Tais conflitos teriam potencial a até mesmo para fazer renascer a monarquia. Nem mais nem menos que a tirania ou a oligarquia, diziam os opositores do regime, a democracia é um mau governo porque a autoridade do povo que governa se exerce, em geral, em detrimento ou em favor dele mesmo. O perigo da tirania da massa, do despotismo do povo que, considerando apenas as suas vantagens, pretende espoliar e humilhar os ricos, também é visto como uma característica negativa.

Hoje em dia é mais difícil que certas características da democracia, consideradas negativas, sirvam para contestá-la como regime, de maneira geral, tido como benéfico. No entanto, somente faz sentido o recurso ao processo evolutivo da democracia, se utilizado para a comparação da configuração do instituto em seu nascedouro com sua configuração atual. Exercitando essa comparação é possível perceber que alguns pilares recorrentemente citados como base da democracia, sobreviveram ao passar do tempo. Evidentemente, mesmo tendo se mantido como componentes estruturais à democracia, foram mais ou menos adaptados à realidade ocidental moderna. São eles: a Constituição; a Cidadania; e a Lei. (GOYARD-FABRE, 2003, p. 42)

A noção de Constituição ocupa até hoje um lugar de destaque no direito público recente. Mas já no mundo antigo, as constituições desfrutavam de um prestígio tão grande, que eram tratadas como o significado da própria política. Isso não equivale a afirmar que apenas os regimes democráticos apóiam-se numa constituição. Regimes não democráticos podem perfeitamente ter como fundamento máximo de juridicidade, a Carta Magna de um país. No mundo antigo a Constituição não carregava o *status* formal que passou a ter nos Estados modernos. Isso porque ela não era a norma superior do direito público do Estado e, como tal, fundadora e produtora de outras normas jurídicas destinadas a regular a vida política, mas o próprio ser da existência e do funcionamento da Cidade-Estado: sua substancialidade própria. As Constituições modernas, pela via da regra, são o fundamento dos regimes políticos adotados por um país, e com muito mais razão, essa regra se aplica à democracia.

A evolução do instituto da democracia fundada em movimentos sociais naturalmente dinâmicos trouxe inovações significativas. “Por sua etimologia, o termo *democracia* designa o *poder do povo*”³. Mas só em sua origem podia ser definida em sentido estrito como o “poder do povo”. As democracias que conhecemos hoje se caracterizam como

³ GOYARD-FABRE, S. O que é democracia? São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 45.

regimes nos quais a vontade (ou o consentimento) do povo é a fonte do poder. Em outras palavras, as democracias antigas eram diretas; as atuais necessitam da mediação de representantes. Ainda assim, em qualquer democracia, o “povo” é o ator principal do modo de governo.

Esse traço contribuiu para o desenvolvimento do instituto da cidadania. Pois, ao longo dos períodos da história, foram se constituindo critérios para definir o conjunto de pessoas da sociedade que estariam aptas a exercer a democracia. Na antiguidade, nem todos os integrantes do grupo social que se convencionou denominar “povo” podiam exercer o poder. Assim, com o passar do tempo, se caracterizou o conceito de cidadania, ligado a um senso rigoroso de ofício de cidadão, que apenas era exercido por alguns. Esse conceito de cidadania ultrapassa os limites da cidadania formal, desvinculada de conseqüências políticas. A plenitude da cidadania encontrava-se, sobretudo, na participação nas funções públicas. Ser cidadão em Atenas significava, portanto, desempenhar um ofício trabalhoso e envolto por responsabilidades. A cidadania definida pela participação nos poderes públicos é o principal indicador da democracia. Até os tempos modernos, a noção de cidadania é fortemente atrelada aos institutos democráticos. Pois o exercício da democracia implica na vitalidade dos deveres e na preservação dos direitos decorrentes da cidadania.

Por fim, constata-se que a democracia fundou-se desde sempre no respeito e observância à legalidade, embora muitos teóricos tenham questionado esse princípio como um pilar da democracia. Sendo a lei ou o corpo de leis um dos sustentáculos da democracia grega, “a vocação desse regime estava na defesa da legalidade em todos os terrenos”⁴. A democracia, conforme já se argumentava à época, só poderia se sustentar baseada no cumprimento das leis. A lei representava um instrumento hábil à garantia da ordem e à proteção contra as formas de tirania. Atualmente, nos resta afirmar que o princípio da legalidade é, cada vez mais claramente, indissociável de qualquer democracia. O povo, como titular do poder, é o verdadeiro produtor das leis. As leis definem e protegem as formas de delegação do poder pelo povo a seus representantes e de controle social. As leis são as ferramentas (produzidas pelo povo por meio de seus representantes) para coibir ou punir abusos nessa relação entre o Estado e a sociedade. Contudo, uma reflexão cabível nesse quesito, ao tratarmos da formatação do sistema jurídico-político brasileiro atual, é que as leis têm como fundamento de existência e validade a própria Constituição Federal, o que equivale dizer que, se nossa

⁴ GOYARD-FABRE, S. O que é democracia? São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 51.

democracia se ancora no pilar do conjunto das leis brasileiras, está sustentada, ao fim e ao cabo, pela Constituição.

Entretanto, se na modernidade é tão expressiva a noção de que a democracia é estabelecida nesses pilares, importa lembrar que não foi sempre assim. A concepção de soberania do povo é considerada hoje absolutamente trivial, já que se admite como algo inerente à democracia o fato do poder político pertencer a todos.

Essa noção, juntamente com o desenho do ideal democrático moderno se conformou em meio ao cenário conturbado da vida social inglesa do século XVII. Nesse período o conceito de democracia passou a ser desenhado a partir do enfoque filosófico, institucional ou sociológico, enraizado no postulado da necessidade de contenção do poder. Desse modo, representava a antítese dos dogmas do absolutismo monárquico, que ainda era bastante vigoroso naquele período, tanto na doutrina quanto na prática.

A partir daí foram se definindo paulatinamente os eixos em que o ideal democrático se ancora institucionalmente. Até os dias de hoje é impossível conceber um regime democrático que não se explicita por meio de procedimentos definidores de mecanismos de *representação*, em bases contratualistas que impedem a existência e a expressão do poder sem o *consentimento* do povo, e em um ordenamento jurídico validado por uma *Lei Maior* que, ao organizar os poderes do Estado, garante o respeito da legalidade. Tratemos, pois, um pouco de cada um desses elementos a seguir.

A Representação constitui-se desde o século XVII em um dos principais parâmetros da democracia. A concepção de que os governantes recebem seu mandato dos governados, devendo agir em seu lugar, é um dos axiomas fundamentais da democracia. Esse princípio ainda é bastante claro e aplicável na vida política moderna, pois até os dias de hoje se aplica um grande número de trâmites eleitorais durante o exercício do poder. Todavia, não se confundem a democracia e a representação, até mesmo porque aquilo que se convencionou posteriormente a chamar de democracia representativa não esgota as possibilidades de exercício democrático, como trataremos mais a frente.

O Consentimento pode ser definido como a manifestação individual e estritamente voluntária de um cidadão que aceite estabelecer um pacto. Ao pactuar, o cidadão manifesta seu consentimento com um conjunto de diretrizes, métodos, formas, e pessoas preestabelecidas para o exercício do poder. A partir do consentimento, o indivíduo deixa o estado de natureza como condição para que, por sua decisão de se integrar ao corpo político, se torne cidadão. Pois a ordem pública exerce privilégio em relação à liberdade individual (privada). Os indivíduos concedem confiança, anuindo ao poder à autoridade. A confiança no

poder implica em que o governante é responsável perante o povo e está submetido ao controle do povo. Com sua anuência ao poder e com sua confiança no poder, o povo encontra-se investido de uma função constituinte. O povo aparece como o verdadeiro autor das leis da República. Como o poder legislativo exige a execução das leis e a punição das ilegalidades, a idéia da autorização exprime a soberania do povo ao tempo em que exprime a primazia da lei no Estado. “O povo é, portanto, detentor dos poderes de fazer as leis, de fazer com que sejam executadas e de julgar sua aplicação”. Mas como o povo não exerce esses poderes diretamente, ao anuir ao pacto, ele confia o exercício do poder a representantes eleitos, por meio da confiança e anuência.

A Lei Maior, costumeiramente denominada Constituição, é atualmente concebida como a norma superior do direito público de um Estado, que confere fundamento e validade para a produção de outras normas jurídicas destinadas a regular a vida política. Costuma, ainda, fundamentar o regime político de governo estabelecido pela sociedade de um país.

Além desses, a doutrina jurídica extraiu elementos conceituais da teoria original de Montesquieu, que ainda hoje são aplicados nas categorias constitucionais fundamentais do regime democrático. Dentre esses elementos, destacam-se: a virtude cívica, como princípio motor da democracia – o amor pela coisa pública levando o povo rumo à democracia; o equilíbrio dos poderes, como princípio decisivo de uma política de liberdade; e o pluralismo partidário, como limite à autoridade do poder pela via da coexistência da diversidade e de opiniões e tendências políticas.

A evolução da democracia, portanto, permitiu que o instituto rompesse os limites que poderiam decorrer da opção em tratá-la como um mero ideal político, e se estabelecesse como um regime político passível de ser instituído sob o manto e as garantias de um ordenamento jurídico. Nesse sentido, é preciso ressaltar que a palavra democracia nascida há muito tempo atrás e mantida, foi muitas vezes empregada no correr dos séculos pelos filósofos para designar teoricamente um modelo de regime político. Mas foi somente a partir do século XIX que a expressão se impôs na linguagem sociopolítica, não mais designando apenas um “esquema institucional pertencente ao quadro jurídico da política, mas também como um fato social que caracteriza a potência ativa do povo no espaço público”⁵.

Esse “fato democrático” começou a se afirmar com vigor crescente a partir da metade do século XIX, sob a influência da Revolução Industrial. A partir de então, o fato

⁵ GOYARD-FABRE, S. O que é democracia? São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 197

democrático, que antes carregava como predominante uma dimensão sociopolítica, foi tendo cada vez mais reforçada sua dimensão socioeconômica. A importância dos componentes jurídico-políticos da democracia foi sendo atenuada de maneira considerável. E a partir desse processo, impõem-se, então, à doutrina duas versões da democracia, as quais podem ser denominadas de: *democracia liberal* e *democracia socialista*. Elas se distinguiam bastante no que se refere às fontes teóricas que as embasavam, e aos princípios fundamentais que as norteavam. Contudo, ambas conservavam o preceito de que o poder provém da vontade do povo.

A concepção liberal da democracia em determinado período destacou-se no mundo ocidental – (Inglaterra, Estados Unidos, França) –, tendo como fonte os princípios fundadores da filosofia do século XVIII. A *democracia liberal* era baseada no privilégio às liberdades e garantias individuais e na limitação do poder político. Privilegiava a propriedade como um direito fundamental de todos, e enfatizava, ao mesmo tempo, o risco do abuso da propriedade, já que dele advêm os inevitáveis males frutos das desigualdades. Assim, acabou realçando a notória e insuperável antinomia entre a liberdade e a igualdade. Mais tarde essa corrente evoluiu, passando a fundar-se numa dinâmica mais igualitária, o que, inclusive, deu ensejo à instauração do sufrágio universal em países como os Estados Unidos, a Inglaterra, os Países Baixos, a Alemanha, e a Noruega, durante o século XIX.

A forma liberal da democracia nunca teve adesão unânime. A *democracia socialista*, embora não tenha se definido de pronto, nem em bloco, como a antítese da liberal, representava uma oposição. Era expressa pela afirmação de preceitos distintos, que contemplavam a prioridade de valores comunitários sobre os individuais, a propriedade e felicidade como bens comunitários, chegando a abranger a revolução social. A partir da expressão de pensadores mais engajados na luta social e política, por exemplo, criou-se ainda um segmento em defesa, senão uma democracia socialista, ao menos de um socialismo democrático. Seus teóricos esperavam que o sufrágio universal trouxesse uma mudança política que repercutisse na organização socioeconômica. E partir disso, a promoção da classe trabalhadora.

3.2.3 A democracia como fato atual

O trato da democracia passou até o início do século XX, por um período marcado pela imprecisão no que se refere a sua conceituação. As referências que lhe são pertinentes nessa época, misturam argumentos diversos, quando não contraditórios e

divergentes. A expressão democracia reaparece diversas vezes nesse período, desprovida, no entanto, de uma análise conceitual e de um contexto teórico-argumentativo próprios. Todavia, ao longo de sua longa e secular jornada evolutiva, a democracia permaneceu sempre associada à idéia de que o poder político tem no povo sua fonte.

Do século XX em diante a democracia passou a se afirmar cada vez mais como preceito valoroso, difundindo-se por toda a parte como um modo de organização de diversas sociedades, e assemelhando-se cada vez mais à forma como a vislumbramos e compreendemos na atualidade.

Contudo, os fatos que moldaram o cenário do século XX, marcado por guerras, crise mundial, ascensão e derrocada de ditaduras em vários países, demandaram nova reflexão teórica e prática sobre a democracia, que voltou a ser objeto central de estudos e teorias durante todo o século. Esse século, pois, é um marco a partir de onde a democracia se estabelece como o esquema sociopolítico da grande maioria dos países ocidentais, sendo atualmente um modelo invocado em quase todo o mundo. Nos dias de hoje, o regime democrático se funda nos pilares do estado de direito, da soberania do povo, da representação, e da repartição dos poderes. É imperioso que uma democracia na atualidade se insira numa organização constitucional em que autoridades e instâncias políticas submetam-se todas ao direito. Isso é; o *estado de direito* é a roupagem, a expressão jurídica da atual concepção de democracia.

Definir, pois, o governo democrático na atualidade é percurso que vai muito além da compreensão de que o povo detém o poder e delega seu exercício a representantes eleitos para tanto. Encerra muitas outras condições, sobretudo, no que tange às formas possíveis a sua viabilização. Mesmo que até hoje o corpo público seja soberano, e que cada um participe do exercício da autoridade, é impossível a democracia direta. Por isso as grandes democracias que surgiram a partir do século XX são representativas. Contudo, como nem o povo é sábio o suficiente para escolher seus representantes, nem os representantes são exercem esse mister com perfeição, um grande trunfo da democracia está nas leis fundadas na Constituição e organizadas em um estado de direito, e o controle social exequível por todos os meios possíveis, inclusive, a opinião pública.

A democracia, é evidente, ainda deve apoiar-se na idéia da soberania do povo. Mas por ser, tal qual acima colocado, impossível sua materialização na forma direta, é automática a sua vinculação ao axioma da representação. O mecanismo da representação permite que os governantes falem em nome dos cidadãos, o que se estabelece por meio do sufrágio universal, partindo-se da premissa de que o princípio majoritário é a regra da

representação. A representação pressupõe a opinião e a concordância dos representados em relação aos atos dos representantes. Portanto, ela é o fundamento da legitimidade dos governantes. A lei expressa a vontade geral.

A repartição do poder constitui outra importante implicação da democracia, já que sua concentração numa única figura ou instituição levaria ao risco do absolutismo, e de um exercício ilimitado, irrefreável, e incontrolável desse poder. Por tal razão, num regime democrático é imprescindível a existência de órgãos políticos distintos para o desempenho de funções específicas previamente definidas pela lei. Nesse sentido a instituição de um regime democrático deve necessariamente fundar-se no Princípio da Separação dos Poderes, a fim de possibilitar a clara distinção entre um órgão que elabora as leis, outro que faz com que sejam executadas, e outro que controla a juridicidade (entendida como a observância às leis e à Constituição) das decisões que emanam das diversas autoridades estatais, bem como pune a inobservância das regras do ordenamento vigente.

Adicionalmente, é fundamental a observância à questão da legitimidade para o exercício do Poder.

Nesse trecho recordar a trilogia dos modelos de legitimidade estabelecida por Max Weber contribuirá para embasar essa discussão. Weber concebeu um arcabouço teórico para distinguir três moldes de legitimidade para o exercício do poder, fundados em diferentes fatores. São eles: o da legitimidade carismática, fundada atributos de caráter prestigioso e sagrado ou em qualidades supremas de uma pessoa; o da legitimidade tradicional, baseada em autoridade conferida em função da santidade ou divindade; e o da legitimidade racional, enfim, na qual o beneficiário do Poder é legitimado por regras que definem as competências dos órgãos do Estado. (WEBER apud GOYARD-FABRE, 2003, p. 279)

A partir do século XVIII, quando a própria idéia de democracia passou a vincular-se fortemente ao caráter jurídico, a legalidade tornou-se o padrão da legitimidade para o exercício do poder. Assim, passou-se a acreditar que, como as leis emanam da vontade geral, o fundamento da legitimidade democrática era mesmo a opinião do povo. Todavia, os capítulos seguintes da história comprovaram que a relação entre legalidade e legitimidade não é inabalável. E a crença absoluta nessa conexão é a fonte das “crises de legitimação que, em nossa época, a quase totalidade das democracias vive de maneira endêmica”. Pois, há muitas situações em que se pode afirmar que “o povo soberano não se reconhece mais no aparelho do Estado que o governa”.

Em relação a esse argumento, destacam-se as análises de Jürgen Habermas, que apontam para o fato de que essas crises das sociedades ocidentais modernas se dão em função de um *problema de regulação*, e constataam que:

A opinião pública, abalada em suas crenças mais firmes, não dá mais sua adesão as regulações que o direito constitucional ou, mais amplamente, o direito positivo do Estado formaliza. Os indivíduos e grupos não reconhecem mais suas aspirações e motivações nas instâncias que criaram e na legislação que, pensavam eles, deveria ser a expressão de sua vontade. Pelo fato de o sistema de regras estabelecidas lhes parecer degradado, exigem regras novas; é como se no povo – ou, mais precisamente, no espírito do povo e pela ação suscitada por uma revolta mais ou menos aguda – se produzisse um ‘deslocamento’ da regulação. (GOYARD-FABRE, 2003, p.283).

As estruturas normativas e as instituições representativas, no seio desse fenômeno, passam a dissociar-se das necessidades e ideais da sociedade civil. Isso corresponde a uma ausência de consenso em relação aos ideais políticos, aos interesses sociais e aos valores éticos. Isso se traduz no que se pode denominar de crise de legitimidade.

A questão da legitimidade democrática coloca-nos atualmente frente a dilema: como superar o abismo entre a vontade geral do povo soberano como princípio fundador da democracia e o processo de legitimação das instâncias de decisão pela opinião pública. Ele se configura como um indicador do grau de seriedade da crise que corrompe as democracias contemporâneas.

Isso é; segundo a visão de Habermas, incorporada como uma premissa válida enquanto elemento argumentativo nessa dissertação, o grande problema enfrentado pela democracia nos tempos atuais é o evidente distanciamento entre a vontade do povo e a ação do Estado, eivando o instituto da representação pela ilegitimidade. Pois a sociedade, quando não se vê representada pelos agentes do Estado, não pode legitimar os atos de seus representantes.

Imperioso destacar que a legitimidade não é um conceito bastante em si mesmo. É fundada em quesitos que precisam ser compreendidos para possibilitar sua aplicação, dentre os quais se destaca a juridicidade, assim compreendida como validade das normas que definem o processo de representação para o exercício do Poder. A juridicidade se configura como um fundamento de legitimidade dos eleitos para exercerem o poder em nome do povo.

De outro lado, embora não em sentido oposto, coloca-se o preceito do juridismo democrático, construído por Hans Kelsen. Segundo esse paradigma, a democracia suscita a síntese dos instintos fundamentais do homem, como princípios: a igualdade e a liberdade. Essa síntese deve operar com o conceito de liberdade social ou política. A liberdade natural

originária, se assim considerada, equivaleria sempre ao triunfo da *an-arquia*. O conceito de liberdade, portanto, para servir aos interesses da democracia, deve inscrever-se numa ordem social estruturada pelos laços do direito. Deve imbuir-se de juridicidade. Isso significa dizer que a medida possível para o exercício da liberdade é definida pelo ordenamento jurídico. Ao mesmo tempo é preciso adequar a concepção de igualdade para aplicá-la ao exercício da democracia. Isso pode se viabilizar compreendendo e aplicando adequadamente a regra majoritária. Ainda que o conteúdo de uma ordem jurídica decorra incontestavelmente da vontade da maioria, não se pode subestimar o fato de ter sido, de uma ou de outra forma, influenciada pela minoria. Portanto, o princípio majoritário não significa uma contradição sistemática das vontades das minorias. Realizar a democracia pressupõe equilíbrio entre maioria e minoria. A democracia se efetiva e se realiza sempre que se é possível a expressão do contraditório, das diversas e às vezes opostas, tendências, e da pluralidade ideológica ou pragmática. O pluralismo espelha a opinião pública, que é essencial para um regime de liberdade, e indissociável de qualquer democracia. E a influência dessa opinião pública plural e diversificada é prova de que a democracia não recorre à igualdade absoluta dos indivíduos, mas adota como preceito a igualdade política entre os cidadãos.

É relevante frisar que o conceito de povo adotado usualmente quando se trata de democracia pode ser compreendido como um artifício intelectual, uma ficção. O povo só representa uma unidade na medida em que os indivíduos que o compõem estão submetidos a um mesmo sistema normativo. Não há coincidência disso com a noção do povo real, que é o povo objeto do poder e submetido às leis. São, portanto, distinguíveis, a *democracia ideal* da *democracia real*. A primeira é a expressão de uma visão puramente intelectual e teórica; a segunda está longe de ser uma realidade. Daí, deflui a conclusão de que, a democracia do mundo moderno repousa menos no povo do que exige a ação dos partidos políticos. Aliás, a democracia sem os partidos é de impossível efetivação no arranjo institucional da atualidade.

Seguindo-se essas diretrizes estabelecidas a partir da teoria de Kelsen, seria possível e lógico concluir que o único critério de validade de uma política está na produção da normatividade jurídica. E, conforme esse critério (jurídico), só pode haver dois modelos de política: a autocracia, que instala no Estado a heteronomia, impondo aos cidadãos (meros sujeitos) por meio da coerção, as normas produzidas pela autoridade política – chefe ou partido; e a democracia, que implica autonomia, vez que os criadores das normas (direta ou indiretamente, o que é apenas um problema de técnica institucional) são também seus destinatários. A instauração e prática da democracia exigem sua subordinação ao direito.

Também adotamos como premissa ao debate proposto no âmbito desse trabalho, parte dos elementos da teoria de Kelsen. Assim, para além da legitimidade, a juridicidade se configura como componente indissociável da democracia. Pois o ordenamento jurídico define as “regras do jogo” para o exercício da representação no campo da relação democrática entre o Estado e a sociedade, e ao fazê-lo, garante o mínimo de segurança e estabilidade na sustentação de um sistema político assim modelado.

Nesse ponto a pretensão é explicitar o resultado da operação de síntese e complementação entre as contribuições trazidas pelos dois filósofos, para o que serão abordados nova e brevemente alguns aspectos encontrados na teoria de Jürgen Habermas.

O alemão filósofo da segunda geração da Escola de Frankfurt, dedicou boa parte de sua vida a um programa de pesquisa relacionado à viabilidade da democracia no contexto contemporâneo (século XX). Tendo herdado a tradição filosófica da primeira geração da Escola de Frankfurt, Habermas trabalhou na renovação do que se convencionou chamar de “teoria crítica”, desenvolvida pelos pensadores da primeira geração da referida escola em contraposição à teoria tradicional. O filósofo dedicou-se a um programa de pesquisa positivo que tinha como preocupação fundamental avaliar em que condições e sob quais pressupostos a democracia seria possível nas sociedades modernas. Ele coloca como central a seguinte questão: como é possível a convivência democrática dos grupos humanos em sociedades cujos sistemas, econômico e político-administrativo, atuam de forma cada vez mais incisiva sobre as esferas de vida privada e sobre os modos de vida social e historicamente construídos? (SANTOS, 2005, p.53)

Passou, então, a construir uma proposta de solução que demanda o equilíbrio na relação entre sociedade civil, Estado e mercado. Essa proposta reside na criação ou no fortalecimento de instâncias intermediárias para a interação dialogada entre as esferas da sociedade civil, do mercado e do Estado. Essa instância intermediária é o que atualmente conhecemos por “esfera pública”, expressão muitas vezes utilizada como sinônimo de espaço público.

Como se pode notar, o autor em sua teoria introduz na arena de debates com a sociedade a presença de um terceiro ator necessário à interação democrática, o mercado. Correlacionada a essa concepção de espaço de interação, surge também em sua teoria, uma crítica ao que chama de “delírio de justiça social”, a partir da qual se fundem as exigências democráticas e a defesa dos direitos do homem. O direito teria, segundo afirma Habermas, desviado de seu rumo, em razão do enfraquecimento da soberania dos Estados pelas organizações internacionais, pelas interdependências do mercado mundial, por decisões políticas, pelas pressões da mídia sobre o poder. Para ele, a ilusão dos direitos do homem, a mistificação liberal, a disfunção do Estado de direito, e o delírio do Estado-Providência, estão, no fundo, a serviço da maximização das oportunidades pessoais. E daí decorre uma crise do direito, engendrada, sobretudo, pela dominação do paradigma individualista.

Conseqüentemente, o direito passou a refletir a imagem dos produtores das normas, passou a ter como fonte e como destinatários os indivíduos singularmente considerados, levando ao abandono de sua vocação para representar um serviço à sociedade em geral. Portanto, ele defende a necessidade de realização de uma “mutação social do direito”, tendo como novo paradigma as contribuições do agir comunicacional.

Essa razão comunicacional romperia, em seu entender, os laços com um direito subjugado pelas singularidades individuais, e moldaria no espaço público uma ética da discussão. As relações interpessoais passariam a ser prioritárias se confrontadas com a individualidade. O paradigma do sujeito seria derrotado por ações baseadas na intersubjetividade, interação e intercompreensão.

Ao expressar-se dessa forma, Habermas, conscientemente, abre caminho para uma política deliberativa, afirmando que a deliberação pública tem a capacidade de gerar o efeito da legitimação. Ele inscreve o parâmetro da discussão na sociedade civil como espaço público autônomo e passível de ressonância. E diz que esse espaço deliberativo opera como uma espécie de “sistema de alerta dotado de antenas”, constituindo-se em uma “estrutura de comunicação” que une os setores privados do mundo concreto (sociedade civil) e o sistema jurídico político (Estado). Chega-se a falar em uma “democracia processual”, recorrente à razão processual de uma política democrática deliberativa animada pela atividade comunicacional. (GOYARD-FABRE, 2003, p. 322)

O recurso à teoria de Habermas é bastante oportuno para iluminar a reflexão sobre a caracterização de soluções aos conflitos sociais que, atualmente, levam a sociedade civil a organizar-se, mobilizar-se, apresentar reivindicações, e demandar a participação social na gestão pública. Em momento anterior nessa dissertação, e dentre outros fatores, foram citados como desafios estruturais à consolidação da democracia na atualidade, a evolutiva fragilização dos estados de bem-estar social, e a oferta insuficiente de serviços públicos a segmentos vulneráveis da população. Essas razões foram assumidas como motivadoras de conflitos e tensões entre a sociedade e o Estado, e como motrizes de processos de organização, mobilização e reivindicação da sociedade civil em face de governos. Adicionalmente, tratamos também como premissa do debate, o fato de que as sociedades modernas vêm adotando escolhas balizadas por valores individualistas, os quais vêm paulatinamente tomando o lugar do senso social, ou mesmo comunitário.

Em face dessas afirmações, que retratam o cenário mais recente onde se inserem nosso sistema político e nossa sociedade, parece natural constatar que cidadãos impedidos de acesso aos serviços básicos a que têm direito e que deveriam integrar uma prestação estatal,

tais como alimentação, saúde, educação, e outros, restem mais propícios a associar suas insatisfações a essas demandas. É bem verdade que elas se insiram mais claramente num contexto de reafirmação do Estado-Providência do que no âmbito de uma razão comunicacional capaz de priorizar as relações interpessoais sobre a individualidade. Disso, no entanto, não decorre a constatação de uma maximização das oportunidades pessoais. Significa, de outro lado, que nossa democracia, em seu processo de maturação e estabilização, ainda não se encontra num estágio tão avançado, o que ainda não nos permitiu superar a etapa em que as demandas sociais versam majoritariamente sobre o atendimento aos direitos básicos.

Como solução, Habermas propõe a criação de espaços públicos de interação. E, prevendo que esses espaços públicos sejam sempre passíveis de manipulação, podendo representar um papel de mecanismo legitimador dos sistemas de poder, é possível propor mecanismos para seu fortalecimento e defesa contra sua corrupção. Esses mecanismos decorrem da ‘autogeração’ do espaço público. Ele deve emergir de forma autônoma, com base na opinião coletiva e fundamento no interesse público. A centralidade no interesse público pode salvaguardar o espaço público dos mecanismos institucionais de controle pautados pelo poder político e econômico. Nesse caso trata-se da criação de um poder legítimo pela via comunicativa, ou seja, do debate público livre de coerção.

Esses espaços públicos propostos referidos na teoria habermasiana como solução e forma de superação da crise de legitimidade podem e devem surgir como alternativa para reduzir o abismo existente entre os representantes e representados, recolocando o instituto da representação nos trilhos da legitimidade, e, como consequência, devolvendo à democracia elementos essenciais à sua caracterização. Diversas dessas instâncias podem coexistir em uma mesma sociedade, conformando uma esfera pública. A essa fórmula de solução proposta por Habermas, relacionam-se os preceitos da Teoria de Kelsen, no que tangem à afirmação do relevo da influência do direito na atribuição de legitimidade ao instituto da representação imprescindível à conformação de uma democracia. Assim, toda esfera participativa em funcionamento contribui para a superação da crise de legitimidade na relação entre o governo eleito para representar a sociedade, e os cidadãos que o elegeram, mas isso somente se dará quando essa esfera for adequadamente regulada por normas válidas do direito positivo vigente.

As citadas esferas se assemelham bastante ao que hoje conhecemos como as instâncias de interação entre Estado e sociedade, ou instâncias participativas. Concretamente, o caso das esferas participativas desenvolvidas pela gestão pública federal nos últimos tempos

requer também atenção para com o aspecto da legitimidade. A possibilidade de que esses espaços representem mecanismos legitimadores de vontades governamentais é sempre objeto de preocupação. O que se espera e deseja, é que essas instâncias institucionais possam realmente representar espaços públicos de diálogo e construção consensual de políticas públicas voltadas à solução de problemas sociais identificados. Não é difícil, no entanto, que nessas instâncias o governo imponha uma agenda, dificulte ou inviabilize as discussões sobre os temas mais sensíveis, e opere para que a sociedade civil acabe por manifestar adesão a determinada forma de ação ou condução de certas questões. Nesse sentido a transparência na comunicação e qualidade das informações que subsidiam essa relação são fundamentais ferramentas de defesa contra esses desvios. (SANTOS, 2005, p. 53)

Impedir o êxito dessa armadilha, sua capacidade de corrupção de uma instância participativa, e de transmutação da esfera em um cartório autenticador das ações governamentais em acordo exclusivo com suas vontades, requer disposição de todos os atores envolvidos. É indispensável o esforço da sociedade para o exercício da participação e controle social, a real disposição do governo para o diálogo e a oitiva de críticas, que os arranjos de regulação do mecanismo de representação possam impedir a dissimulação e a inoperância das partes, que haja regras claras sobre o funcionamento da esfera, permitindo, inclusive o controle social de seu funcionamento.

3.3 A Representação

Como já sugerido em diversos momentos anteriores, não há como falar em democracia sem tratar do instituto da representação. A representação é um componente indissociável e inerente a própria materialização da democracia, seja em sua forma representativa, seja na participativa. A única forma de exercício democrático que dispensa a representação, como também já vimos, é a direta, que, conforme já mencionado, sofreria grandes dificuldades de encontrar lugar nas gigantescas e complexas sociedades modernas.

Para abordagem do instituto da representação, Boaventura de Sousa Santos oferece excelentes subsídios. Uma grande contribuição trazida pelo autor está em confirmar a percepção sobre quão importante é a sintonia entre participação e representação. O sucesso de uma experiência participativa, e por via de consequência o fortalecimento da democracia participativa, carece, em certa medida, do constante aperfeiçoamento de mecanismos capazes de combinar a participação e a representação. Os mecanismos de representação necessários ao adequado funcionamento da democracia participativa precisam ser aperfeiçoados para

cumprir tal papel. Um cenário participativo adequado, não significa por si só a característica capaz de afastar frustrações ligadas à representação. Mesmo nesse cenário (participativo ideal) é possível que eventualmente se constate desrespeito aos princípios do mandato, manipulação das prioridades decididas por assembleias, tendência a profissionalizar ou perenizar a representação, etc. Portanto, mesmo nos ambientes participativos é preciso que se busque assegurar salvaguardas para a expressão das posições minoritárias, adequação da proporção entre representados e representantes, garantia de critérios objetivos para a escolha dos representantes, etc. É imprescindível uma representação de qualidade para assegurar o exercício de uma participação social efetiva.

É possível elencar três características indissociáveis de uma representação de qualidade: a autonomia, a responsabilização, e o retorno ou transparência. A autonomia se aproxima mais do campo da relação entre os movimentos sociais e o governo. Já as da responsabilização e retorno, referem-se mais proximamente à relação entre as bases e as lideranças que representam os movimentos sociais nas instâncias de participação.

Em linhas bem gerais, é possível definir a autonomia como a característica que permite a distinção entre a ação dos movimentos sociais e a ação do governo, ainda que seus objetivos finais sejam indistintos. Quanto mais autonomia se constata nessa relação, mais forte a tendência de que os movimentos não sejam cooptados pelo sistema político e não tenham suas pautas, demandas e prioridades distorcidas ou submetidas à agenda de governo.

A responsabilização determina que os representantes dos movimentos sociais não estejam nas instâncias de participação defendendo interesses pessoais, mas sim, buscando o êxito de concepções e posições que reflitam integralmente as de suas bases.

Por fim, a transparência surge como um meio para o exercício da responsabilização, vez que impõe a prestação de contas e a difusão da informação pelos representantes às bases. A informação é elemento e subsídio para a tomada de decisão, motivo pelo qual não pode ficar circunscrita ao conjunto de representantes. A informação é crucial para o exercício de um controle efetivo sobre os representantes do movimento na esfera de participação popular e para sua responsabilização. O acesso à informação e o conhecimento especializado, por serem preciosos para o exercício da participação, muitas vezes, se tornam instrumentos a favor da capacitação de representantes e da disputa por sua permanência na instância participativa. Isso é; aqueles que desenvolvem conhecimento técnico especializado para debater determinado assunto e, ao invés de multiplicar esse conhecimento, o concentram, acabam se constituindo em referências sobre o tema no movimento. Essa qualidade pode ser utilizada como argumento de defesa da permanência de um sujeito como representante do

movimento em certa instância, e até mesmo, cristalizar a representação do grupo nessa mesma figura por um tempo muito longo. Sobre essa questão, Santos, na obra em que pesquisou a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, afirma que ter acesso à informação relevante, e dominá-la é condição básica para o funcionamento da instância. Essa informação é muitas vezes técnica e difícil de apreender por pessoas sem um nível elevado de instrução. É preciso tornar acessível e não gerar um monopólio da equipe técnica, tanto dos movimentos quanto do governo.

Sobre a perpetuação dos representantes, Boaventura de Sousa Santos, em “Democracia e Participação – O caso do orçamento participativo de Porto Alegre”, analisa as circunstâncias e implicações decorrentes da possibilidade de reeleição dos delegados do Orçamento Participativo, o que à época (1997), era ainda uma possibilidade em discussão. Com base na pesquisa de campo realizada, ele afirma que:

Alguns conselheiros defenderam a reeleição na base de dois argumentos muito diferentes. Um deles centrava-se na qualidade da representação: o conhecimento e a experiência adquirida iriam melhorar a qualidade da representação. O outro argumento dizia respeito à autonomia da representação popular. Um conselheiro declarou: <limitar a reeleição é o mesmo que dizer às comunidades e aos delegados: olhem, vocês não sabem votar e, por essa razão, não estão autorizados a votar em alguém mais de duas vezes. Se alguém for um bom conselheiro por que é que não há de ser autorizado a ficar durante quatro ou cinco anos? O conselho nega aos delegados a opção de votar como quiserem e a responsabilidade pelo modo como votaram>.

Outros conselheiros contra-argumentaram. Um disse: <Ouça, na minha região, durante muito tempo, só o X sabia do OP. Só uma pessoa. A essência do OP é formar líderes, no plural, não um líder que sabe tudo enquanto todo o resto não sabe nada>. Outro afirmou: <Por que é que hoje estão aqui novos conselheiros? Precisamente por causa dessa provisão do regimento. Felizmente, ela privilegia a chegada de novos conselheiros cada ano. De outro modo, muitos de vocês não estariam hoje aqui>. O representante do governo expressou a mesma opinião: <Tivemos uma discussão semelhante há três anos atrás. Nos primeiros anos do OP, vários conselheiros ficaram durante três ou quatro anos. A idéia era vamos apoiar quem tiver mais experiência. Mas depois chegamos à conclusão de que estávamos a perpetuar as mesmas pessoas no mesmo cargo. Estávamos a impedir o aparecimento de novas lideranças>. (SANTOS, 2002, p. 86)

Ainda no que se refere à garantia da qualidade da representação, é preciso mencionar que o grau de atuação de atores dos movimentos sociais nas esferas participativas é intenso. Trata-se de um trabalho voluntário e muito exigente, que demanda presença freqüente dos representantes, o que às vezes implica na necessidade de longos deslocamentos, demanda um contínuo trabalho de apropriação de informações e conhecimentos, exige capacidade de articulação e diálogo. As reuniões são longas e cansativas. E, tudo isso, na experiência do Orçamento Participativo, estudada e relatada na citada obra de Boaventura, gera um absenteísmo por parte dos representantes da sociedade civil. No entanto, veremos mais adiante, que à experiência da Mesa de Diálogo a ser estudada por ocasião do presente trabalho, essa condição não se aplica. As reuniões das Mesas de Diálogos ou Negociações

contam com uma frequência muito mais regular dos membros da sociedade civil que dos membros do governo. O que se nota nessas experiências é, ao contrário, um empenho maior dos setores populares. E, a ausência eventual de representantes de governo nas reuniões se constitui também em um problema para o funcionamento adequado e eficaz das Mesas.

Transpondo esses elementos teórico-argumentativos para o campo da prática, consideramos como premissa para a adequação e efetividade de qualquer instância de participação social, a qualidade da representação. Mais adiante também, discutiremos esses elementos de forma aplicada à experiência concreta da Mesa de Negociação e Diálogos estudada. Mas, de maneira geral, é possível dizer que os movimentos sociais precisam afirmar sua autonomia em relação ao governo, o que possibilita sua capacidade plena de exercício de reivindicação, cobrança e crítica à ação governamental. O governo, por seu turno, deve compreender essa autonomia, respeitando e dialogando abertamente sobre as proposições da sociedade, sem buscar absorver a ação social como forma de legitimação de sua atuação. A organização dos movimentos sociais deve garantir que seus representantes frente às instâncias participativas exerçam um papel efetivamente representativo das posições do coletivo. Os representantes, portanto, devem ser cobrados pelas bases no que se refere às suas responsabilidades decorrentes do mandato que recebem para falar em nome do movimento. Os representantes governamentais, de outro lado, têm o dever de explicitar as posições do conjunto do governo, evitando dialogar com base apenas na visão e objetivos de seu órgão, por exemplo, já que também devem responsabilização ao ente que representam. Essa responsabilização somente se viabiliza a partir da implantação de mecanismos que garantam transparência, prestação de contas, e circulação adequada de informação nos âmbitos internos do movimento e do governo, e entre ambos os âmbitos.

3.4 Outras variáveis influentes no processo de consolidação da democracia

A democracia como já pudemos perceber é um regime dinâmico. Capaz de renovar-se por meio da evolução de seu conceito, da ampliação de seus formatos de materialização, e do trânsito entre o campo do ideário político e o da concretude em forma de regime jurídico institucional. Portanto, para tratarmos de participação social, é preciso que nos debrucemos sobre os atuais dilemas enfrentados pela democracia contemporânea. Nesse sentido, faz-se essencial compreender as limitações que hoje se opõem ao exercício pleno da democracia representativa. Romper essas limitações significará consolidá-la, tornando o sistema político mais permeável também ao exercício da democracia participativa.

Os regimes democráticos atualmente são muito mais comumente relacionados ao exercício da democracia representativa. Essa característica, no entanto, tende ser mutável. No Brasil, como já dissemos, muitos instrumentos têm se lançado com o intuito de aproximar os segmentos populares da gestão pública em todas as esferas federativas. Mas, ainda assim, e ao mesmo tempo, é preciso que reconheçamos a necessidade de aperfeiçoar alguns aspectos de nossa democracia representativa, para consolidá-la e aprofundá-la, torando-a digna da credibilidade dos cidadãos. Para tanto, é preciso que constantemente se observe, em nosso país, se o respeito às garantias inerentes aos regimes democráticos vem se dando de forma suficiente.

Uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. A democracia deve assumir a forma de um sistema político inteiramente ou quase inteiramente responsivo a todos os seus cidadãos. Resta constatar a partir de sua experimentação prática ao longo dos tempos, se há possibilidade concreta de materialização de um sistema como esse em seus termos ideais.

A efetivação de tal responsividade depende da oferta aos cidadãos de oportunidades plenas de (DAHL, 2012, p.26):

- Formular suas preferências;
- Expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva;
- Ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

É preciso que se destaque, no entanto, que um governo, ainda que democrático, raramente se constitui num bloco monolítico, constituído a partir de ideais, concepções e formas de ação unitárias e indissociáveis. Além disso, pode ser conformado a partir de uma correlação de forças políticas. Portanto, os ambientes governamentais são, geralmente, compostos por diversos grupos políticos que se articulam e somam esforços para implementar um projeto delineado por princípios e objetivos gerais, e pressupõem disputas políticas tendentes a viabilizar, ainda, projetos definidos por contornos mais específicos e peculiares aos interesses de cada grupo. Assim, os cidadãos, ao elegerem um governo, sobretudo se conformado por uma correlação de forças, aderem a um projeto político definido apenas por contornos gerais, mas não afastam as disputas políticas internas voltadas à viabilização de interesses de grupos. Essa característica relaciona-se diretamente, ao passo em que interfere,

com a citada responsividade. Com isso, se quer afirmar a quase absoluta impossibilidade de existência de um sistema político totalmente responsivo aos anseios da sociedade, que por si só, já não compõem um grupo caracterizado por interesses consensuais, e que dificilmente serão plenamente considerados, em sua totalidade, dada a recorrente disputa política interna no âmbito dos governos. As duas primeiras possibilidades elencadas por Dahl são mais facilmente possíveis de verificação. A terceira, contudo, consistente na consideração de preferências de forma igualitária pelo governo, constitui, ainda, um ideal a ser perseguido no processo de aperfeiçoamento dos sistemas políticos democráticos.

Robert Dahl, em sua clássica obra *Poliarquia*, desenvolve uma profunda análise sobre a conformação de regimes democráticos. As formulações do autor que mais significativamente contribuíram no desenvolvimento e organização das idéias no âmbito do presente trabalho, se relacionam à avaliação de variáveis que influem no processo de definição de um regime político num país. Como dissemos, a composição de um governo interfere no grau de responsividade que dispensará aos anseios dos cidadãos, e, conseqüentemente, no grau de democracia exercido por esse governo. Mas há outros fatores capazes de influir na conformação de um regime político, permitindo que seu perfil seja mais receptivo, ou mais retraído às características inerentes à democracia. A maturidade do sistema político, a forma de organização estatal e social, a composição da classe política, o grau de acesso a recursos pela população, os níveis de acesso pela população de conhecimento e informação, o histórico de formação e tradição política da sociedade, dentre outros tantos fatores, interferem na ambiência para a instalação de um ambiente mais ou menos democrático. Assim, seria muito simplificada a classificação de um regime político em apenas duas categorias: democrático e não democrático. Entre esse dois extremos, há um sem fim de outras categorias pelas quais os regimes vão passando à medida, inclusive, em que se alteram os fatores supramencionados, a partir da superação de determinadas condições, da evolução ou involução de determinadas formas conceituais ou ativas de conformação do Estado e do sistema político. Daí, o que se pode concluir, e que é brilhantemente afirmado pelo autor na citada obra, é que há um conjunto mínimo de requisitos universais para a classificação de um regime como democrático. Mas a partir dele, cada Estado desenvolverá, a partir da combinação ente as mais diversas variáveis, um cenário mais ou menos apto ao aprofundamento de suas democracias.

Dahl desenvolveu uma relação de oito garantias institucionais que se constituem em requisitos de qualquer democracia:

- Liberdade de formar e aderir a organizações;

- Liberdade de expressão;
- Direito de voto;
- Elegibilidade para cargos públicos;
- Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos;
- Fontes alternativas de informação;
- Eleições livres e idôneas;
- Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Tais garantias representam um conjunto de requisitos mínimos que devem ser observados para se qualificar um sistema político como uma democracia. Ao estabelecer um comparativo com a realidade brasileira, poderemos aferir que nossa Constituição Federal contempla expressamente a grande maioria delas.⁶ Isso significa que nosso ordenamento jurídico é adequadamente conformado para o estabelecimento de um regime democrático. Resta saber se, para além da adequação do sistema jurídico, há um respeito a esse rol de garantias no âmbito do sistema político.

Os regimes, segundo essa teoria, poderiam ser distintos em função da amplitude de duas variáveis:

- A possibilidade de oposição ou da competição política; isso é da contestação pública permitida;
- A proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo; isso é da participação permitida.

Partindo-se de tal premissa, da combinação entre esses dois vetores (ou duas dimensões), surge uma série de possibilidades no que se refere ao grau de democracia de um regime. Isso é; quando num sistema se verifica a aplicação dessas duas variáveis, tem-se um regime democrático. Mas a diversificação da presença e combinação de inúmeros fatores dentro do espectro de cada um desses vetores é que determina o grau de intensidade dessa democracia. E essas diversificações variam também, e por isso são peculiares a cada sistema. Definem-se como poliarquias os “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados”. Isso é, “as poliarquias são regimes que foram substancialmente

⁶ A única garantia não contemplada é a descrita no tópico 4: Elegibilidade para cargos públicos. O regime de provimento de cargos públicos no Brasil estabelece uma combinação entre eleições; livre provimento; e concursos públicos.

popularizados, tornados fortemente inclusivos e liberalizados, e abertos à contestação pública”. (DAHL, 2012, p. 31)

Ao novamente estabelecermos um comparativo desse paradigma com nossa realidade, notaremos que nosso sistema político é bastante aderente à primeira variável (possibilidade de oposição ou da competição política; isso é da contestação pública permitida), e menos à segunda (proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo; isso é da participação permitida). Nossa democracia amadureceu o suficiente para afastar, ainda que não completamente, os perigos advindos do empecilho à contestação pública. Investiu-se na criação de ferramentas e mecanismos que conferem condições de transparência aos processos de disputa eleitoral, a mídia passou a exercer um monitoramento dessas condições, o Poder Judiciário vem se demonstrando cada vez mais preparado e disposto ao julgamento e penalização dos casos de infração a essas condições, as forças policiais estatais raramente servem explicitamente a interesses de determinados grupos políticos, vez que nos dias de hoje essa conduta é mais facilmente revelável e reversível. Garantir a eficácia da segunda variável, no entanto, é mais difícil. As bases nas quais se fundam a possibilidade de participação e controle social estão mais dispersas. A tarefa de reuni-las requer habilidade no manejo de fatores políticos, sociais e econômicos.

A democratização, como já foi aqui afirmado, é produto de diversas e amplas transformações históricas. Ao longo do século XIX no mundo ocidental, muitas hegemonias e oligarquias competitivas transformaram-se em quase-poliarquias. Depois, essas quase-poliarquias transformaram-se em poliarquias plenas, especialmente na Europa, nas três décadas que antecederam a Primeira Guerra Mundial. Uma terceira fase trata da democratização ainda maior das poliarquias plenas, inserida no contexto do desenvolvimento do Estado de bem-estar social, interrompido pela Segunda Guerra Mundial, e retomado no final do século XX.

Uma parte da definição de contestação pública e de participação se insere no campo das oportunidades de exercer oposição ao governo, mobilizar a formação de organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente, ter eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos, ter como resultado das eleições a entrega pacífica dos cargos pelos candidatos derrotados, etc. Em poliarquias bem estabelecidas, essas liberdades já há muito tempo estão consolidadas, e não precisam mais ser conquistadas.

Uma democracia estável, conforme já salientado em argumentação anterior, pressupõe que a formação da classe política ocorra a partir de um consenso popular, periodicamente renovável, a fim de permitir a mobilidade da classe política, mediante disputa e concorrência entre dois ou mais grupos políticos. A combinação entre a participação ampliada e a competição política, portanto, permite mudanças e interfere na composição do quadro de lideranças políticas de um país, especialmente quando os cargos públicos são preenchidos por meio de eleições. Mas é preciso ressaltar que nem sempre os representantes eleitos para o exercício do poder em um país, (especialmente em se tratando do Poder Legislativo) se apresentam como uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, e outros segmentos de uma sociedade. Essa relação nunca alcança uma proporção de equilíbrio exato.

Em qualquer país, contudo, quanto maior o rol de oportunidades de expressar, organizar, e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passivos de representação na política. Reafirmamos, pois, que a capacidade de ampliação do espectro da representação depende, para além das formas de organização política, de elementos decorrentes do estado econômico e social em que se encontra uma sociedade.

O nível de desenvolvimento socioeconômico de um país gera um poderoso impacto nas políticas governamentais, nas características de seu sistema social, econômico, e cultural. A questão que se coloca, todavia, é precisar qual a capacidade de impacto desse fator na determinação do regime de governança desse mesmo país.

A partir de Aristóteles e, provavelmente, desde os filósofos pré-socráticos, tem sido comumente sustentado entre os teóricos da política que as desigualdades extremas ajudam a produzir regimes hegemônicos e que os sistemas não-hegemônicos de um tipo mais igualitário devem conter um grupo intermediário preponderante de cidadãos mais ou menos iguais e, portanto, deve evitar diferenças extremas de status, renda e riqueza (entre cidadãos). As sociedades industriais avançadas abrigam poderosas tendências no sentido de desigualdades extremas. Mas ainda assim, as poliarquias inclusivas floresceram majoritariamente em países industriais avançados. (DAHL, 2012, p. 91)

Transpondo a argumentação para o campo da realidade de nosso país, é perfeitamente permitido inferir que igualdades e desigualdades entre segmentos sociais no que tange ao seu estágio de desenvolvimento parecem afetar a variação do grau de democracia ou hegemonia de nosso regime de governo.

Isso se dá pela influência de, pelo menos dois conjuntos diferentes de variáveis: a distribuição de recursos e habilidades políticas; e a criação de ressentimentos e frustrações.

As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, status, saberes, e informações, equivalem a desigualdades extremas em recursos políticos, e conseqüentemente impactam negativamente no exercício adequado da democracia. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas nas chances de exercício do poder e, portanto, de estabelecer um regime não completamente democrático. Se é verdade, e quase automático, inferir que essa relação se aplica à democracia representativa, é preciso também levar em consideração sua influência sobre a democracia participativa, a qual parece ser igualmente irrefutável.

Como todo tipo de regime é ameaçado pela alienação e a deslealdade generalizadas, um estado de desigualdade extrema experimentado por grandes parcelas da população de um país representa uma ameaça para qualquer regime, seja ele hegemônico ou competitivo. Todavia, há razões para se supor que um regime hegemônico pode tolerar mais desigualdade do que sistemas competitivos, especialmente poliarquias. Isso porque os regimes hegemônicos, especialmente aqueles com ordens sociais de controle central, têm meios muito mais eficazes de coerção disponíveis para inibir ou coibir manifestações de insatisfação. As manifestações e expressões de oposição dos excluídos podem ser contidas. Já os sistemas políticos competitivos dispõem de menos recursos para coagir sua população. É que os regimes competitivos e, particularmente, as poliarquias, pressupõem condições essenciais para seu funcionamento, tais como uma ordem social mais ou menos pluralista e uma diversidade de limitações legais e constitucionais efetivas à coerção governamental.

Outro aspecto influente no espectro da definição do regime é o conflito de classes, pois as classes são uma das bases reais das diferenças numa sociedade industrial. Entretanto, a partir do século XIX instalou-se uma tendência no sentido de enquadrar todas as diferenças na moldura da diferença de classes. Em decorrência, convencionou-se desviar a atenção de outras diferenças que originaram subculturas duradouras nas quais os indivíduos se socializam. Dentre essas outras diferenças é possível destacar as diferenças de religião, língua, raça, grupo étnico, e região.

O pluralismo subcultural tende a ser maior nos países menos desenvolvidos, que se caracterizam por baixo PIB per capita, alta oferta de emprego nos setores primários, baixas taxas de urbanização, altas taxas de analfabetismo, baixa circulação de informações institucionais. Esse pluralismo subcultural exerce tensões na tolerância e na segurança mútua exigidas por um sistema de contestação pública. Uma poliarquia, conforme afirma Dahl, é encontrada mais freqüentemente em países relativamente homogêneos do que em países com

uma grande dose de pluralismos subcultural. Isso não corresponde a afirmar que um sistema político competitivo, ou mesmo uma poliarquia inclusiva, são impensáveis em um país com alto nível de pluralismo subcultural.

Conclui-se, pois que os baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico são eles próprios elementos que tendem a afastar a possibilidade de uma política competitiva. Mas essa política competitiva pode, sim, se estabelecer em países com um grau considerável de pluralismo subcultural.

A democracia brasileira vem amadurecendo em um ambiente marcado pela lenta superação de desigualdades entre segmentos sociais em seus níveis de desenvolvimento socioeconômico, e por uma amplitude estrutural do grau de pluralismo subcultural. Esse cenário acentua as dificuldades de consolidação da democracia, sobretudo em sua feição participativa. É fato que os governos ainda não estão completamente preparados para dialogar com todos os segmentos sociais componentes de nosso quadro social, cuja marca mais simbólica é a dimensão da diversidade.

Assim, no Brasil é, pois, imprescindível ao estabelecimento e consolidação de um regime político democrático, sobretudo por meio dos métodos participativos de governo, que seja considerada a interferência que fatores socioeconômicos e da diversidade cultural exercerão nesse processo. A consolidação e a estabilidade de um regime democrático dependem em larga medida da consideração e do cuidado dispensado ao tratamento dessas desigualdades, e diversidades, cultural, étnica, religiosa, dentre outras.

Qualificar a democracia representativa é também fortalecer as possibilidades de exercício pleno de uma democracia participativa. Afinal, são os representantes eleitos pelo povo que, durante seus mandatos, exercerão gestões mais ou menos permeáveis à participação popular. No caso brasileiro, o caminho do desenvolvimento equânime e do fortalecimento dos grupos sociais parece apto a capacitar as bases sociais para o exercício suficientemente hábil e maduro de sua parcela de deveres na consolidação da democracia.

A seguir, à luz desses conceitos doutrinários que foram trazidos à reflexão, passaremos a discutir a democracia participativa a partir de uma experiência concreta, que será relatada e tratada de forma detalhada, vez que constitui o objeto central desse trabalho.

AS MESAS DE DIÁLOGO

4.1 Conceituação

Atualmente é possível constatar que a prática participativa segue em movimento dinâmico, e que novas instituições participativas surgem. Dentre elas, destaca-se uma prática relativamente nova que vem ganhando espaço, a instalação de Mesas de Negociação ou Diálogo com os Movimentos Sociais. Elas surgem como canais por meio dos quais alguns grupos da sociedade debatem e/ou negociam diretamente com o governo determinadas questões inseridas em seu campo de interesse. As reuniões com grupos de interesses podem ser definidas como:

... canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhe interessam. Apenas como ilustração, é possível citar o surgimento, no governo Lula, das chamadas “mesas de negociação”, ou mesas de diálogo. Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos, ou, ainda, no sentido de “(...) estabelecer as bases para a criação ou reorientação de políticas ou ações específicas do Estado, ou de ação conjunta e articulada do Estado com as demais entidades demandantes.” (LAMBERTUCCI, 2010, p.11). Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país e três tipos de mesas ocorreram no governo Lula, variando tanto em termos de temática quanto em termos de desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008. (PIRES e VAZ, 2012, p.12)

As Mesas de Negociação e Diálogo são, portanto, instâncias de diálogo e/ou negociação entre grupos da sociedade e setores do governo, que têm como objetivo buscar entendimentos e construir consensos em relação a temas acerca dos quais a sociedade apresenta reivindicações ao governo. São instaladas, em geral, em situações onde há conflitos de posicionamentos e/ou de interesses entre as partes.

O trecho citado acima faz menção expressa às Mesas de Negociação com Servidores Públicos e do Salário Mínimo. Ambas se inserem no contexto das relações de trabalho, e tratam da relação do Governo com entidades sindicais. Certamente, e não sem razão, essas Mesas foram as primeiras a surgir como experiências concretas desse formato de diálogo entre governo e sociedade civil organizada. É que o campo das relações de trabalho, seja no âmbito da iniciativa privada, seja no do serviço público, foi sempre permeado pelas

inerentes tensões e conflitos entre empregadores e empregados, o que há muito tempo, determinou a necessidade de instituição de fóruns para negociação de demandas dos trabalhadores, apresentadas geralmente por sindicatos, eleitos para a interlocução com os empregadores. Outro exemplo concreto nesse mesmo contexto de democratização das relações de trabalho é a Mesa de Nacional de Negociação Permanente do SUS, reinstalada em 2003 também com o objetivo de tratamento desses conflitos.

As Mesas são instituições participativas com alto potencial para a geração de benefícios nesse campo, mas ainda merecem e podem ser ajustadas com vistas a sua qualificação.

Nesse trabalho, pretendemos tratar as Mesas de Negociação ou Diálogo como instituições participativas. Contudo, ao fazê-lo, é preciso antes realçar duas questões. A primeira refere-se ao fato de que muitas instituições participativas no Brasil não estão constituídas formal ou legalmente. E, a segunda é diz respeito à abordagem não institucional da participação. Isso é, o conceito de instituição política no Brasil, como regra, não abrange, nem trata das práticas participativas. De forma implícita, portanto, ao afastar as formas de participação do conjunto das instituições formais de nosso ordenamento, se estabelece uma oposição entre participação e institucionalização. Por tais razões, torna-se difícil estabelecer uma definição precisa do que se convencionou denominar instituições participativas, e como consequência, inserir práticas concretas nos limites desse conceito.

Leonardo Avritzer, buscando cumprir essa tarefa, diz que “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.”⁷

O autor afirma que é possível citar, ao menos, três formas pelas quais os cidadãos ou organizações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política: o desenho participativo de baixo para cima; o processo de partilha de poder; e o processo de ratificação pública.

No primeiro, o desenho participativo de baixo para cima, dá-se livre acesso a qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas da base para o topo.

O segundo formato, processo de partilha do poder, prevê a constituição de um espaço institucional onde, atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Suas principais características são: a determinação de sua criação por lei, a

⁷ AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático*. In: **Democracia, República e Participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2008

previsão de sanções em casos da não instauração do processo, e o fato de não incorporar um número amplo de atores sociais.

E por último, o processo de ratificação pública estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendar publicamente um processo de decisão já iniciado.

Ainda desenvolvendo essa argumentação, Avritzer afirma que é possível diferenciar os três tipos de arranjos participativos a partir de três variáveis: iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão, e vontade política do governo em implementar a participação. E conclui que o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional, e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.

4.2 Sujeitos

4.2.1 Sociedade Civil - Movimentos Sociais

Discorrer sobre os movimentos sociais brasileiros é tarefa impossível de ser cumprida sem o recurso a algumas passagens históricas que marcaram fortemente o processo de conformação política de nosso país. Por isso, adiante será apresentado um sintético relato desses fatos históricos.

A despeito de muitos precedentes movimentos e ações realizados pela sociedade organizada em oposição aos sistemas políticos vigentes, a partir da década de 1950 surgiram importantes movimentos representativos das lutas no campo, formou-se uma Central Sindical que até a atualidade possui atuação marcante, e organizou-se de maneira sólida o movimento estudantil. Com o Golpe de 1964, marco inicial do período da ditadura militar no Brasil, esse ciclo de organização social foi interrompido. Todavia, a vedação de manifestações de oposição ao regime, e a forte vigilância e repressão às organizações sociais por parte do Estado, levaram a sociedade civil a certa organicidade em torno do ideal de democracia e cidadania, culminando no empreendimento de lutas sociais contra a ditadura e o autoritarismo. O período foi, ainda, marcado pelo fortalecimento da participação da Igreja nas lutas sociais, com a institucionalização das Pastorais, e a difusão da Teologia da Libertação. A

expansão dos ideais da identidade feminina levou à possibilidade de afirmação do movimento feminista.

Durante a década de setenta, contudo, verifica-se o surgimento de uma sociedade civil de caráter mais autônomo e democrático. Esse fato se relaciona ao crescimento das associações civis, especialmente comunitárias, e à irradiação da idéia de garantia de direitos (o direito a ter direitos). Buscava-se a partir de então solidificar a defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado, e da implantação de formas públicas de apresentação de demandas sociais e de negociação com o Estado. Ao final dos anos setenta uma importante alteração no ordenamento jurídico do país, culminou no restabelecimento do pluripartidarismo, rearranjando novamente a forma de organização, mobilização, e participação social, articulada sempre com mais ênfase em torno das estruturas partidárias.

A década de oitenta registrou o fato que até os dias de hoje é considerado o mais importante marco do processo de redemocratização do Estado brasileiro, a promulgação da Carta Constitucional de 1.988. Essa realização não dispensou a ação dos movimentos sociais brasileiros, que contribuíram significativamente para o resultado final do texto constitucional, que se configurou como uma Carta Política garantidora de um conjunto de direitos e deveres fundamentais para a ratificação de um estado democrático de direito.

Contudo, todo o processo de fortalecimento da sociedade civil brasileira e sua conseqüente contribuição para a atual conformação do sistema político brasileiro, infelizmente nunca foi objeto de atenção ou avaliação cientificamente sistematizada. Por tal razão, há relativa dificuldade em acessar material doutrinário capaz de subsidiar a contento uma análise do papel dos movimentos sociais no processo de fortalecimento da democracia. Os estudos sobre participação, sociedade civil, espaço público, e cidadania, avançaram em certa medida. Todavia, isso não ocorreu na mesma proporção em relação aos estudos sobre os movimentos sociais.

Essa dificuldade é contraditória na medida em que o modelo de participação social, construído e consolidado no Brasil, teve como atores fundamentais os movimentos sociais, que optaram pela luta “por dentro do Estado” para a promoção da transformação social, e o fizeram em conexão com atores da arena político-institucional. Mas, consolidada essa arquitetura participativa para a qual contribuíram significativamente, os movimentos sociais se viram desafiados a disputar seus interesses e projetos nesses novos cenários. Para tanto, transformaram suas formas de atuação, apresentaram novas demandas, buscaram qualificação, mudaram suas formas de relações com a base, formaram novos padrões de liderança, intensificaram o diálogo e o trânsito com o campo político institucional.

No processo de consolidação da ação dos movimentos sociais, é possível separar em duas fases sua atuação. Essas fases se distinguem em função da distinção dos contextos políticos em que atuam os movimentos. A primeira fase, que pode ser denominada a da *emergência heróica*, e se dá basicamente na década de 1970 (até o início de 80). Os movimentos eram tratados a partir de seu caráter espontâneo. Propunham rupturas e mudança na cultura política. Surgiam como algo novo, que de certa maneira iria substituir os instrumentos de participação que até então se colocavam disponíveis, tais como partidos, associações e outros. Tinham um caráter mais puro. Dispunham-se a ocupar um espaço vazio no sistema político, que de certa forma estava vazio pelos bloqueios impostos pela ditadura militar. Nesse período as idéias que se associavam à ação dos movimentos sociais eram o ‘espontaneísmo’ e a autonomia. Na segunda fase, a ação dos movimentos tende à institucionalização. Tem início nos primeiros anos da década de 1980, o que significa que ocorre em um contexto político bastante diverso, que compreende o início da redemocratização. Dá-se a criação de uma nova relação entre os movimentos e os partidos, e entre os movimentos e algumas instituições públicas. Essa relação não se estabeleceu de pronto com as instituições de modo generalizado, já que ocorreu de forma muito fragmentada, não cabendo afirmar que, num primeiro momento, todo o Estado estava aberto para a construção desse vínculo. Era uma fase em que a autonomia não podia mais ser a primeira característica associada à ação dos movimentos, já que eles teriam assentido em integrar algumas estruturas de governo criadas para o estabelecimento dessa relação. Os movimentos sempre tiveram duas formas de ação que se conjugavam. Eles tinham uma dimensão extremamente pragmática, quer dizer, que visava o alcance do atendimento de suas demandas.

De início, enquanto os movimentos lutavam para consolidar seu espaço, buscavam também garantir sua autonomia em relação ao Estado. Posteriormente a essa consolidação, houve uma mudança de rota, a partir da constatação da necessidade de interações dos movimentos com o Estado. A dicotomia “identidade” x “estratégia” marcou fortemente a trajetória dos movimentos sociais no país. Pois sua identidade foi constantemente associada a sua capacidade de atuar de forma autônoma. Isso é; desvinculada de uma direção partidária ou governamental. Mas sua eficácia política, por outro lado, mostrou-se dependente das relações que suas lideranças eram capazes de estabelecer dentro do ambiente político-institucional.

A partir da articulação entre as tradições americana e europeia de análise dos Movimentos Sociais, é possível defini-los como um tipo específico de ação coletiva, caracterizado pela combinação de três elementos: conflito, identidade e redes informais. As

noções de conflito e identidade são mais freqüentemente trabalhadas, por isso é preciso, ainda, destacar maior referência aos movimentos como redes de interação.

Esse conceito permite compreender as manifestações concretas relativas às experiências participativas, ao tempo em que permite refletir sobre o sentido dos movimentos sociais como ações, transcendendo o plano em que freqüentemente os colocamos: o plano dos atores (organizações, grupos ou indivíduos) individualmente considerados.

Algumas pesquisas foram realizadas com foco na investigação da atuação dos movimentos sociais. E alguns registros puderam embasar a afirmação de que existem mais riscos que vantagens para os movimentos que se envolvem em dinâmicas participativas institucionalizadas. Esse tipo de participação, embora isso se afirme sem confirmação empírica, impõe custos aos movimentos: demandam aos movimentos a apropriação de conhecimentos técnicos e especializados que não possuem; geram tendência ao privilégio dessa forma de atuação sobre outras, com impactos negativos sobre sua capacidade de mobilização; etc.

Elencamos algumas conseqüências dessa cooperação entre movimentos e sistema: a ocorrência de pressão para organização e profissionalização dos movimentos; moderação dos objetivos; desafio à identidade; dificuldade de manter a mobilização das bases, perda de visibilidade pública e dificuldade de recrutamento; acirramento dos conflitos e da fragmentação interna. Além disso, são lembrados como riscos, a questão da manipulação das lideranças, cooptação, desmobilização das bases e legitimação das políticas desenvolvidas pelos governos.

Como vantagens são relacionadas: o fato das novas arenas de participação conferirem um ambiente mais favorável para a apresentação das demandas, com redução dos riscos inerentes aos protestos, o que pode estimular o engajamento de pessoas menos dispostas a correr riscos; possibilidade de incrementos procedimentais decorrentes da aproximação dos movimentos com os gestores e a comunidade política; alargamento do espaço para influência sobre a política pública; e ampliação sentidos da democracia a partir da criação de novas arenas de participação, o que tende a legitimar a ação dos movimentos.

A necessidade de uma qualificação técnica específica como condição necessária a uma participação efetiva é claramente reconhecida pelos movimentos sociais e passa a integrar seu repertório de atuação, ocupando grande parte do tempo e da energia de suas lideranças. As conseqüências do investimento das lideranças na aquisição dessas competências incluem dificuldades em manter os vínculos com as bases e uma tendência à profissionalização dos movimentos. (TATAGIBA, 2011, p. 177)

Importa realçar o fato de que governos comprometidos com agendas de esquerda tendem a instituir mais instâncias de participação, e a valorizar mais esses espaços. No que tange à ação dos movimentos, da presença da esquerda no poder parecem decorrer conseqüências ambíguas. Algumas pesquisas desenvolvidas nesse campo⁸ possibilitam identificar que em governos liderados por forças políticas de esquerda os movimentos tendem a valorizar a oferta de participação estatal e a disputar nessas esferas seus projetos e interesses. No entanto, tendem também a orientar sua atuação por uma disposição menos conflituosa e uma postura de maior conciliação, evitando a pressão sobre os governos e diminuindo o uso do protesto como forma de negociação.

Seja para garantir seus interesses particulares ou para garantir a governabilidade a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a distância crítica em relação ao Estado e ao partido, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e as exigências próprias às disputas eleitorais. Esse processo parece resultar, no logo prazo, no enfraquecimento dos movimentos, contraditoriamente à incorporação de várias de suas bandeiras em programas e políticas de governo. (TATAGIBA, 2011, p. 177)

Destaca-se como traço característico da bibliografia sobre o tema dos movimentos sociais na América Latina, a conclusão de que o conhecimento decorrente da realidade empírica não veio acompanhado de uma suficiente precisão teórica. Em se tratando da relação entre movimentos e sistema político o diagnóstico é ainda mais delicado, pois a concepção sobre os movimentos esteve por muito tempo, como anteriormente já se afirmou, diretamente relacionada à negação de vínculo com estruturas formais do Estado. Portanto, esse aspecto não mereceu da doutrina uma dedicação, sequer baseada em relatos empíricos, já que o tema dos movimentos face ao Estado, aos governos e aos partidos foi negligenciado.

No padrão histórico de relação da sociedade com o Estado marcado pelo autoritarismo, clientelismo, e populismo, a afirmação da autonomia pelos movimentos era uma bandeira fundamental de luta. No entanto, o conceito de autonomia foi inculcado como traço permanente e inexorável da identidade dos movimentos, gerando um contexto em que toda aproximação dos movimentos com Estado e partidos era interpretada como cooptação, instrumentalização e subordinação. Por isso, a autonomia passou a ser sinônimo de não-relação.

Por tal razão se constatou um “imobilismo teórico” em relação a esse tema, “resultante da polarização do debate entre autonomia x institucionalização seguido da crise do conceito do movimento social e sua substituição pelos conceitos de sociedade civil, cidadania, esfera pública, etc.” (TATAGIBA, 2007, p. 5)

⁸ Luciana Tatagiba relata tais conclusões no artigo “A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo” a partir do resultado de pesquisas que tem conduzido.

Atualmente é favorável o terreno para uma nova inflexão no debate latino-americano sobre os movimentos sociais. Esse cenário é motivado pelo aumento da conflitividade social que permeia as lutas contra políticas neoliberais, e pela ascensão de forças políticas de esquerda/centro-esquerda em vários países latino-americanos, que reinsere a discussão das relações entre movimentos, governos e partidos.

A partir dessas premissas, ao final, o que se pode concluir é que as interações entre movimentos sociais e sistema político são marcadas por uma tensão entre os princípios da autonomia e da eficácia política. Isso é, embora procurem afirmar sua independência, movimentos e atores político-institucionais estabelecem relações, permeadas essas, de contradições e ambivalências.

Para tanto, serão utilizadas como subsídio para esse trabalho as teorias das escolas americana e européia, afirmando que, embora nenhuma delas resolva os dilemas relacionados às interações entre movimentos sociais e sistema político, ambas explicitam suas tensões constitutivas. Tanto a escola americana quanto a européia, parecem evidenciar a tensão (ou, contradição) inerente ao plano das relações entre movimentos e o meio político institucional. Pois, ao mesmo tempo em que é necessária a garantia recíproca de independência (ou autonomia), ambos os campos têm interesse na manutenção de estreitas relações, necessárias para que os movimentos sociais garantam condições de eficácia política.

Como marco teórico da Escola Européia, a autora traz a Teoria dos Novos Movimentos Sociais. Essa teoria parte do pressuposto de que o estudo dos movimentos sociais não pode estar desconectado da análise das estruturas sociais que os geram, nem de seus objetivos. Antes de desejar o poder, controle ou conquistas econômicas, os movimentos buscam, segundo afirmam esses teóricos, autonomia e democratização da sociedade civil e do Estado. Portanto, os movimentos da cena política contemporânea seriam menos suscetíveis às formas de controle social e cooptação pelo sistema político do que os movimentos tradicionais, estruturados em torno do eixo de classes. O espaço de atuação e objeto das disputas dos movimentos é a sociedade civil e não o sistema político. A partir daí, desenvolve a idéia das formas culturais e simbólicas de resistência, afirmada por diversos autores adeptos à TNMS. Para esses autores, os movimentos sociais interpretam as tensões sociais, visibilizando-as. Exigem autonomia dos indivíduos e grupos e propõem novos códigos culturais, projetando novos estilos de vida. Parte dessas demandas poderá ser mediada politicamente. Contudo, uma parte significativa delas extravasa o âmbito de atuação propriamente política, não podendo ser canalizada pelos mecanismos tradicionais de representação política e/ou da produção de decisões.

As duas principais teorias da vertente americana são a da Mobilização de Recursos (TMR) e a do Processo Político (TPP).

Enquanto a Teoria dos Novos Movimentos Sociais se preocupa com o “porquê” da ação coletiva, tratando das causas estruturais da mobilização, a Teoria da Mobilização de Recursos se preocupa com o “como” da mobilização, enfatizando os recursos e aspectos organizacionais dos movimentos, como pré-condição para a ação coletiva (Melucci, 1989, p. 52).

Pela TMR os movimentos são vistos como uma “extensão da política por outros meios”, podendo ser analisados segundo conflitos de interesses. O que distingue os movimentos sociais de outras formas de ação coletiva são os diferentes custos associados à tentativa de influenciar o processo de produção das decisões. Os custos de qualquer ação e convencimento de indivíduos a participar demandam dos movimentos sociais uma forte organização e mobilização de recursos (humanos, materiais, técnicos, organizacionais, cognitivos etc). Para tanto, o papel de apoiadores externos é essencial. E, nessa perspectiva a interação com sistema político é estratégica e necessária para o desenvolvimento dos movimentos, a partir de objetivos pragmáticos. Os movimentos visam, para tais teóricos, acessar o sistema político e não necessariamente transformá-lo, mas apenas quando e na medida em que isso for necessário para acessá-lo.

A Teoria do Processo Político entende que o problema da ação coletiva é social e não individual. A questão que se coloca aqui é como manter uma ação continuada visando um objetivo comum, como criar, coordenar e manter a ação coletiva entre participantes que carecem de recursos mais convencionais e de objetivos programáticos mais explícitos.

Diferente do que sugere a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, a Teoria do Processo Político afirma que as atividades dos movimentos são eminentemente políticas. São influenciadas e visam influenciar o sistema político. Por isso a interação mantida com o sistema político institucional (antagônico) é o que distingue um movimento social de um grupo de protesto, por exemplo. Portanto, segundo essa doutrina, independente dos objetivos, dos bens demandados, e de sua auto-definição, os movimentos sociais estão sempre em interação com o meio político institucional. Sua ação coletiva os insere em “complexas redes políticas”, colocando-os “ao alcance do Estado”. Cada movimento combina seu protesto com participação direta e institucional, suas pressões nas ruas com a luta por dentro das instituições estatais, violência e mobilização de redes. E essa capacidade de combinação define o poder dos movimentos contemporâneos.

A esse respeito, Avritzer coloca que:

Os movimentos sociais cumprem, nas sociedades contemporâneas, o papel de apresentadores de identidades em público. Através de atos comunicativos, estes atores constroem espaços de reconhecimento mútuo, que têm como objetivo apresentar uma identidade a princípio negada pelo sistema político. Os atores sociais entram em conflito com as instituições sistêmicas, no intuito de afirmar uma identidade negada por eles. Desse modo, a ação dos movimentos sociais implica reconhecer em público algo que é comum a todos os participantes. Através desse ato de apresentação pública, os atores sociais oferecem uma resposta distinta ao problema da complexidade social: ao invés de demandarem a incorporação da diferença no sistema de representação pública, eles se propõem a apresentar em público uma identidade cuja diferença não é passível de processamento pelo sistema de representação. (AVRITZER, 1999)

O referencial teórico a que recorremos ajuda a identificar os dilemas situados no campo da interação entre Estado e sociedade. No Brasil é facilmente perceptível a opção dos movimentos sociais pela ação tendente a acessar e a influenciar o sistema político por meio da manutenção de uma interação institucionalizada. Atualmente em nosso país, a superação de conflitos, e o tratamento de divergências e reivindicações sociais, decorre com mais frequência de ações baseadas no diálogo e na busca negociada de soluções. E, em relação ao cenário mundial, é possível afirmar que a oposição social aos governos se dá por meio de formas pouco belicosas. Enfrentamentos políticos se dão no âmbito das arenas institucionais, como estruturas de governo e de instâncias legislativas.

Essas constatações vêm ao encontro da necessidade de reforçar os investimentos públicos na criação, manutenção e aperfeiçoamento das esferas institucionais de diálogo e negociação com os movimentos sociais. As decisões políticas a esse respeito, portanto, devem levar em consideração essa aparente disposição da sociedade civil para aderir às iniciativas dialógicas e negociais. E em caso de disposição também por parte dos governos em promovê-las, parece estar aberto o caminho para o estabelecimento de um método de governo efetivamente democrático e participativo.

4.2.2 O Estado – Governo

A instituição denominada Estado já foi ao longo da História, objeto de incontáveis reflexões, estudos, e teorias, a partir de enfoques históricos, filológicos, sociológicos, e jurídicos, com vistas à sua conceituação, ao traçado de sua evolução desde seu surgimento, à caracterização de suas feições ideais, e ao estabelecimento dos limites de sua atuação.

Conceituar o Estado de maneira satisfatória a todas as doutrinas teóricas desenvolvidas sobre o assunto é uma tarefa de cumprimento certamente impossível. Para o alcance dos objetivos pretendidos na presente dissertação, no entanto, basta afirmar o Estado como a ordem jurídica soberana, e, portanto, investida de poder, imbuída de uma finalidade preestabelecida em relação a um povo situado num determinado território. Partindo dessa definição destacaremos especialmente, por ser o aspecto mais estreitamente pertinente ao objeto desse trabalho, a referência ao fenômeno do poder.

A ação do Estado funda-se no poder em que está investido. Esse poder pode assumir três distintas feições: a política, a econômica, e a ideológica. A definição do poder político teve no uso da força, um aspecto quase sempre compreendido como sua condição. A força é considerada como um meio altamente eficaz na consecução do domínio do homem sobre o homem. Por isso, autorizar seu uso equivale a conferir poder político. Além disso, o exercício do poder e sua imanente capacidade de dominação foi sempre e também viabilizado pela posse de bens e riquezas por parte do Estado, o que configura a forma econômica de seu poder. E por fim, por ser o Estado uma instituição que tradicionalmente domina, de forma privilegiada, uma parcela grande de conhecimentos, saberes, doutrinas, e informações capazes de influenciar o comportamento alheio, lhe é conferido também o poder ideológico.

As possibilidades de ação coercitiva do Estado, portanto, em face dos cidadãos que compõem sua sociedade, estiveram sempre garantidas, pois fundamentadas no poder. São facilmente perceptíveis se observada a forma sofisticada como até hoje é moldado o aparelho estatal, dotado de poder de polícia, de poder jurisdicional, de um ordenamento normativo refinado, e de um aparato que funciona por meio de complexas rotinas burocráticas.

Tal capacidade de atuação coercitiva foi, dessa maneira, sempre um traço marcante na relação entre a instituição Estado e a população que conforma a sociedade que a ele é subjacente, provocando um inerente desequilíbrio entre as forças dos atores inseridos nesse sistema. Constatase, contudo, que ao longo do tempo, houve possibilidade de melhor harmonizar esse desequilíbrio. As manifestações do poder foram empregadas como ações coercitivas em diferentes graus, a depender das conjunturas política, histórica, social e econômica, e dos governos constituídos para exercê-lo, em distintos momentos históricos e espaços geográficos. E dessa graduação depende também a variação (da disposição e capacidade) de oposição dos cidadãos (organizados ou não) da sociedade em relação ao Estado. Portanto, o que é variável, e o que mudou significativamente no transcurso do secular tratamento das questões de Estado, não foram seus elementos, atributos, ou ferramentas, foi sua forma de relação com a sociedade.

Diferenciar claramente a sociedade do Estado não é algo tão simples, nem pode ser feito exclusivamente a partir da utilização de conceitos teóricos. Inclusive, ressalte-se que nem sempre o significado de sociedade pôde diferenciar-se do significado de Estado. Não obstante, o passar do tempo permitiu identificar um processo de emancipação da sociedade em relação ao Estado, e uma conseqüente e quase natural contraposição entre os dois campos. Mas a isso, seguiu-se mais recentemente um processo inverso de (re)apropriação da sociedade pelo Estado. Por exemplo, quando o Estado de direito transfigurou-se em Estado social, tornou-se mais difícil a distinção entre os seus limites e os da sociedade que ele, por meio da regulação das relações econômicas, passou a invadir. Ao mesmo tempo, observou-se um processo de socialização do Estado, através da institucionalização de várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento de organizações de massa que, direta ou indiretamente, passaram a exercer alguma forma de poder político.

Por tudo isso não é raro, e é até bastante aceitável, que o relacionamento entre o Estado e a sociedade esteja constantemente cercado por contradições, conflitos, e ambigüidades. O grupo social que, por meio de uma participação social ativa, reivindica maior proteção do Estado, é o mesmo grupo que, ao afirmar que a proteção decorre de ação do Estado, reforça seu poder. Mas as transformações políticas que se sucederam desde o surgimento dessa interação foram capazes de moldar novas formas relacionais entre esses atores, a partir da compreensão dos fatos geradores de suas tensões, e do tratamento das mazelas que lhe são mais ou menos implícitas. Os fatos do passado mais recente comprovaram que também é possível que o Estado exerça adequadamente o poder (que lhe é, inclusive, delegado pelo povo) lançando mão de métodos alternativos ao uso da força, intensificando o compartilhamento de recursos que também precisem ser manejados pelos cidadãos, e fomentando uma distribuição equânime de riquezas entre os componentes da sociedade.

O presente trabalho, a partir do debate sobre formas dialógicas na interação do Estado com a sociedade, visa justamente ratificar a pertinência da concretização dessas possibilidades, buscando qualificá-las como alternativas eficazes no processo de equilíbrio e harmonização dessa relação.

4.3 Caracterização da Mesa de Negociação e Diálogos pesquisada

A Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens – MAB será objeto de estudo do presente trabalho. Ela surge em 2011, e é coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República. Melhor dizendo, ressurgiu nesse ano, vez que poderão compreender mais adiante, a partir de uma narrativa de seu histórico, que já existia uma instância de participação nesse sentido, criada bem antes desse marco temporal. Ela, então, ressurgiu como proposta de um espaço institucional participativo capaz de promover o diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, e tratar um conjunto de demandas e reivindicações constantes de uma pauta apresentada ao Governo Federal, que conta com a solução de novos conflitos, e também de conflitos antigos que restaram sem tratamento eficaz no governo antecedente.

Poucos elementos, todavia, temos para afirmar exatamente a forma e o método por meio dos quais o governo buscava dar tratamento a essas demandas. Os registros acessados transmitiram a percepção de que a Mesa se constituía num espaço híbrido que, hora funcionava como a instância onde as propostas de soluções eram formuladas, hora como um agente mediador da relação entre o MAB e um determinado órgão, quando o atendimento da demanda poderia ser viabilizado num contato meramente bilateral.

Partindo dos importantes referenciais teóricos com que trabalhamos, bem como do resultado da análise dos documentos relativos à experiência concreta da Mesa, buscaremos respostas a algumas perguntas orientadoras para definir a relação entre os movimentos sociais e o Estado brasileiro no âmbito das Mesas de Diálogos e/ou Negociação. Bem como, o potencial dessas arenas político-institucionais para a geração de resultados efetivamente positivos sob o aspecto da concretização do exercício de democracia participativa. Essas perguntas orientadoras podem ser inseridas em três distintos grupos de quesitos, e são as seguintes:

- Seus membros, sejam representantes do Governo, sejam da sociedade civil, têm legitimidade e disponibilidade para o exercício dessa tarefa?
 - A primeira pergunta relaciona-se ao quesito da qualidade da representação. Partimos do pressuposto já defendido, de que um ambiente participativo somente pode ser considerado efetivo, se garantida a qualidade da representação. Isso é; uma instância de participação social adequada depende de que os interlocutores sejam adequados do ponto de vista da representação. A sociedade civil deve falar por meio de Movimentos Sociais representativos do segmento social envolvido com os temas tratados na esfera; e os Movimentos Sociais devem falar por

meio de lideranças que possam expressar fielmente o pensamento e as demandas de suas bases. O governo, por sua vez, deve falar por meio de agentes que tenham autonomia para negociar, pactuar, e assumir compromissos em nome do órgão que representam.

- A prática está suficientemente institucionalizada a ponto de torná-la apta a produzir resultados concretos?
 - Isso é; possuem marco normativo que garanta sua estabilidade em maior ou menor grau? Têm uma agenda freqüente e regular que garanta a realização dos trabalhos sem interrupções infundadas? São registradas adequadamente? Contam com um método predefinido para incorporação dos resultados na formulação das políticas públicas? Essas perguntas referem-se ao quesito que trata do grau de institucionalização da instância participativa. Quanto mais próxima do campo da informalidade estiver a esfera participativa, maiores as possibilidades de desconsideração ou descumprimento de compromissos assumidos. Mas, se ao contrário, a esfera de participação é mais institucionalizada, há mais ferramentas para garantir que os compromissos assumidos entre as partes sejam honrados.
- Os temas submetidos ao debate e à participação da sociedade civil têm importância para o Governo?
 - Há capacidade de incorporação pelo governo de aspectos provenientes do resultado da participação em sua ação pública? Os recursos públicos dispensados para o exercício da participação são suficientes? O Governo está efetivamente disposto a incorporar os resultados / produtos desse exercício às políticas públicas? O terceiro quesito, ao qual estão ligadas as últimas perguntas, pretende avaliar a disposição efetiva do governo para uma gestão participativa. Tem caráter um pouco menos objetivo, e visa analisar qual o grau de abertura para gestão pública mais ou menos participativa. Essa disposição somente pode ser constatada no curso da realização das experiências concretas, e tal constatação se dá por meio de vários elementos, como a importância dos temas que são submetidos ao debate com a sociedade civil, a capacidade do governo de incorporar aspectos provenientes do resultado da participação a sua ação pública, os recursos públicos dispensados para o exercício da participação, etc.

4.4 Os atores da Mesa de Negociação

4.4.1 O Movimento de Atingidos por Barragens

O Movimento de Atingidos por Barragens – MAB é um movimento nacional, autônomo, reivindicatório e político, com direção coletiva em todos os níveis, organizado sem distinção de sexo, cor, religião, partido político e grau de instrução. Integram os Grupos de Base do MAB todas as famílias ameaçadas ou atingidas direta e indiretamente por barragens. Participam dos grupos, não só as famílias que possuem terras nas comunidades, mas também aquelas que de alguma forma dependem economicamente da comunidade atingida para viver ou do próprio rio, ou seja, os arrendatários, os posseiros, os pescadores, os meeiros, os parceiros, os agregados, os trabalhadores rurais sem-terra, entre outros. Todas as famílias do MAB, em cada região, estão organizadas nos *grupos de base*. Além dos grupos, existem as coordenações em nível local, estadual e nacional.⁹

4.4.2 A Secretaria Geral da Presidência da República

É um órgão governamental integrante da estrutura da Presidência da República, “que tem como principal atribuição intermediar as relações do governo federal com as entidades da sociedade civil, conforme competências definidas pelas Leis 10.683, de 28 de maio de 2003, posteriormente alterada pelas Leis 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005”.¹⁰

Está estruturada da seguinte forma:¹¹

- Órgãos de assistência direta ao Ministro de Estado:
 - Gabinete;
- Assessoria para Assuntos Internacionais
 - Assessoria Especial;

⁹ Fonte: (<http://www.mabnacional.org.br/>)

¹⁰ Fonte: (http://www.secretariageral.gov.br/secgeral/sec_atribuicoes/view)

¹¹ Conforme informação constante da página do sítio oficial do órgão (<http://www.secretariageral.gov.br/secgeral/estrutura/view>)

- Secretaria-Executiva.
- Órgãos específicos singulares:
 - Secretaria Nacional de Articulação Social;
 - Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais;
 - Secretaria Nacional de Juventude; e
 - Secretaria de Administração.
- Órgão colegiado:
 - Conselho Nacional de Juventude.
- Órgão setorial:
 - Secretaria de Controle Interno.

A esfera de participação social da qual trataremos, denominada Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens – MAB, é atualmente coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República.

4.5 Características gerais da Mesa de Negociação

A Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens - MAB foi (re)instalada no dia 02 de junho de 2011, sem um ato específico que formalizasse sua criação. É composta por uma bancada de governo e uma bancada social. É paritária no que diz respeito às bancadas que a compõem, mas não há paridade na distribuição dos assentos, embora também não haja registro acerca de critério para a ocupação dos assentos. Os órgãos de governo que a compõem estão listados adiante, e a sociedade civil é representada por apenas um movimento social: o Movimento de Atingidos por Barragens. Não há regra muito rígida para definição da periodicidade para a realização das reuniões. As atividades realizaram-se, em sua maioria, na sede da Secretaria Geral da Presidência da República, localizada no Palácio do Planalto em Brasília.

4.5.1 Breve contextualização dos conflitos envolvendo as barragens

A crescente demanda por energia no país é, na atualidade, mais que evidente. A produção, transmissão, e distribuição de energia têm sido defendidas como alavancas do

crescimento econômico brasileiro, vez que o aumento da produção industrial depende incondicionalmente de energia. Com isso ressalte-se, não quero afirmar, que o ciclo energético é exclusivamente responsável pelo desenvolvimento socioeconômico do país.

A matriz energética brasileira está fundada prioritariamente na tecnologia da hidroeletricidade. Isso quer dizer que a maior parte da energia produzida e consumida no Brasil é gerada por usinas ou pequenas centrais hidrelétricas. Ocorre que o empreendimento de instalações como essas dependem da construção e implantação de barragens para aproveitamento hidrelétrico das águas dos rios. O processo de instalação de barragens gera inúmeros e, talvez, imensuráveis, impactos às comunidades que se situam no entorno desses empreendimentos. Apenas para citar o mais óbvio, as barragens formam lagos que acarretam a inundação de grandes porções de terra no entorno do local do empreendimento. Conseqüentemente, tudo o que se encontra na porção de terra alagada tem que ser removido de lugar antes da obra.

Para a solução de inúmeros problemas que decorrem desse tipo de empreendimento, o setor elétrico tem se pautado por uma lógica fundada, na quase totalidade dos casos, numa concepção puramente objetiva. Isso é; como via de regra, o empreendedor responsável pela construção de uma usina ou central, compreende que a empreitada terá como conseqüência a geração danos. Como tal conseqüência é inevitável, o empreendedor estima e calcula os prejuízos materiais que serão suportados pela população atingida e oferta a cada família impactada, a título de indenização, um valor pecuniário. No entanto, as estimativas e cálculos são efetuados considerando parâmetros meramente objetivos. E é justamente aí que se instauram os conflitos sociais mais expressivos em relação aos empreendimentos hidrelétricos. As comunidades atingidas pelas barragens afirmam que seus prejuízos não são meramente materiais, e que, portanto, não podem ser indenizados de forma justa, pela mera oferta de uma soma em dinheiro. Os empreendimentos, segundo afirmam os atingidos, comumente provocam impactos que interferem em suas histórias de vida, laços comunitários, patrimônios imateriais, organizações sociais, atividades produtivas, modos de sustentação e de reprodução física e cultural.

Para além da questão pertinente à indenização ou ressarcimento dos impactos sociais e ambientais causados pela implantação das barragens propriamente dita, é recorrente a identificação de situações de violações de direitos humanos na relação dos empreendedores com atingidos, ao longo de todo o processo de implantação dos empreendimentos hidrelétricos. A propósito disso, e com base em denúncias dessas violações, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH instituiu uma Comissão Especial (CE) para

acompanhar denúncias, realizar um levantamento empírico desses casos, e apresentar sugestões e propostas para a prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens, e a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas.¹²

4.6 Análise crítica da Mesa de Negociação pesquisada

A Mesa foi instalada após a recepção e para dar tratamento à Pauta Nacional de Reivindicações dos Atingidos por Barragens, entregue ao governo em março de 2011. Os documentos acessados junto à Secretaria Nacional de Articulação Social – SNAS da Secretaria Geral da Presidência da República demonstram a realização de pelo menos 08 atividades da Mesa, desde sua re-instalação, que se constituíram em uma reunião de instalação, reuniões de debates em 2011, uma oficina de trabalho em 2001, uma reunião para reinício dos trabalhos em 2012, reuniões de debates em 2012, etc.

Antes de mergulhar na tarefa de avaliação dessa instância própria e especificamente considerada, regressarei um pouco no tempo, para trazer a conhecimento, fatos ocorridos antes da criação da Mesa, e que podem ser considerados como o embrião, a origem de sua criação.

Em 13/10/2003 foi publicado no Diário Oficial da União um Decreto Presidencial que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) constituído por membros de órgãos públicos federais, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República para analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens, e formular propostas para o equacionamento de problemas identificados. O relatório final do referido GTI consta como anexo do presente trabalho de pesquisa.

O grupo, inicialmente, teria 120 dias contados da designação dos seus membros para a conclusão dos trabalhos, o que deveria ocorrer em 12/03/2004. Posteriormente, houve prorrogação do prazo para finalização das atividades, cuja data final passou a ser 31/05/2005.

O relatório final das atividades deveria ser, conforme dispunha o artigo 4º do Decreto, encaminhado à apreciação da **Câmara de Políticas Sociais, do Conselho de Governo**.

O GTI era composto pelos seguintes órgãos governamentais:

¹² O Sumário Executivo do Relatório Final e o próprio Relatório Final dos trabalhos da CE estão disponíveis para consulta no sítio eletrônico:
http://portal.sdh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa_humana/relatorios/relatorios/

- Casa Civil da Presidência da República;
- Secretaria Geral da Presidência da República;
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Ministério da Justiça;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério da Educação;
- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;
- Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da PR.

Ressalte-se que o grupo foi criado no primeiro ano do governo do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Foi instituído e teve todas as suas alterações (relativas à composição e à data de conclusão dos trabalhos) por Decreto Presidencial.

Foi estabelecida uma metodologia para o desenvolvimento das atividades. “Foi realizado um ciclo de audiências com especialistas no assunto e com os principais atores envolvidos na questão, iniciando com a identificação dos pleitos dos atingidos por barragens e, na seqüência, com exposições de consultores e/especialistas de universidades, órgãos públicos, agentes financeiros e de concessionária de energia elétrica. Essas exposições foram intercaladas com reuniões dos membros do GTI, de modo a possibilitar a identificação dos principais impactos socioeconômicos e ambientais da construção de barragens e discutir alternativas para mitigá-los, em empreendimentos já implantados ou em fase de construção, e de minimizá-los ou evitá-los em projetos futuros”.

O grupo realizou 35 reuniões sobre o tema, sendo:

- 03 reuniões anteriores à publicação do Decreto que instituiu formalmente o Grupo;
- 24 reuniões de audiências, debates e formulação de propostas; e

- 08 reuniões internas para discussão do conteúdo do Relatório Final do GTI.

O relatório conta com um quadro resumo da participação dos representantes dos órgãos componentes do GTI, elaborado a partir das listas de presenças.¹³ Segundo o documento, o Movimento de Atingidos por Barragens apresentou ao GTI uma pauta oficial, expressa num documento intitulado Plataforma do Movimento de Atingidos por Barragens – Ações Prioritárias. Essa pauta continha 11 itens de reivindicações. O grupo realizou um diagnóstico da situação a partir da pauta colocada e dos trabalhos desenvolvidos, e identificou 8 problemas centrais, e 7 pontos referentes ao tratamento diferenciado das questões sociais no licenciamento ambiental. Esses problemas e pontos serão demonstrados e tratados de forma detalhada mais adiante.

Durante a realização dos trabalhos do grupo, algumas medidas foram executadas pelo Governo Federal em favor dos atingidos por barragens, tais como: distribuição de cestas básicas a atingidos que se encontravam em situação emergencial; inclusão dos atingidos no Pronaf e no Programa de Reforma Agrária; atendimento de atingidos no Programa de Aqüicultura e Pesca; priorização dos atingidos no Programa Luz para Todos; instalação da Mesa de Negociações Governo Federal/Atingidos.

Isso é; em abril de 2004 decidiu-se instalar em caráter informal uma Mesa de Negociações com o MAB, da qual participavam representantes dos atingidos, da Secretaria Geral da Presidência da República e dos Ministérios de Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Integração Nacional e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

O relatório final dos trabalhos, o GTI elenca, além de um conjunto de ações setoriais complementares em benefício das comunidades atingidas por barragens, 10 propostas para equacionamento dos problemas identificados:

- Continuidade de ações emergenciais: cestas básicas e crédito agrícola;
- Resgate da dívida social em relação às populações atingidas;
- Estabelecimento de critério base para identificação de atingidos por barragens;
- Aperfeiçoamento do conteúdo social na elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – (EIA/RIMA) dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que envolvam aproveitamentos hidrelétricos;

¹³ Ver página 12 do relatório – Doc. 01 – Anexo II

- Adequação dos procedimentos técnicos para o processo de licenciamento ambiental e viabilização de empreendimentos hidrelétricos;
- Estabelecimento de critério base para a inclusão no processo de reassentamento / indenização de atingidos por barragens;
- Uniformização do tratamento das questões sociais no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos;
- Redirecionamento das compensações financeiras e royalties;
- Introdução de cláusulas sociais em financiamentos a hidrelétricas;
- Ordenamento e estímulo às atividades pesqueiras nos reservatórios.

Todas as propostas apresentadas conseguiram identificar e apontar no relatório o conjunto de órgãos responsáveis pela implantação. O relatório conta com um quadro resumo que apresenta os problemas identificados, as propostas para superação e os respectivos responsáveis pela concretização das propostas (página 48 do relatório).

O trecho conclusivo do relatório chama a atenção para o fato de que:

No Brasil, embora tenham sido tomadas medidas pontuais em favor dos atingidos, em algumas oportunidades e em empreendimentos específicos, e o assunto venha sendo objeto de estudos e propostas por parte de especialistas e mesmo de órgãos públicos, especialmente na esfera do MME, trata-se da primeira vez, na história do setor elétrico, que o tema foi incluído na agenda oficial do Governo Federal, por meio de decreto presidencial.¹⁴

No tópico das sugestões, o GTI insere uma proposição de que a Mesa de Negociações “seja transformada em Comissão Interministerial incumbida de dar continuidade às ações de caráter emergencial que vêm promovendo, e também às medidas que vierem a ser aprovadas pela Câmara de Política Social”, como forma de atender à expectativa dos atingidos de contar com um interlocutor único na esfera federal para tratar de questões de seu interesse.

A presente pesquisa não conta com documentos ou elementos que permitam conhecer o que ocorreu no período compreendido entre 2004, desde que o relatório final foi apresentado, e 2011, quando houve uma “re”instalação da esfera participativa que me proponho a analisar por ocasião desse trabalho.

É importante frisar, contudo, a esse respeito, o contexto político institucional que marca essa nova etapa da relação entre MAB e governo federal. Essa “nova” Mesa surge no primeiro ano de gestão que, embora se identifique como governo de continuidade do anterior (do ex-presidente Lula), é um novo governo.

¹⁴ Ver página 49 do relatório – Doc. 01 – Anexo II

A reunião de “re” Instalação da Mesa de Negociação com o MAB, se realizou em 02 de junho de 2011, às 14 horas na Sala nº 97 do Palácio do Planalto, segundo consta da Ata em anexo.

Participaram da reunião 06 representantes do Movimento de Atingidos por Barragens e 23 representantes de Governo, estando representados os seguintes órgãos federais:

- Casa Civil da Presidência da República;
- Secretaria Geral da Presidência da República;
- Secretaria Especial de Direitos Humanos;
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;
- Ministério da Integração;
- Ministério da Pesca e Aquicultura;
- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento;
- Companhia Nacional de Abastecimento;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
- Ministério da Saúde;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério da Justiça;
- Fundação Nacional do Índio;
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão;
- Ministério da Educação.

Houve informação de que a reunião seria conduzida pelo Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência, mas em razão de dificuldades em sua agenda, conforme consta da Ata, a reunião foi coordenada pelo Secretário Nacional de Articulação Social – SNAS.

Os representantes do movimento fizeram um balanço da última negociação e apresentaram a pauta de reivindicações, que foi entregue a todos os presentes.

A pauta do Movimento em 2011 é bastante extensa e será analisada mais detalhadamente a seguir. Apresenta-se, em linhas gerais, da seguinte forma:

O primeiro eixo refere-se à proposta de mudança na política energética e no uso da água.

Nesse eixo se propõe que a formulação de uma política energética popular e de uso da água siga diversas orientações, como participação da classe trabalhadora, combate à privatização da água e energia, acesso universal a esses bens, redução de tarifas, etc.

O segundo eixo dispõe sobre as garantias dos direitos dos atingidos por barragens. Está dividido em:

- Medidas estruturantes;
- Medidas de reparação imediata da dívida social do Estado Brasileiro junto as populações atingidas pelas barragens.

Segundo consta da Ata, a expectativa do movimento era muito grande quanto à discussão e ao atendimento da pauta, e quanto a avanços em relação aos seguintes focos afirmados como principais:

- “I- Política energética que relacione desenvolvimento, energia e a perspectiva social;
- II - Reconhecimento dos direitos dos atingidos:
 - a. Medidas imediatas, que resolvam situações atuais dos atingidos;
 - b. Medidas estruturantes, com uma política de tratamento dos atingidos, pois a construção de mais barragens gera mais atingidos e, por sua vez, tende a aumentar a resistência ao reconhecimento de direitos.”

Como encaminhamentos dessa reunião de Instalação, foram decididas as seguintes ações:

- Cada órgão deverá enviar à Secretaria Nacional de Articulação Social, para sistematização, as seguintes informações:
 - Resposta às demandas presentes na pauta apresentada pelo MAB, relativas a sua área de atuação;
 - Informações sobre processos de interação com o MAB em curso no órgão e que tenham relação com a pauta apresentada;
 - Sugestão de metodologia, dinâmica e periodicidade dos trabalhos da Mesa de Negociação com o MAB.

Estabeleceu-se, ainda, o compromisso de convocação da próxima reunião em até um mês.

Destaque-se, assim, que a primeira reunião, realizada para instalar a Mesa, apresenta alguns traços que merecem ser comentados:

- A reunião não contou com a presença do dirigente maior do órgão (Ministro Chefe da Secretaria Geral), e foi conduzida pelo dirigente de uma das Secretarias Nacionais que o compõem (Secretário Nacional de Articulação Social);
- A reunião não estabeleceu uma metodologia de trabalho, nem fixou um cronograma de atividades;
- A reunião não foi relatada de forma pormenorizada, motivo pelo qual não há um registro muito preciso a seu respeito.

A segunda reunião realizou-se em 19/07/2011, e teve como principais destaques:

- A pactuação da periodicidade bimensal para realização das reuniões da Mesa;
- A proposta de constituição de dois grupos de trabalho no âmbito da Mesa: um para tratar do passivo instalado em relação a populações atingidas por barragens, das questões mais operativas e dos impactos localizados; e outro com foco em questões mais estruturantes, como a elaboração de uma proposta de Política de Tratamento da População Atingida;
- Compromisso da SG de apresentar na reunião seguinte, proposta de metodologia para o monitoramento das demandas da pauta do Movimento.

Em 19/09/2011 houve duas reuniões:

- Primeira: Grupo de Trabalho I para tratar especificamente do passivo de prejuízos causados por empreendimentos aos atingidos por barragens, e não reparados pelos empreendedores, ou pelo Governo. Essa reunião contou com uma participação do Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho.
 - Teve como encaminhamentos: A SG-PR encaminhará a todos os presentes o texto com a lista de pendências regionais discutidas na reunião; realização de reuniões bilaterais do MAB com as empresas de energia, para o encaminhamento das situações específicas, mediadas e agendadas pela SG-PR; realização de reuniões para cruzamento de cadastros de atingidos dos órgãos, para comparar com as informações dos cadastros das empresas.
- Segunda: Grupo de Trabalho II para discutir as possibilidades de políticas públicas a serem trabalhadas para evitar, mitigar ou compensar futuros impactos provocados por empreendimentos hidrelétricos. Foi conduzida pela Secretaria Nacional de Articulação Social.
 - Teve como encaminhamentos: Os órgãos e entidades presentes farão o mapeamento das políticas e boas práticas que podem oferecer para o

público dos atingidos; a Secretaria Geral receberá o material, fará a sistematização e convocará a próxima reunião, provavelmente para a primeira semana de outubro.

Em 06/10/2011 realizaram-se reuniões do GT I e GT II da Mesa. Tiveram como encaminhamentos: A SG-PR irá colaborar para abrir agendas nos órgãos do governo para reuniões bilaterais, sobre demandas específicas; a próxima reunião da Mesa será transformada em uma Oficina, que debaterá a minuta de política feita pelo MAB; a SG-PR vai oficiar os órgãos do governo, solicitando a formalização das propostas de políticas apresentadas na reunião de hoje; a próxima reunião deverá ser no mês de novembro; o MAB disponibilizará sua proposta de política com a maior antecedência possível, para que o governo possa avaliar previamente e chegar na oficina com alguma proposta.

Em 28/11/2011 realizou-se a Oficina de Trabalho para discutir e dar início à construção da Política Nacional de Tratamento de Atingidos por Barragens. (Memória em Anexo).

Segundo o roteiro estabelecido pela SG-PR, a Oficina seria realizada da seguinte forma:

- Apresentação da Proposta
 - Fala da Secretaria Geral (incluindo esclarecimento sobre conceito de atingidos e decreto 7.342/2010)
 - Apresentação da Proposta de Política pelo MAB
 - Rodada de falas e esclarecimento sobre a proposta do MAB
 - Intervalo para Almoço
 - Discussão em Grupos
 - Cada grupo de trabalho seria formado por aproximadamente 7 representantes do Governo e 2 representantes do MAB. Os representantes da SG estariam presentes em cada um dos grupos como mediadores. Os grupos de trabalho deveriam discutir a proposta do MAB, tendo como diretrizes os eixos seguintes:
 - Quais os direitos dos atingidos;
 - Como deve ser o tratamento aos atingidos;
 - Quem no governo se responsabiliza pela política;
 - Como será financiada a política para os atingidos.
- Apresentação dos resultados das discussões em grupo

- Após a discussão em grupo, cada GT apresentará em plenária a síntese das discussões e os encaminhamentos propostos.

A Oficina teve como principais pontos de consenso:

- Governo deve fazer uma reflexão política interna a fim de avaliar se há possibilidade de debate sobre a versão final da minuta da Portaria de regulamentação do Decreto Presidencial nº 7.342/10;
- Secretaria Geral da Presidência deve ser o órgão responsável pela gestão da Política de Tratamento dos Atingidos, considerando sua missão institucional e capacidade de agir de forma transversal, buscando articulação com todos os órgãos que terão responsabilidades no processo;
- Os recursos podem ser provenientes de diversas fontes: Orçamento = para implantação das políticas públicas; BNDES = também pode financiar os custos da Política a fundo perdido; Empreendedor = pode suportar demais custos;
- Garantia da participação social nas questões que guardam pertinência com o empreendimento: Criação de Conselhos com participação de representantes do Governo Federal, Empreendedor, e sociedade civil (local inclusive);
- A responsabilidade pela reparação deve ser atribuída ao Governo Federal, a partir do Cadastro. Criação de um Fundo para financiar o pagamento da dívida para com os atingidos (recursos do Setor Elétrico);
- Os Ministérios deverão avaliar a proposta do MAB, bem como o documento que sintetiza os trabalhos realizados na oficina, e apresentar manifestação sobre os pontos que são pertinentes às suas atribuições, com a sugestão de ações adstritas às suas pastas.

A realização da Oficina encerrou os trabalhos da Mesa no ano de 2011, e a Mesa foi retomada em 2013, com a primeira reunião, ocorrida em 15/03/2012.

A reunião do dia 15 buscou dar continuidade à tarefa de construção da proposta da Política de Tratamento aos Atingidos. Discutiu algumas ações e propostas concretas dos órgãos para incorporar à proposta de Política, e teve poucos encaminhamentos.

Impõe-se destacar também outro acontecimento marcante na mesma data de 15/03/12. Um dos documentos consultados registra que na mesma data houve a realização de um “acordo” firmado entre a Secretaria Geral da Presidência da República e o Movimento de Atingidos por Barragens.

Pela via do acordo a Secretaria Geral assume 15 (quinze) compromissos com o Movimento. Todos os compromissos versam sobre demandas e reivindicações já constantes das pautas apresentadas pelo movimento ao governo, e conseqüentemente, sobre quesitos que já constituíam a agenda da Mesa de Negociação. Ainda por essa via, a Secretaria compromete-se a encaminhar toda a tratativa referente aos direitos dos atingidos e à pauta apresentada pelo MAB, devendo apresentar um plano para o atendimento da pauta geral do MAB.

O termo que estabelece o acordo é firmado pelo Ministro Chefe, em nome da Secretaria Geral da Presidência e pelo Coordenador Nacional, em nome do Movimento de Atingidos por Barragens. Frise-se que esse documento é o mais formal a que pude ter acesso, pois consta com a assinatura dos sujeitos do acordo, tanto o representante do governo, quanto o da sociedade civil.

Parece bastante intrigante o fato de ter a Secretaria Geral, por meio do dirigente que ocupa o cargo de nível máximo na hierarquia da Pasta, assumido tais compromissos, os quais já faziam parte da agenda de debates da Mesa de Negociação. Tal ocorrência parece explicitar a partir de uma análise pouco aprofundada, no mínimo, um descrédito, tanto por parte do governo, quanto por parte do movimento, na instância da Mesa enquanto espaço de solução de conflitos e tratamento da pauta. Contudo, ainda que esse descrédito não se confirme, o firmamento do termo de acordo opera uma clara supressão de atribuições da Mesa de Negociação, o que, por si só, já se configura como uma condição o enfraquecimento de seu caráter.

4.7 A Mesa à luz de suas dinâmicas participativas

Antes de ingressar na tarefa da análise propriamente dita é preciso relembrar alguns aspectos relativos à forma como esse trabalho foi organizado.

Definimos como objeto da pesquisa a ser desenvolvida no âmbito desse trabalho a análise das Mesas de Diálogos implantadas pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, e em funcionamento. A experiência concreta destacada para ser analisada é a Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens.

Foi definido como objetivo geral da pesquisa analisar criticamente o grau de resolubilidade das demandas dos movimentos sociais que compõem as Mesas instaladas pela Secretaria Geral, à luz de alguns aspectos orientadores, e os resultados dessa experiência. A

análise deve apontar as principais dificuldades e resultados positivos do processo, as fragilidades a serem superadas, e outros aspectos pertinentes.

Os aspectos referidos acima estão dispostos em três quesitos fundamentais para orientar o trabalho de análise. Dessa forma, a experiência da Mesa será analisada sempre com base nas perguntas relativas a esses quesitos. São eles: (I) A qualidade da representação; (II) o grau de institucionalização; (III) a disposição efetiva para uma gestão participativa.

4.7.1 A qualidade da Representação

A Mesa de Negociação com o MAB é composta, em linhas gerais, da seguinte maneira: possui uma bancada de governo e uma bancada da sociedade civil. A bancada de governo é composta por vários órgãos públicos federais da administração direta e indireta.

Não há nenhum documento que se proponha a estabelecer um regramento quanto à representação, seja governamental, seja social. Parece-me que a opção para estabelecimento da representação nessa segunda versão da Mesa de Negociação com o MAB, foi por uma formalidade menor que a estabelecida na primeira versão. Assim, as únicas fontes de informação sobre os representantes das bancadas na Mesa são as memórias e as listas de presença. Alguns registros de memória, inclusive o da reunião denominada “Reunião de Instalação da Mesa”, contam com um rol de representantes em seu corpo. Portanto, para os fins do presente estudo, adotarei como definição da bancada de governo, a relação dos órgãos e representantes constantes dessa Memória. Além disso, buscarei, sempre que possível, estabelecer uma comparação com o formato do GTI de 2003 que precede a Mesa.

A reunião que reinstalou a Mesa contou com a participação dos seguintes órgãos de governo: - Casa Civil da Presidência da República; - Secretaria Geral da Presidência da República; - Secretaria Especial de Direitos Humanos; - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; - Ministério da Integração; - Ministério da Pesca e Aquicultura; - Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; - Companhia Nacional de Abastecimento; - Ministério do Meio Ambiente; - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; - Ministério da Saúde; - Ministério do Desenvolvimento Agrário; - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; - Ministério de Minas e Energia; - Ministério da Justiça; - Fundação Nacional do Índio; - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; - Ministério da Educação.

Apresentaremos a seguir no Quadro 1, a título comparativo, a relação entre a composição do GTI de 2003 e a composição da Mesa:

GTI 2003	MESA 2011
- Casa Civil da Presidência da República;	- Casa Civil da Presidência da República;
- Secretaria Geral da Presidência da República;	- Secretaria Geral da Presidência da República;
	- Secretaria Especial de Direitos Humanos;
	- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;
- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;	
- Ministério da Integração Nacional;	- Ministério da Integração Nacional;
- Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da PR.	- Ministério da Pesca e Aquicultura;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;	- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento;
	- Companhia Nacional de Abastecimento;
- Ministério do Meio Ambiente;	- Ministério do Meio Ambiente;
	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;
	- Ministério da Saúde;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;	- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- Ministério de Minas e Energia;	- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério da Justiça;	- Ministério da Justiça;
	- Fundação Nacional do Índio;
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão;	- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão;
- Ministério da Educação;	- Ministério da Educação;
- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;	- Ministério do Desenvolvimento Social;

- Ministério da Fazenda;	
- Ministério do Trabalho e Emprego;	
	- Ministério da Cultura;
	- Ministério dos Transportes;

Quadro 1 - Comparação da composição do GTI com a composição da Mesa

Legenda - Quadro 1	
	Órgão não integrante
	Órgão já participou de alguma reunião

O Movimento estava representado por integrantes cujos nomes foram listados no registro de memória.

O que preliminarmente se ressalta é o desequilíbrio entre o número de representantes do governo e o do Movimento. No entanto, como não há qualquer regra limitando o número de representantes, esse fator poderia ser ajustado em momentos posteriores durante o funcionamento da Mesa.

Outro ponto que chama a atenção é o fato de que os membros do Governo não estão identificados de acordo com o cargo ou função que ocupam em seu órgão. Isso pode ser prejudicial à representação. É que, caso o órgão possa ser representado por qualquer de suas unidades, instâncias, ou repartições, não se lhe impõe a responsabilidade de indicar um representante habilitado técnica e/ou politicamente para o estabelecimento de compromissos. Conseqüentemente, instala-se uma lacuna que permite que os órgãos governamentais deixem de se comprometer com as deliberações construídas na Mesa, sob o argumento de que tais deliberações dependem de anuência política superior, ou análises técnicas posteriores.

Outra situação possível ante essa configuração seria um desequilíbrio de representação entre os órgãos. Nessa hipótese, uma pasta poderia estar representada por um assessor, outra por um Secretário Executivo, outra por um assistente técnico, outra por um Secretário Nacional.

Ante essas considerações, impõe-se uma indagação: Como são escolhidos os representantes dos órgãos de governo para compor a Mesa? Essa pergunta não encontra resposta a partir da simples análise dos documentos acessados, e demandaria uma investigação um pouco mais profunda, para a qual não encontraremos tempo hábil nessa etapa dos trabalhos. De toda sorte, é possível registrar uma inconsistência na representação da

bancada governamental da Mesa, o que nos leva à conclusão de que a qualidade da representação de governo não é satisfatória.

Lembremos que Boaventura de Sousa Santos elenca três características fundamentais a uma representação de qualidade: a autonomia; a responsabilização; e a transparência.

A análise dos documentos indica que a ação do MAB na Mesa pode distinguir-se da ação do governo, sugerindo certa autonomia de um ator em relação ao outro. O Movimento, mesmo tendo aderido à integração de uma instância institucional pública de participação, não se furta ao exercício da crítica, da oposição, e do controle social. Suas pautas e demandas são formuladas e apresentadas sem qualquer interferência aparente do governo, e suas prioridades raramente se submetem à agenda de governo. Os registros acessados demonstram que o Movimento reiterou determinadas demandas em sua pauta de reivindicações de 2012, que já haviam sido apresentadas em 2011, reafirmando sua posição em relação aos temas que pretendia ver incluídos na agenda de debates. Ademais, ambas as pautas de reivindicações do Movimento apresentam críticas estruturais às diretrizes da política energética desenvolvida pelo Governo. Essas constatações constituem sutis indícios de uma posição autônoma do MAB em relação ao Governo.

Não foi possível identificar, contudo, por meio da consulta aos documentos, como se dá o custeio das despesas com deslocamentos e hospedagens dos representantes do Movimento para participação nas atividades da Mesa. Esse elemento constitui também um fator fundamental na avaliação do grau de autonomia do Movimento em face do Estado e do Governo. É evidente que, em sendo as despesas custeadas com recursos públicos, há prejuízo à integralidade dessa autonomia. Esse formato concentra decisões importantes nas mãos do governo, como, por exemplo, as datas, períodos e frequência de realização das reuniões. Referida concentração, por sua vez, é capaz de submeter, de certa forma, a ação do Movimento à ação do governo, comprometendo o exercício pleno da autonomia da sociedade civil.

Também não é possível depreender dos documentos consultados que a conduta do MAB durante a relação com o governo, que os princípios da responsabilização e da transparência são respeitados. Não há qualquer elemento assegurando que as reuniões realizadas entre governo e movimento são precedidas ou procedidas por reuniões de suas lideranças com as bases, sobretudo em âmbito regional. Também não há registro, dentre os documentos, de práticas do Movimento voltadas à circulação dos registros relativos aos trabalhos da Mesa por suas bases. Um fator relevante nesse sentido, entretanto, é a demanda

do Movimento pela presença do Governo em discussões regionais onde estão instaurados conflitos pontuais, para abordar e buscar soluções junto aos atores locais. Dessa característica infere-se que a organização social do MAB não está fundada em preceitos concentradores ou centralizadores dos processos decisórios em um conjunto de lideranças, compartilhando-os com a base.

Todas essas inferências, contudo, são frágeis e exigiriam o aprofundamento na investigação do funcionamento da Mesa, o que pode ser feito em momento posterior à realização da presente dissertação, a título de aprimoramento desse estudo.

Portanto, quanto à qualidade da representação, essa esfera participativa requer, ainda, um aprofundamento na análise de seu funcionamento, a fim de que se constate se atingiu um ponto satisfatório a partir do qual seja possível esperar resultados efetivos de seu funcionamento. O que se pode constatar desde já, no entanto, é que o formato adotado para a representação do Governo tende a dificultar a assunção de compromissos para com o Movimento, tendo em vista que:

- A forma de designação dos representantes de governo para compor a Mesa é desconhecida;
- A designação dos representantes de governo para compor a Mesa não está relacionada à ocupação de cargo ou desempenho de função que lhes assegure habilidade técnica e/ou autoridade política para negociar e assumir compromissos na Mesa;
- Não há qualquer regramento ou exigência capaz de garantir um equilíbrio entre os representantes, no que tange ao grau de habilidade técnica e/ou autoridade política;
- A partir do conjunto de características acima elencadas é impossível afastar a hipótese de que os consensos estabelecidos na Mesa devem necessariamente submeter-se à consideração posterior ou deliberação superior.

Essas constatações permitem concluir que a Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens ainda não se configura como um espaço autônomo e legítimo o suficiente para uma instância apta à geração de resultados concretos, e a um funcionamento eficaz.

Em relação à representação social, é possível constatar, com base nos elementos existentes, que:

- Não há um regramento predefinido a definição do período máximo possível para permanência de cada representante no exercício da representação. Isso possibilita, senão propicia, que as mesmas lideranças permaneçam no exercício da representação por tempo indeterminado. Já afirmamos que em nenhuma prática democrática que demanda representação, é salutar o estabelecer-se a vitaliciedade de um representante na função, sob pena de prejudicar a relação de responsabilização entre o representante e os representados. No particular aspecto a que associamos essa afirmação, a representação por tempo prolongado, embora possa servir à qualificação de um determinado representante, impede que novas lideranças sejam formadas e tenham o direito de representar sua organização no espaço participativo.

4.7.2 Grau de institucionalização

Como já constatamos, a Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens não contou com um ato formal de criação ou de instalação. O único registro que se tem a respeito é a memória da “Reunião de Instalação da Mesa”.

Portanto, fica muito difícil compreender qual a finalidade de sua criação, que objetivos ela deve perseguir, por meio de qual composição, por meio de quais atribuições, e que resultados são esperados de seus trabalhos.

No entanto, é possível inferir-se a partir da leitura dos documentos que a Mesa foi criada com um espaço de diálogo entre o governo e o Movimento de Atingidos por Barragens, sobre as reivindicações desse movimento. Sejam essas reivindicações muito antigas e nunca até então atendidas, sejam novas e constantes da pauta entregue à Secretaria Geral em 2001. Sejam elas de caráter mais estruturante, sejam de caráter mais emergencial, como o atendimento a uma comunidade atingida que se encontra em situação de insegurança alimentar.

Os registros das reuniões, denominados memórias, também parecem bastante frágeis. Não há qualquer sistema de registros formais por Atas; não há processos administrativos que reúnam os procedimentos e ações adotados no âmbito da Mesa; nenhum documento conta com numeração e/ou identificação administrativa; os registros não são firmados por nenhum servidor ou agente público, nem sequer pelos participantes da reunião.

Esse conjunto de lacunas, além de dificultar a busca e localização de dados, fragiliza sobremaneira a credibilidade das informações existentes, sob vários aspectos, sob os quais passarei a discorrer.

É possível também inferir-se da análise das memórias de reuniões, que tudo foi sendo construído durante o funcionamento da Mesa. Assim, pactuou-se em uma reunião, que a Mesa se debruçaria sobre dois eixos: um emergencial – visando a construção de soluções para a reparação dos danos já ocorridos no passado; um estruturante – visando a elaboração de proposta de futura Política Nacional de Tratamento dos Atingidos por Barragens. Pactuou-se também durante uma reunião, a metodologia de trabalho que seria adotada para cumprimento dessas tarefas. Ampliou-se depois da reunião de instalação o rol de órgãos componentes da bancada governamental, o que certamente se deu ante a constatação de lacunas no debate sobre alguns temas. Definiu-se depois da primeira reunião a periodicidade de encontros da Mesa. E assim por diante.

Por um lado, parece bastante atraente a possibilidade de estabelecimento de uma relação horizontalizada entre governo e sociedade, num espaço em que todas as soluções são construídas conjuntamente na medida em que os problemas se apresentam. Essa característica tende a fortalecer a raiz democrática e o traço da confiança nas relações estabelecidas na esfera participativa. Todavia, se os resultados desses consensos não forem se constituindo em diretrizes objetivas para os trabalhos, é bem possível que essa característica se torne o germe de um conflito.

Em qualquer unidade da Administração Pública, sobretudo num sistema de gestão pública como o brasileiro, fundado numa tradição essencialmente burocrática, um ato só é perfeito quando estiver expresso por meio de um documento. Portanto, os papéis em que estão registradas as ocorrências da Mesa:

- 1º - não possuem caráter de documentos, vez que não contam com assinaturas de responsáveis, números de registro, etc;
- 2º - não são capazes de comprovar a existência e o funcionamento regular da Mesa;
- 3º - podem, no entanto, constituir um conjunto de elementos aptos a subsidiar um processo de resgate do histórico do funcionamento da Mesa.

Com isso ressalte-se que, embora haja um registro mínimo do que se passou e se passa na Mesa, ele é absolutamente insuficiente para: comprovar a existência e o funcionamento da instância participativa; garantir o cumprimento dos compromissos ali

firmados; por si só, instruir um processo de aprovação dos compromissos ali firmados; compor um registro histórico do funcionamento da instância.

Ressalte-se, inclusive, que os acordos, negociações, pactuações estabelecidos nessa esfera, não são registrados em nenhum documento formal. Não há, por exemplo, nenhuma resolução, termo de compromisso, termo de consensos, ou outra forma de estabelecimento mais formal das ações acordadas.

Isso é, caso as ações pactuadas na Mesa sejam, de fato, levadas a efeito pelo governo, elas só são levadas a efeito com base no compromisso político, ético, ou moral do governo para com aquele segmento social. Apenas exemplificativamente, suponhamos que um fator externo determine uma mudança súbita no governo. Os novos gestores não terão qualquer compromisso jurídico-formal de dar andamento ao funcionamento da Mesa, ou cumprir qualquer acordo ou pactuação firmado na gestão anterior. Ainda que gestores desse novo governo tenham interesse em dar continuidade ao funcionamento da instância, terá dificuldades de acessar um acervo documental por meio do qual possa compreender o que se passou em relação ao assunto.

Por todas essas razões, é inequívoca a afirmação de que a falta de um conjunto mínimo de instrumentos de registro e celebração dos atos praticados na Mesa de Negociação com o MAB, não só prejudica a comprovação da existência e do funcionamento dessa instância, deixando-a totalmente desprovida de credibilidade, como também desprestigia e desqualifica o espaço, na medida em que trata a relação entre o governo e o Movimento, no plano da total informalidade, baseando-se apenas em princípios subjetivos, que de tão frágeis, são incapazes de sustentar os compromissos estabelecidos entre as partes. Isso é, essa informalidade extrema transforma aquilo que nasceu para ser uma instância de participação social, em uma esfera de diálogo em que as partes se escutam, sem responsabilidade de buscar soluções no plano das ações e políticas públicas.

A periodicidade de reuniões bimensais preestabelecida foi devidamente cumprida.

Portanto, é imprescindível que a Mesa de Negociação com o MAB adote algumas medidas urgentes no sentido de formalizar seus trabalhos, constituir suas Atas para convalidar as lacunas precedentes nesse sentido, elaborar regimento interno com base em todos os consensos já preestabelecidos, pela criação de procedimentos e fluxos para tratamento das demandas do Movimento, instaurar processos administrativos para abrigar a tramitação desses procedimentos, e instituir mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos.

4.7.3 Disposição do governo para uma gestão participativa

A partir dos relatos consultados, é possível inferir-se que o Governo Federal optou por dispensar uma parcela significativa de seu tempo para dialogar com o MAB. Foram realizadas 35 reuniões no GTI de 2003, 07 reuniões na Mesa em 2011, pelo menos 07 reuniões na Mesa em 2012, 01 oficina, 01 seminário nacional, diversas reuniões com o Movimento no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH, pautas recebidas, pautas consolidadas, relatórios realizados, e acordos firmados.

Mas será que é possível afirmar que um grande número de reuniões realizadas implica diretamente na efetiva disposição do governo para que a política de relação com os atingidos por barragens no passado e no futuro seja fruto de uma construção participativa e seja objeto de uma gestão participativa?

E por que depois de tantos anos de relação e discussão em torno de um conjunto de reivindicações, muitas demandas ainda são reiteradas pelo Movimento?

Retornaremos a um aspecto importante, já mencionado anteriormente, mas totalmente pertinente como elemento de reflexão sobre esse quesito. Trata-se de nossa incerteza em relação à forma e ao método por meio dos quais a Mesa se propunha, quando de sua (re)instalação, a dialogar com o MAB, e a responder às reivindicações apresentadas e/ou reapresentadas. Sendo assim, o papel da coordenação da Mesa, como já coloquei, me parece ser um misto entre promover a proposição de respostas aos problemas colocados, e mediar as relações entre o Movimento e os órgãos competentes para solucionar determinadas questões que não demandam soluções interministeriais.

Essa identidade, digamos, imprecisa se reflete diretamente na aferição da disposição do governo de considerar a Mesa como um espaço participativo de formulação de políticas públicas. Vejamos por que:

Uma possibilidade que se apresenta é a constituição de uma instância de diálogo com a sociedade civil, que ajude a monitorar a forma e a permeabilidade dos órgãos de governo à discussão e resposta a pautas dos movimentos sociais. Outra possibilidade bastante diferente é a instalação de uma esfera onde as ações e políticas públicas são pensadas e construídas coletivamente como resposta às pautas dos movimentos sociais. O primeiro arranjo está muito mais próximo de uma instância governamental que apóia e subsidia o

exercício do controle social. O segundo se configura como uma real esfera de participação social.

Bem, partiremos, pois, da premissa de que a Mesa, a despeito da conformação híbrida, tem vocação para a promoção do exercício da participação social, e tem como objetivo a formulação coletiva de propostas de ações e políticas públicas. Dessa forma analisaremos dois aspectos fundamentais à investigação da disposição governamental para a participação social:

- Que relevância possuem os temas que são submetidos ao debate na Mesa?
- Que parcela dos resultados dos debates e proposições da Mesa têm sido incorporados pelo governo na forma de ações e políticas públicas?

Sabemos que as reivindicações e demandas do MAB são fruto de um histórico de diversos conflitos que permeiam os processos de viabilização de empreendimentos hidrelétricos em que, freqüentemente, não são consideradas as responsabilidades de evitar, mitigar ou compensar impactos gerados às populações e comunidades do entorno. Dessa forma, há um passivo enorme de reparações devidas pelo setor elétrico a essas comunidades. Coloco essa questão porque os passivos trazem à tona a necessidade de indenizações pecuniárias. E essas indenizações podem ou devem ser custeadas com recursos públicos (sejam provenientes de empresas estatais, sejam provenientes de órgãos da administração direta). Essa questão, que integra a extensa e complexa pauta de demandas do MAB, parece ser das mais objetivas. Parece-me, contudo, que desde 2011 quando a Mesa foi reinstalada com o propósito de responder à pauta de reivindicações do Movimento, jamais foi colocado efetivamente em discussão o problema da identificação do órgão responsável por arcar com os custos da reparação desse passivo. Uma proposta advinda do MAB para avançar na adoção de soluções é a criação de um Fundo com recursos provenientes do setor elétrico (incluindo-se empresas estatais e órgãos da administração direta) para reparação dos danos já causados no passado, e para suportar os custos do tratamento futuro que se pretende dispensar a novas comunidades que serão atingidas pelas barragens. A proposta de criação do Fundo nunca foi avaliada com a devida atenção, motivo pelo qual, não foi afastada, nem incorporada como ação concreta do governo.

Outros pontos sensíveis que circundam o debate sobre a implantação das barragens, e compõem o que se denomina Política Energética, tais como o preço das tarifas de energia, a matriz energética do país, e o modelo das relações de trabalho no setor elétrico, não

são colocadas em debate na Mesa, nem parecem permitir um conjunto de proposições capazes de interferir na avaliação, formulação ou reformulação das políticas públicas correlatas.

Igualmente importante, mas que não parece estar no centro dos debates com a sociedade civil, é a forma e os critérios de partição dos recursos públicos federais. Frequentemente, os movimentos sociais buscam saber como os recursos orçamentários do governo são repartidos. Querem conhecer o percentual que é empregado em investimentos em infraestrutura em relação às ações sociais. A pauta do MAB traz diversas propostas que demandam investimento de recursos. Para que se discutisse essas propostas de forma satisfatória, seria necessário um debate sobre prioridades na aplicação de recursos públicos. Essa questão, no entanto, nunca foi colocada em discussão na Mesa em nenhuma das reuniões relatadas.

É comum e razoável que se afirme que as prioridades do governo são identificadas por meio da verificação da forma de alocação de recursos. As políticas e ações prioritárias recebem parcelas maiores de recursos orçamentários. As menores parcelas do orçamento destinam-se àquelas políticas e ações que não perfazem o conjunto de prioridades no rol dos esforços governamentais. O tema da alocação de recursos, pela via da regra, não é aberto para debate com a sociedade civil. E é sensível o fato de que a maioria dos governos sequer encontra meios de informar publicamente a motivação de suas escolhas em relação à alocação de recursos orçamentários.

De outro lado, contudo, a iniciativa da Mesa de dispor-se a formular uma proposta de política para o tratamento dos atingidos, é notável.

A formulação de políticas públicas é assunto da mais alta relevância. As políticas públicas são conjuntos de ações governamentais que se propõem a apresentar respostas a situações, conflitos, ou problemas que se apresentam no âmbito de uma sociedade. Quando uma política pública é formulada de maneira participativa, refletida e construída juntamente com a sociedade civil organizada, ela tende a ser mais qualificada, pois contempla também o enfoque dos segmentos sociais que experimentam as situações e conflitos, e que conseqüentemente, serão beneficiários das ações.

Essa iniciativa demonstra certa permeabilidade do governo às concepções, posições e demandas da sociedade civil, e se constitui em uma característica de um governo disposto a uma gestão participativa.

Boaventura de Sousa Santos conta que o Orçamento Participativo, experiência que pesquisou e relatou na obra já referida, é a manifestação de uma “esfera pública” emergente, onde os cidadãos e organizações comunitárias por um lado, e o governo por outro,

convergem com autonomia mútua. Tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna uma autonomia mutuamente relativa. A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

No caso do Orçamento Participativo as deliberações de seu Conselho, o COP, tomam-se por maioria simples. As decisões são remetidas para o Executivo; em caso de veto pelo Prefeito, regressam ao Conselho para nova avaliação; a rejeição do veto do Prefeito requer maioria qualificada de dois terços; se ocorre uma rejeição, o assunto regressa ao Prefeito para uma avaliação e decisão final. O veto do Prefeito deve ser fundamentado e só pode ser exercido por razões técnicas e por uma avaliação financeira. Até o momento em que o autor pesquisara a experiência, porém, o veto nunca havia sido exercido. Sempre que o Executivo teve reservas em relação a uma obra, conta Santos, a sua posição foi explicada à comunidade pela equipe técnica e a comunidade acabou por concordar.

Vários elementos podem garantir a eficácia e a responsabilização durante um processo participativo. Um primeiro e fundamental elemento, é a vontade política do Executivo. A vontade que tem um governo de realizar sua gestão de forma participativa. Sempre que essa vontade é real, o espaço para o diálogo é concreto, o diálogo é franco, a incorporação dos resultados do diálogo é inquestionável, e os limites para tanto são claramente verbalizados. A lei e as restrições orçamentárias podem representar dificuldades ou empecilhos concretos para o Executivo implementar uma ação demandada pela sociedade civil em uma esfera participativa. Mas essas barreiras têm que ser colocadas clara e expressamente à sociedade. E eventuais descumprimentos de compromissos assumidos devem ser sempre justificados pelo governo à sociedade.

A responsabilização deve ir até o limite máximo possível. Os representantes do Poder Público devem prestar contas e fornecer informação precisas e consistentes, para garantir a inteligibilidade e a transparência de todo e qualquer processo participativo. Essa prestação de contas pode ocorrer por meio da realização de reuniões públicas, documentos formais, folders, cartazes, etc.

A co-gestão ou gestão participativa está plantada em um terreno tenso e repleto de direitos e deveres. Por isso, nada é fácil nesse campo. Assim, o ato de prestar contas, justificar, e informar a sociedade é um dever inquestionável de qualquer governo que pretenda articular-se vinculando participação, distribuição e eficácia das decisões.

O Executivo tem um papel proeminente na eficácia das instâncias participativas. O ciclo, a agenda e os prazos de encontros e compromissos são estabelecidos pelo governo. Isso é feito de acordo com os requisitos legais, mas também de acordo com uma estratégia política. A iniciativa do Executivo só se torna eficaz se as comunidades e os movimentos populares participarem ativamente no processo. Não há dúvida de que a participação popular é ativa. Mas será que também ela é autônoma? E o que significa ser autônoma? A questão da autonomia deve ser discutida só no contexto das relações entre movimento e governo, ou também no contexto das relações do movimento com os outros partidos e forças políticas que integram o campo político local?

A autonomia deve ser entendida como a capacidade popular de canalizar apoio externo com um mínimo de condições e de colocá-lo a serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades. No contexto brasileiro, a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver força e eficácia organizativas, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si, e usando essa competição para impor exigências que, por importantes que sejam para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição.

Os conflitos e as necessárias mediações entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder, são intrínsecos à participação. Critérios técnicos limitam o campo da deliberação e da participação, é bem verdade. Mas a partir dos processos participativos é possível transformar radicalmente a cultura profissional das equipes técnicas do Executivo, como ocorreu na experiência do Orçamento Participativo relatada por Santos. Ele conta que a equipe do Governo municipal, à época, foi submetida a um profundo processo de aprendizagem, que incluía a capacidade de comunicação e argumentação com cidadãos comuns, a veiculação das informações e recomendações em linguagem acessível a pessoas que não dominam conhecimentos técnicos, capacidade de persuasão em relação à razoabilidade das recomendações em lugar da imposição de forma autoritária, a demonstração exaustiva da inviabilidade de qualquer hipótese ou solução alternativa proposta como fundamento de seu afastamento, etc. Onde anteriormente prevalecia uma cultura tecnoburocrática, emergiu gradualmente uma cultura *tecno-democrática*.

Passemos, então, à análise sobre a incorporação dos resultados dos debates e proposições da Mesa pelo governo.

A realização de uma tarefa de análise como essa, exigiria como é evidente, uma pesquisa bastante aprofundada a partir de um conjunto de elementos que não estiveram disponíveis para o presente trabalho. Dessa forma, a opção foi por desempenhar esse mister a

partir da comparação entre as Pautas Nacionais do Movimento nos anos de 2011 e 2012, e análise de outros elementos constantes nos documentos disponíveis e que compõem o presente trabalho. Assim, consideraremos para essa análise “as demandas trazidas na Pauta de 2011 que reaparecem na de 2012, adotando-se o pressuposto de que não tiveram uma solução final”. Não consideraremos “as demandas que somente foram introduzidas na pauta de 2012, adotando-se o pressuposto de que são novas”. As demandas consideradas serão caracterizadas conforme a seguinte classificação:

1	Tratadas e solucionadas	Os documentos consultados registram o debate das demandas e um respectivo encaminhamento conclusivo
2	Tratadas e não solucionadas	Os documentos consultados registram o debate das demandas mas não registram respectivo encaminhamento conclusivo
3	Não tratadas e solucionadas em instâncias externas à Mesa	Os documentos consultados registram que o debate das demandas e/ou respectivo encaminhamento conclusivo foram encaminhados a uma instância diversa da Mesa
4	Não tratadas e não solucionadas	Os documentos consultados não registram o debate das demandas nem um respectivo encaminhamento conclusivo

Tabela 1 – Classificação das demandas caracterizadas

Os quadros de número 2, abaixo apresentados, demonstram os itens que foram apresentados nas pautas do Movimento de Atingidos por Barragens em 2011 (coluna I) e 2012 (coluna II), e o status do acolhimento / tratamento dispensado pelo Governo (coluna III). As demandas foram apresentadas em quadros subdivididos em conformidade com a subdivisão dos temas nas pautas do próprio Movimento. Assim, o quadro 2.1 trata dos pontos das pautas relacionados à Política Energética. O quadro 2.2, dos relacionados às medidas estruturantes. No 2.3, são tratadas as medidas de reparação imediata. Questões relacionadas ao Meio Ambiente estão dispostas no quadro 2.4; à Educação no 2.5; e à Saúde no 2.6. Os quadros 2.7 e 2.8 apresentam, respectivamente, as demandas relacionadas à Cultura e Esportes e Direitos Humanos.

INTRODUÇÃO À PAUTA		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III - RESULTADO

Como forma de debater e implementar os pontos abaixo, propomos de imediato a constituição de uma Comissão (ou Grupo de Trabalho) integrada por representantes do Governo Federal e sociedade civil.	Continuidade da Mesa de Negociação, estabelecendo reuniões periódicas e condições para o trabalho de seus membros e o efetivo cumprimento pelo Governo das decisões tomadas neste espaço.	Mesa de Negociação foi criada em 2011 e teve continuidade em 2012. Demanda integralmente cumprida. 1 – Tratada e solucionada
POLÍTICA ENERGÉTICA		
Propomos que a formulação de uma política energética popular e de uso da água siga as orientações descritas na Pauta.	Propomos que a formulação de uma política energética popular e de uso da água siga as orientações descritas na Pauta.	A Mesa não discutiu as linhas gerais da política energética. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
	Medidas para viabilização de um milhão de placas solares de aquecimento de água, para economizar energia e diminuir o custo nas contas de luz das famílias.	A demanda não constava da pauta de 2011.
	Diminuição nas tarifas do gás de cozinha e da energia elétrica para os consumidores residenciais.	A demanda não constava da pauta de 2011.

Quadro 2.1 – Introdução e política energética

GARANTIA DOS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS		
MEDIDAS ESTRUTURANTES		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
A imediata inclusão de representantes da sociedade civil, em especial do MAB no Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico.	Garantia de representantes da sociedade civil no Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico.	Esse tema foi discutido em diversas reuniões, mas nunca se viabilizou a inclusão demandada. 2 - Tratada e não solucionada
Participação do MAB na regulamentação do Decreto nº 7.342 que institui cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de energia hidrelétrica.	Garantir a imediata a regulamentação e aplicação do cadastro socioeconômico, sem retrocessos no conteúdo original do decreto.	A regulamentação começou a ser discutida em 2011. Não foi finalizada, motivo pelo qual a demanda retornou em 2012. 2 - Tratada e não solucionada

	Garantia que o decreto seja válido também para os casos de atingidos por barragens de acúmulo de água, independente da geração de energia elétrica.	A demanda não constava da pauta de 2011.
Criar uma política que defina regras e critérios no tratamento social das populações atingidas por barragens.	Criação de política adequada de reparação das perdas e prejuízos da população atingida por barragens, definindo regras e critérios para seu tratamento social e ambiental.	A política proposta começou a ser discutida em 2011. Não foi finalizada, motivo pelo qual a demanda retornou em 2012. 2 - Tratada e não solucionada
Fundo de aporte de recursos para financiamento de Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural dos atingidos por barragens.	Fundo de aporte de recursos para financiamento de Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural dos atingidos por barragens.	A criação do Fundo não foi discutida na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
	Criação de órgão ligado ao sistema ELETROBRÁS para implementar a política de reparação e tratamento das populações atingidas, com ampla participação dos atingidos.	A definição do agente público responsável pela implementação da política foi debatido. Não houve decisão a respeito. 2 - Tratada e não solucionada

Quadro 2.2 – Medidas Estruturantes

MEDIDAS DE REPARAÇÃO IMEDIATA DA DÍVIDA DO ESTADO JUNTO AOS ATINGIDOS		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Garantia de condições para a realização de levantamento dos principais problemas sociais pendentes nas barragens já construídas.	Garantia de condições para a realização de levantamento dos principais problemas sociais pendentes nas barragens já construídas.	Foram realizadas reuniões com o IPEA para definição de metodologia para o diagnóstico. Não foi efetivado. 2 - Tratada e não solucionada
Execução dos Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens para a recuperação das comunidades já atingidas.		Foi debatida a demanda. No âmbito da formulação da proposta de política se avaliou a possibilidade de incorporação. 1 – Tratada e solucionada

Continuidade na distribuição de Cestas Básicas, garantindo o repasse para 28 mil famílias atingidas, expulsas do seu local de trabalho.	Continuidade na distribuição de Cestas Básicas, garantindo o repasse para 16.800 famílias atingidas já beneficiárias, chegando às 28.000, sem utilização de cartão.	A distribuição das cestas de alimentos teve continuidade, mas não se alcançou a cobertura de famílias demandada. 2 - Tratada e não solucionada
Reassentamento das 12 mil famílias já cadastradas no INCRA.	Reassentamento das 12 mil famílias já cadastradas no INCRA.	Não foram reassentadas todas as famílias. 2 - Tratada e não solucionada
Implantação de medidas de Incentivo a produção de Energia e Alimento Saudáveis.	Liberação dos projetos PAIS, junto a Fundação Banco do Brasil – FBB e BNDES.	Compromisso foi assumido no sentido da liberação. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
Liberação pelo MDA de recursos do projeto de Produção e comercialização da agricultura de comunidades atingidas por barragens.	Liberação dos Projetos junto ao MDA/SAF para contratação e prestação de Assistência Técnica Agrícola específica para as famílias atingidas por barragens.	Houve pouca discussão sobre o tema. Não há registro de avanços na pactuação de compromissos. 2 - Tratada e não solucionada
Renovação e ampliação do convênio com a CONAB sobre Aquisição de Alimentos em comunidades atingidas por barragens.		A renovação ocorreu, mas não foi assumida como compromisso na Mesa. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
Liberação pela ELETROBRÁS dos recursos aprovados em 2010 para o projeto de Hortas Agroecológicas de Produção de Alimentos.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Garantir ações específicas para as mulheres de geração de renda através da produção de alimentos saudáveis.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Garantir recursos para implantação de projetos de produção de peixes nos rios, lagos e em tanques escavados e tanques redes.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Garantir o rebate de R\$ 15.000,00 nas dívidas dos pequenos agricultores e assentados.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não

		solucionada
Liberar uma linha de crédito subsidiado, no valor de R\$ 8.000,00/família para produção de alimentos.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Atender os pontos de pauta específica de cada região atingida por barragem.	Atender os pontos de pauta específica de cada região atingida por barragem.	Algumas pautas regionais foram discutidas e tratadas fora da Mesa. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
	Garantir o acesso a água através da continuidade da parceria e construção de Cisternas para 1.000 novas unidades.	A demanda não constava da pauta de 2011.

Quadro 2.3 – Medidas de Reparação Imediata

DEFESA, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Manter o atual Código Florestal Brasileiro.		Não foi debatido na Mesa. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
Garantir o Pagamento pelos Serviços Ambientais às famílias atingidas por barragens.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Criação de um Programa Piloto de constituição de Agroflorestas nas áreas lindeiras aos lagos de barragens.	Criação de um Programa Piloto de constituição de Agroflorestas nas áreas lindeiras aos lagos de barragens.	Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Isenção de custos de averbação de áreas das propriedades da agricultura camponesa e familiar em função da legislação ambiental.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Criação de um Programa de acesso à água e recuperação das nascentes.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada

Criação de um Programa de Educação Ambiental.	Criação de um Programa de Educação Ambiental.	Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
---	---	---

Quadro 2.4 – Meio Ambiente

EDUCAÇÃO		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Constituição de Programa de Formação e Capacitação Técnica da juventude com foco nas áreas da produção camponesa de energia e alimentos saudáveis.	Constituição de Programa de Formação e Capacitação Técnica da juventude com foco nas áreas da produção camponesa de energia e alimentos saudáveis.	Assumido o compromisso de articulação para cumprimento. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
Continuidade pela ELETROBRÁS do repasse de recursos para etapas restantes do Curso de Extensão/Especialização Energia e Sociedade.	Continuidade pela ELETROBRÁS do repasse de recursos para etapas restantes do Curso de Extensão/Especialização Energia e Sociedade.	Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
	Viabilização de recursos para retomar imediatamente o Projeto de Alfabetização para os atingidos por barragens, encerrado em 2006.	A demanda não constava da pauta de 2011.

Quadro 2.5 – Educação

SAÚDE		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Garantia de condições para realização de diagnóstico das doenças mais frequentes nas regiões atingidas por barragens.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Constituição de programa de formação e informação sobre as doenças mais frequentes decorrentes da implantação de barragens.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
Constituição de programa de Formação e Capacitação de agentes comunitários próprios das comunidades atingidas.	Constituição de programa de Formação e Capacitação de agentes comunitários próprios das comunidades atingidas.	Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada

Recuperação e Implantação de Postos de Saúde nas comunidades atingidas.		Não há registro de tratamento dessa demanda na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
	Criação de grupo de trabalho entre MAB e Governo, e entidades ligadas ao tema da saúde pública para discutir questões relacionadas ao gravíssimo problema de saúde que vem ocorrendo nas diversas áreas de construção das barragens.	A demanda não constava da pauta de 2011.

Quadro 2.6 – Saúde

CULTURA E ESPORTES		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Criar condições para realização de projetos de cinemas itinerantes, valorização e resgate da cultura tradicional e esportes nas comunidades atingidas por barragens.	Criar condições para realização de projetos de cinemas itinerantes, valorização e resgate da cultura tradicional e esportes nas comunidades atingidas por barragens.	Foram discutidas na Mesa propostas de Pontos de Cultura, de Memória, e Cinemas Itinerantes. Não há registro de avanços na pactuação dessas ações. 2 - Tratada e não solucionada

Quadro 2.7 – Cultura e Esportes

DIREITOS HUMANOS		
I – PAUTA 2011	II – PAUTA 2012	III – RESULTADO
Criação de comissão com a participação do MAB para monitorar as recomendações do Relatório do CDDPH.		A comissão foi criada no âmbito do Conselho. 3 - Não tratada, solução externa à Mesa
Criação de programa de capacitação de agentes e defensores dos Direitos Humanos voltado aos atingidos por barragens.		Não há registro de tratamento dessa questão na Mesa. 4 - Não tratada e não solucionada
	Instituição imediata de um Grupo de trabalho para tratar dos graves problemas ocorridos na	A demanda não constava da pauta de 2011.

	construção de barragens que atentam contra os direitos das mulheres.	
	Garantir recursos necessários para que as atingidas por barragens desenvolvam atividades de capacitação e envolvimento das mulheres nas áreas ameaçadas e atingidas por barragens em todo o Brasil.	A demanda não constava da pauta de 2011.

Quadro 2.8 – Direitos Humanos

A simples avaliação numérica dos dados demonstra que a Mesa contou com os seguintes resultados para efetividade no tratamento das demandas apresentadas na pauta de 2011, conforme se demonstra pelo Gráfico abaixo:

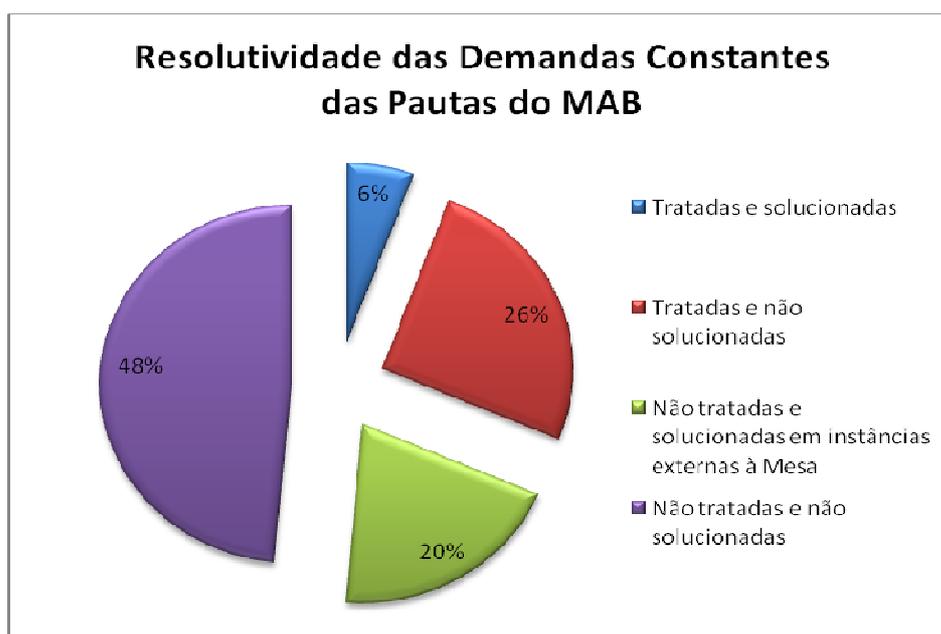


Gráfico 1 – Resolutividade das demandas constantes das pautas do MAB.

Das 44 (quarenta e quatro) demandas constantes dos Quadros 2, apenas 35 (trinta e cinco) foram apresentadas na pauta de 2012. Dessas 35 (trinta e cinco), os trabalhos da Mesa de Negociação resultaram em:

- 2 (duas) demandas tratadas e solucionadas, perfazendo 5,7% do total;
- 9 (nove) demandas tratadas e não solucionadas, perfazendo 25,71% do total;

- 7 (sete) demandas não tratadas e solucionadas em instâncias externas à Mesa, perfazendo 20% (vinte por cento) do total; e
- 17 (dezesete) demandas não tratadas e não solucionadas, perfazendo 48,57% do total.

Os números indicam que nem a metade das demandas constantes da pauta de 2011 foi tratada pela Mesa de Negociação. As não solucionadas representam o maior percentual dentre elas. O percentual de demandas tratadas e solucionadas é baixíssimo, o que indica pouca efetividade nos resultados dos trabalhos.

As medidas estruturantes tiveram maior percentual de tratamento. Quatro em seis demandas foram debatidas; e apenas uma das seis não recebeu nenhum tratamento.

As medidas voltadas à reparação imediata tiveram um número maior de demandas não tratadas (5 – cinco num total de 14 - quatorze), em relação às tratadas (4 - quatro num total de 14 - quatorze). Nesse tema, 3 (três) de 14 (quatorze) demandas foram remetidas para debate em outras instâncias.

Os temas de Meio Ambiente e Saúde apresentaram, proporcionalmente, o maior número de demandas não tratadas na Mesa.

No entanto, a demonstração numérica de que uma grande parte dos assuntos não foi tratada, não significa que as demandas não receberam a atenção do governo. Muitos gestores, apenas a partir da Mesa, se colocaram em contato com os problemas enfrentados por esse segmento social. A partir daí tiveram a oportunidade de passar a considerar as questões relativas à população atingida por barragens. Não apenas para dar respostas no âmbito da Mesa, mas também para incorporar novas dimensões na ação cotidiana do órgão que integra. Esse fator, por si só, é bastante positivo. Outra constatação que merece destaque meritório é a grande atenção dispensada à elaboração de uma proposta de política pública voltada ao tratamento da população atingida por barragens. O esforço coletivo nesse sentido pode ser considerado um resultado bastante satisfatório também.

Por tudo quanto exposto, é possível constatar-se que:

- Nem todos os temas foram submetidos à discussão na Mesa;
- Não há registro de tratativa quanto ao estabelecimento de prioridades na discussão, assim, não é possível saber se houve priorização ou não de alguns temas, e com base em que critério;
- A elaboração de uma proposta de política ocupou grande parte da discussão na Mesa, o que é extremamente positivo, vez que diversos

órgãos de governo se envolveram na reflexão sobre uma ação estruturante;

- Temas caracterizados por maior sensibilidade, como destinação de recursos para tal ou qual ação, a criação do Fundo para suporte das despesas, foram debatidos em medida bem inferior à necessária para a geração de resultados.

Pouco se poderia dizer ante o conjunto de elementos que temos, sobre o grau de incorporação dos resultados das atividades da Mesa pela gestão pública atual. Quer parecer que o governo concentrou seus esforços na elaboração de um conjunto de medidas voltadas ao tratamento das comunidades atingidas pelas barragens, depositando a maior parte de suas expectativas na incorporação desse resultado como política pública em sua gestão.

Ainda no que tange à avaliação da disposição efetiva do governo para uma gestão participativa por meio da Mesa de Negociação, para além da avaliação das pautas apresentadas pelo Movimento, seria necessária uma aferição dos recursos investidos pelo governo para o funcionamento dessa esfera. Não temos elementos no âmbito desse trabalho para aferir esse quesito, motivo pelo qual, a análise sobre esse aspecto restará prejudicada.

5. PROPOSTAS

O conjunto de constatações decorrentes da análise da experiência da Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens traz luz à existência de algumas lacunas no que se refere à qualidade da representação, ao grau de institucionalização, e à efetiva disposição do governo para uma gestão participativa. Algumas medidas, contudo, se devidamente aplicadas, poderiam preencher tais lacunas, e contribuir para que esse espaço possa majorar sua efetividade no que tange à participação social no ciclo das políticas públicas.

Nesse sentido, e em busca de garantir que essa esfera seja, de fato, uma ferramenta hábil para a consolidação da democracia participativa, apresento um conjunto de propostas consistente na adoção de medidas potencialmente capazes de conferir maior efetividade à Mesa de Negociação. Seguem abaixo elencadas as referidas medidas:

5.1 Qualificar a Representação

Adotar um regimento interno, um acordo de convivência, um termo de diretrizes, ou instrumento normativo similar. Essa medida é fundamental para que se estabeleça, senão todas as regras de funcionamento da Mesa, ao menos, a forma de representação das bancadas: governamental e social. É altamente recomendável que o instrumento seja pactuado entre as partes. A normativa poderá estabelecer critérios para o “equilíbrio entre as forças” componentes da Mesa, como a paridade, a regionalização da representação social, entre outros.

Em relação à representação governamental, é recomendável que o instrumento defina as regras mínimas para a escolha dos representantes dos órgãos de governo a compor a Mesa. Ele deve apontar o perfil dos representantes e o grau de autonomia política e técnica que devem ter para deliberar em nome de seus representados no âmbito da Mesa. Deve prever também um mecanismo de validação das deliberações da Mesa por instâncias superiores dos órgãos de governo, definindo os casos em que esse ato deve ser adotado.

Em relação à representação social e governamental, é recomendável que o instrumento defina, a partir de um consenso, regras sobre o período pelo qual um representante pode permanecer exercendo suas funções de representação na Mesa. Isso é; se

haverá período máximo para o exercício de representação na Mesa; se um representante pode permanecer por mais de um período, etc.

É importante também que o documento reflita um consenso sobre a questão da coordenação da Mesa; se caberá sempre ao mesmo órgão ou não.

Ainda no que se refere à representação, é recomendável uma reflexão de ambas as bancadas, e uma decisão no que se refere à questão dos deslocamentos e hospedagens dos representantes do Movimento. É preciso que se tenha clareza de que, o custeio das despesas com recursos orçamentários, pode eventualmente minorar o grau de autonomia da sociedade civil em face do governo; senão por diversas outras razões, pelo simples fato de que o governo, sendo o financiador das atividades, concentra nas mãos o poder de decidir se as atividades realizar-se-ão ou não, e em que frequência. Caso se opte pelo financiamento das atividades com recursos orçamentários, é preciso, ainda, definir que órgão governamental irá suportar essas despesas. Nesse aspecto, é importante frisar que qualquer governo que venha a adotar a participação social como método de governo, deve prever as respectivas despesas para com todas as ações necessárias à viabilização desse método. Os custos podem ser gerenciados por um único órgão responsável pela coordenação das atividades, ou repartidos entre os diversos órgãos que compõem a Mesa. Importa reforçar também que a responsabilidade pelo tratamento da pauta do Movimento não compete a um só órgão, mas ao governo como um todo.

5.2 Institucionalizar a Mesa de Negociação

Editar um ato formal por meio do qual se possa comprovar a existência da Mesa.

Adotar um regimento interno, um acordo de convivência, um termo de diretrizes, ou instrumento normativo similar, onde se estabeleça: a finalidade; os objetivos; as atribuições que lhe competem; e os resultados esperados com a ação da Mesa.

Além disso, é altamente recomendável que se instale um sistema de registros formais dos atos da Mesa. A instauração de processos administrativos que reúnam os procedimentos e ações adotados no âmbito dessa esfera pode também surtir bons efeitos no que tange à institucionalização. É importante que todos os documentos relativos às atividades da Mesa contem com a identificação do servidor público responsável por sua elaboração, e respectiva firma, com numeração e/ou outro código que identifique e permita a localização do documento.

Além disso, é imprescindível que as reuniões da Mesa sejam formalizadas por meio de Atas, que contem com identificação e numeração sequencial; data; nomes dos participantes, identificação e respectivas firmas; e listas de presença em anexo, se possível. As reuniões já realizadas em datas pregressas podem ser convalidadas por meio da produção de Atas baseadas nas Memórias já produzidas.

É positiva também a instauração de procedimentos e fluxos para tratamento das demandas do Movimento, os quais podem integrar o instrumento regimental da Mesa.

E, por último, no que tange à institucionalização, é também indispensável a instituição de um sistema de monitoramento dos compromissos assumidos no âmbito da instância.

Reafirmamos nesse ponto as diretrizes da Teoria de Kelsen adotadas como premissas teóricas para esse debate. O direito e, portanto, o estabelecimento de regras jurídicas tendentes a regular o funcionamento de uma esfera institucional de participação, exerce um papel fundamental na garantia de conhecimento das regras do jogo pelas partes, assim como se constitui em uma ferramenta potente na garantia de continuidade da instância como uma ação de Estado, transcendente à materialização da opção política de um ou alguns governos apenas.

5.3 Explicitar qual a efetiva disposição do governo para uma gestão participativa por meio da Mesa de Negociação

No plano ideal para uma gestão participativa, espera-se que tudo possa ser objeto de co-gestão, e conseqüente participação popular no ciclo das políticas públicas. No entanto, grande parte dos governos tende a delimitar alguns campos temáticos em que as diretrizes estão definitivamente predefinidas a partir de escolhas macro-políticas estruturais. Esses campos, portanto, tendem a ser extremamente impermeáveis às concepções, reivindicações, opiniões, e demandas da sociedade civil. Por um exemplo formulado a partir de uma lógica bastante simplificada é possível explicar tal afirmativa: se um governo estabelece como diretriz macro-política que a maioria dos serviços destinados à população deve ser prestada pelo mercado, esse mesmo governo tenderá a ser hermético ao apelo social pela estatização de um determinado serviço.

Portanto, mesmo numa gestão com tendência participativa, podem existir limites à disposição governamental para dialogar ou compartilhar a gestão de determinados temas

com a sociedade civil. Caso esses limites existam, é preciso que estejam claramente colocados “na mesa” antes de se iniciar um processo de negociação com segmentos da sociedade civil. É imprescindível, pois, que o governo apresente as regras que irão orientar o processo dialógico e negocial, explicitando com precisão e transparência as questões sobre as quais há disposição para dialogar, transigir, pactuar e incorporar resultados de um debate participativo. Conseqüentemente irá evidenciar as questões sobre as quais o governo não está disposto a estabelecer um mecanismo de co-gestão, motivando sempre essa opção.

Assim, a recomendação que se coloca nesse sentido é de realização de um alinhamento sobre a delimitação estabelecida para os debates da Mesa de Negociação, a fim de que as partes tenham clareza sobre as questões e temas que poderão ser objeto de pactuação nessa esfera.

Num momento imediatamente posterior à definição dos temas, há que se estabelecer prioridades na discussão, com base em critérios consensuais entre as partes. As pautas, em geral, são bastante extensas. E a falta de uma organização metodológica, por mínima que seja, propicia dificuldades para uma abordagem integral e qualitativa. Essas dificuldades, por sua vez, podem acarretar uma desqualificação e um descrédito total na instância, pela impossibilidade de tratamento daquilo que está colocado pela sociedade civil.

Também parece acertado promover uma periódica revisão da representação governamental, sob a ótica da disposição para a gestão participativa. Muitas vezes o debate conduz a Mesa para uma determinada questão sobre a qual não há nenhum órgão habilitado a tratar. É necessário que se estabeleça, portanto, a fim de superar esses impasses, um regramento para que a Mesa possa convidar especial e excepcionalmente determinados órgãos para algumas atividades da esfera. Do contrário, esses impasses podem passar a se constituir em escusas do governo para justificar a impossibilidade de avanços na negociação.

Caso haja, de fato, a disposição efetiva para o diálogo e a participação social, recomenda-se ao governo que possibilite uma discussão qualificada dos temas caracterizados por maior sensibilidade, como a destinação de recursos para as ações de reparação, por exemplo, e a criação de um Fundo para suporte das despesas oriundas do conjunto de ações voltadas ao tratamento das comunidades atingidas por barragens.

A construção de uma relação de confiança entre governo e sociedade para um processo de diálogo e negociação, exige transparência. Assim, é fundamental que haja espaço para a discussão dos temas mais sensíveis, ainda que o resultado do processo seja uma negativa do governo a uma reivindicação do movimento.

Propõe-se, ademais, que se estabeleça uma forma de dar transparência e clareza aos pontos do processo de diálogos incorporados pela gestão pública. É bastante possível que os documentos disponibilizados para a análise da Mesa de Negociação com o MAB não reflitam fielmente todos os resultados incorporados pelo governo. Eventual confirmação dessa suposição evidenciaria um caso grave, em que os resultados da Mesa, ainda que existentes, não são contabilizados como resultados, levando qualquer pessoa não integrante do espaço a crer na ineficácia da instância. Portanto, a criação de uma forma de explicitar e publicizar as incorporações pelo governo, permite o controle estatal e social das realizações da Mesa, e possibilita que seja conhecida a real amplitude da disposição do governo para uma gestão participativa.

É também altamente recomendável, porquanto se propõe, a realização de uma aferição quanto ao montante de recursos investidos pelo governo para o funcionamento dessa esfera, dando-se publicidade ao resultado.

Uma gestão dita participativa deve necessariamente prestar contas do custo de seu investimento em participação social, permitido a comparação com o custo de outros investimentos, pois conforme já tratado, questões relevantes para o governo se identificam pela prioridade na alocação de recursos. E nesse caso, em se tratando de avaliar quanto há de permeabilidade no governo para uma participação social em sua gestão, nada mais necessário que a investigação e publicidade desses dados.

Por fim, apresento como última proposta, a instituição de mecanismos de monitoramento dos compromissos assumidos no processo de negociação das pautas apresentadas à Mesa. Essa medida é indispensável por um governo que busque evidenciar sua vocação democrática e seu grau de disposição para uma gestão participativa.

A Participação Social somente será consolidada como um método de governo se fizer parte da prática cotidiana de seus órgãos. Para tanto, é necessário que se estabeleça um compromisso político nesse sentido. Esse compromisso deve se refletir nas ações dos servidores e técnicos dos órgãos, e dos representantes capazes de vocalizar as diretrizes políticas dos Ministérios.

Não é possível falar em prática democrática sem que os órgãos do Poder Público apresentem respostas às reivindicações trazidas pelos Movimentos nas pautas. Para tanto se construiu essa esfera denominada Mesa de Negociação. Por meio das atividades da Mesa, as respostas têm que chegar ao movimento social demandante. Podem ser positivas ou negativas, e sempre devem vir devidamente acompanhadas de motivação como fundamento das decisões dos gestores governamentais. Mas essas respostas quando oferecidas na Mesa também devem

estar em consonância com as diretrizes políticas dos Ministérios. Seria bastante frustrante ter interlocutores governamentais nessa esfera, almejada como um espaço efetivamente participativo, que apenas cumpram uma agenda de escuta das demandas apresentadas pela sociedade civil.

Além disso, e como já foi dito, é necessário um esforço no sentido de institucionalizar os processos participativos no governo, buscando inseri-los num contexto de política de Estado, sob pena de retrocesso nos avanços já obtidos nessa área. Por tal razão, não bastaria institucionalizar o processo de negociação. É preciso ir além, e institucionalizar também o processo de monitoramento dos resultados da negociação, caso o governo pretenda realizar de forma efetiva e eficaz uma gestão participativa por meio da Mesa de Negociação.

Nesse sentido, apresento como sugestão a criação de uma instância específica para essa tarefa de monitoramento dos resultados da Mesa de Negociação, e que pode ser, inclusive utilizada para monitorar resultados de outras esferas participativas promovidas pelo governo. A instância seria instalada, pois, com os seguintes objetivos específicos:

- Promover a avaliação política do conjunto de demandas e reivindicações dos movimentos sociais no âmbito do núcleo de dirigentes governamentais, estabelecendo uma rotina periódica de balanço da relação com a sociedade civil;
- Informar, debater e avaliar conjuntamente eventuais dificuldades de acolhimento das demandas mais sensíveis apresentadas pelos movimentos, em face de contrariedade a diretrizes macro-políticas estabelecidas pelo governo;
- Socializar com o núcleo de dirigentes governamentais as ações realizadas e as necessárias para o cumprimento das pactuações estabelecidas na Mesa de Negociação;
- Socializar, refletir e avaliar com o núcleo de dirigentes governamentais os resultados do processo participativo de diálogos sociais.

Considero imprescindível, pois, frente aos objetivos colocados, que o monitoramento seja efetuado em três níveis: político, articulador, e executivo. Explico as razões:

Há uma inegável e larga dimensão política na ação de monitoramento. Isso evidentemente, no âmbito de um governo que queira, de fato, materializar uma vocação democrática e participativa. É partir dessa atividade que se dará um debate unificado das

pautas dos movimentos populares, permitindo o cotejo entre os resultados das negociações realizadas e as diretrizes macro-políticas do governo.

Por tal razão, o recomendável é que essa instância de monitoramento seja composta por gestores dos mais altos níveis hierárquicos da estrutura da administração pública, e esteja sob a coordenação de um dirigente político de governo, que pode ser um Ministro de Estado ou um Secretário Executivo de um Ministério.

Ademais, para permitir a fluência dos trabalhos frente à indisponibilidade desse tipo de dirigente para um nível muito intenso de dedicação a uma tarefa exclusiva, a instância deve ser secretariada por um grupo colegiado, que funciona como um suporte articulador. Esse eixo intermediário pode responsabilizar-se pela articulação com representantes dos órgãos públicos, promovendo reuniões ou consultas sobre temáticas específicas nos casos em que houver necessidade de ratificação ou esclarecimento visando o cumprimento dos compromissos assumidos na Mesa de Negociação. Nessa dimensão, portanto, a instância atuaria promovendo a interlocução entre o centro de governo e os órgãos do governo em busca do cumprimento dos compromissos assumidos pelos respectivos órgãos na Mesa de Negociação.

Para que tudo isso possa funcionar, interessa, ainda, a dimensão executiva da instância, que teria uma atuação similar à de uma secretaria voltada à organizar, sistematizar e encaminhar as informações recebidas ao devido destino, criar e gerenciar bancos de dados sobre os compromissos assumidos na Mesa de Negociação, e agendar, convocar, secretariar e registrar as reuniões da instância de monitoramento.

Seguindo-se a trilha de monitoramento proposta, surgem também algumas tarefas prévias para organização das informações que serão monitoradas. São elas:

- 1º) Realizar um diagnóstico de todas os compromissos pactuados na Mesa de Negociação;
- 2º) Classificar e categorizar os compromissos, segundo critérios preestabelecidos;
- 3º) Criar um banco de dados dos compromissos pactuados na Mesa de Negociação;
- 4º) Pactuar com os Movimentos Sociais formas de inserção social na nova metodologia de monitoramento;
- 5º) Eleger os conteúdos que serão monitorados;
- 6º) Criar, se possível, um sistema para monitoramento dos compromissos pactuados na Mesa de Negociação.

A implantação de uma instância de monitoramento dos resultados das negociações pode trazer resultados significativos para esse espaço de participação social, sendo, portanto, uma providência importante e emergente no sentido de conferir eficácia e qualidade aos trabalhos da Mesa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação versou sobre a relação entre Estado e sociedade, por meio da análise crítica das Mesas de Negociação e Diálogo como uma forma de participação social institucionalizada. Buscou situar esse mecanismo no campo da democracia, por sua forma participativa, e avaliou a relação entre os resultados concretos de uma experiência implantada nesses moldes e o amplo universo que encerra o processo de amadurecimento do regime democrático no Brasil.

O objeto de pesquisa foi a Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens, como experiência concreta de participação social. A dissertação teve como objetivo geral analisar criticamente o grau de resolubilidade atingido pela experiência concreta, à luz de três princípios orientadores: a qualidade da representação; o grau de institucionalização; a disposição política do governo para incorporação dos resultados dos trabalhos da Mesa.

A realização desse trabalho foi motivada pela atualidade do tema da democracia brasileira. Isso porque o processo de democratização desenrolou-se de forma morosa até que se instalasse, de maneira minimamente sólida, a democracia no país. Esse instituto desfruta, ainda, de juventude e de grande vigor em busca de caminhos para sua conformação e consolidação. Ademais, a participação social vem sendo ampliada e valorizada como ferramenta de qualificação e democratização da gestão pública. No entanto, grande parte dos estudos, pesquisas e publicações dedicadas ao assunto no Brasil, referem-se à forma representativa da democracia, mantendo o formato participativo numa categoria que segue reservando largo espaço para a reflexão, debate e produção acadêmica. Reforça, ainda, a atualidade do debate que tangencia essa dissertação, o objeto da esfera de participação analisada, voltado ao tratamento dos impactos da implantação de grandes empreendimentos que visam aproveitamentos hidrelétricos para geração de energia.

As bases teóricas desse trabalho foram construídas a partir da abordagem dos conceitos de democracia, república, e representação.

Concluiu-se que a sustentação de um sistema político democrático se dá a partir de uma estrutura que combine adequadamente as bases da democracia e da república. Uma gestão participativa somente pode se estabelecer em um ambiente democrático. Esses ambientes podem ser mais ou menos democráticos a depender da intensidade da aplicação dos

princípios republicanos. E para que esses mecanismos funcionem, é imprescindível qualificar a forma como se estabelece o sistema de representação.

A Democracia, que confere o poder do povo, atribui um alto grau de responsabilização nos processos de decisões. Ela tangencia, como regra, a necessidade de consideração e de busca de equilíbrio entre interesses de um conjunto de atores sociais. A República expressa a necessidade de renúncia pelos governantes às vantagens privadas, em favor da coisa pública. Objetiva a supremacia do bem comum sobre o desejo do particular ou de segmentos específicos, pretendendo soluções que tratam o corpo social como um todo. Contudo, como a sociedade é composta de complexos de indivíduos e segmentos diversos, marcada por contradições e divergência de interesses entre grupos sociais, não há, via de regra, como pautar a ação de governo por princípios exclusivamente republicanos.

A democracia, então, serve à reafirmação e garantia da titularidade do poder pelo povo e das responsabilidades decorrentes das decisões baseadas nessa premissa. A república realça os limites ao exercício do poder em função do privilégio ao bem comum e à coisa pública. Somente se caracteriza efetivamente uma democracia num ambiente onde estejam presentes os requisitos republicanos mínimos, o que tende a assegurar que todos, igualmente, mandem e obedeçam, ao tempo em que se imponham os devidos limites ao exercício desse poder.

A democracia demanda a eleição de um pequeno grupo de cidadãos para representar o povo na tarefa de exercer o poder, promovendo atividades legislativas, executivas e judiciárias, pois esse mecanismo é tido como um facilitador das ações de exercício e gestão do poder.

A representação é um componente indissociável e inerente a própria materialização da democracia, seja em sua forma representativa, seja na participativa. Considerou-se nessa dissertação, que a qualidade de qualquer mecanismo de representação somente se efetiva quando o mecanismo garante: (i) a autonomia do representado em relação ao representante; (ii) a possibilidade de responsabilização do representante; (iii) a transparência dos atos de representação e o dever de retorno de informações pelo representante ao representado.

A qualificação dos mecanismos de representação e todas as circunstâncias que os envolvem, representam na sociedade contemporânea, o maior desafio à qualificação, consolidação e amadurecimento da democracia.

As sociedades contemporâneas estão inseridas em processos conjunturais que vêm contribuindo na conformação dos sistemas políticos modernos. O presente trabalho

discutiu alguns desses processos, dentre os quais se destacam: a freqüente incapacidade de superação das crises socioeconômicas; o baixo nível de acesso a serviços públicos de qualidade pela população; o desengajamento crescente das classes populares nos processos políticos; a ausência de ideais sociais aglutinadores; a redução paulatina da capacidade de aglutinação e mobilização das massas pelos partidos políticos; e a reconfiguração das formas de organização e ação dos movimentos sociais.

O contexto referido impõe o amadurecimento dos métodos adotados pelo regime democrático em nosso país. Tal amadurecimento requer a superação de alguns desafios estruturais que se colocam como obstáculos à consolidação de uma democracia efetiva na atualidade.

Constata-se o depósito exacerbado de expectativas no crescimento econômico como fonte de reversão dessas crises. A lógica do desenvolvimento fundada, majoritariamente, nas bases do crescimento econômico, tende a simplificar a ação pública na solução dos problemas, desconsiderando a necessidade de complexas intervenções e equações voltadas ao combate à concentração de renda, e à redução das iniquidades no tratamento de segmentos populacionais muito diversos sob as ópticas econômica, social, cultural, e regional. A alteração do paradigma da ação estatal vem, gradativamente, preterindo os méritos do modelo do Estado de bem-estar social em comparação com o pragmatismo advindo do modelo de Estado mínimo. Acentuam-se, pois, as chances de insatisfação social, face à dificuldade de acesso a bens e serviços públicos pelos segmentos mais fragilizados socialmente. Nesse cenário cresce a probabilidade de conflitos entre a sociedade e o Estado. Os mecanismos tradicionais de representação política não têm demonstrado, como regra, capacidade de solucionar esses conflitos. Daí decorre a necessidade de recurso ao aprofundamento e qualificação dos mecanismos democrático-participativos. Além disso, há que se ressaltar o atual desengajamento político das classes populares, somado à progressiva descaracterização das identidades de classe. O momento histórico em que nos encontramos atualmente é marcado pela ausência de um ideal político aglutinador da sociedade em torno de formas de ações tendentes a transformação do cenário político instalado. Soma-se a isso um exacerbado e pragmático individualismo, que distancia os cidadãos das possibilidades e oportunidades de mobilização em torno de causas coletivas e sociais. A organização social brasileira, ademais, atravessa um período de transformação. Os partidos políticos vêm perdendo espaço enquanto instâncias motoras de mobilização social. E os movimentos sociais, se não estão desenvolvendo formas de atuação alternativas às tradicionais, baseadas em estruturas mais horizontalizadas e deliberativas, estão em busca de um caminho que lhes permita usufruir da

abertura recente do Estado para a participação institucional. Se, por um lado, esse molde de organização social, menos verticalizada, mais livre e flexível, é interessante, por outro, gera uma intervenção social mais tímida na conformação de um projeto político para o país. O novo modelo atrai e mobiliza cidadãos menos dispostos a integrar estruturas rígidas e exigentes de participação política. De outro lado, reduz a participação social a uma característica mais superficial, voltada à defesa de interesses específicos e pontuais, deixando de estimular a mobilização das massas em torno dos debates estruturantes à conformação de um modelo de sociedade. Esse quadro demanda o encontro da exata medida de equilíbrio entre a capacidade de influência na gestão pública pela sociedade civil, por meio do trânsito com o campo político institucional, e a possibilidade de cooptação de seus integrantes pelas estruturas formais da instituição governamental e conseqüente aderência irrestrita da sociedade ao governo.

Conhecendo a evolução histórica por que passou a concepção de democracia, desde seu nascimento, podemos compreender que, inobstante todas as transformações que se deram, o conceito de democracia jamais se dissociou da idéia de que o poder pertence ao povo. Contudo, a modernização das sociedades, as novas formas de organização social e estatal, e o surgimento de novos problemas na composição do quadro político contemporâneo, vêm impondo novas fórmulas de equilíbrio da relação entre a sociedade e o Estado num ambiente democrático. A democracia não pode mais ser exercitada em sua forma direta, motivo pelo qual, sua sobrevivência foi possível em razão da implementação da forma representativa, por meio da qual o povo delega a um grupo de representantes um mandato para o exercício do poder. No entanto, até mesmo a forma representativa do exercício da democracia vem apresentando problemas diversos. Dentre os quais, e como o mais significativo problema, pode-se destacar o enfraquecimento da representação em face de uma crise de legitimidade.

A criação de espaços públicos de interação entre Estado e sociedade surge como uma alternativa de solução a esse problema. Espera-se que a instalação desses espaços, emergindo de forma autônoma, com base na opinião coletiva e fundamento no interesse público, possa representar a criação de uma instância poder legítimo pela via do debate público. A expectativa depositada na adoção dessa estratégia consiste em reduzir o abismo existente entre representantes e representados no exercício do poder, recolocando o instituto da representação nos trilhos da legitimidade, e, como conseqüência, devolvendo à democracia elementos essenciais à sua caracterização. Assim, entende-se que toda esfera participativa em funcionamento contribui para a superação da crise de legitimidade na relação entre o governo eleito para representar a sociedade, e os cidadãos que o elegeram para tanto, mas isso somente

será possível se a esfera for adequadamente regulada por normas válidas do direito positivo vigente.

Portanto, podemos afirmar que a representação, o consentimento, e a Constituição são pilares da democracia, tal como caracterizada atualmente. E as instâncias de participação social se constituem em ferramentas capazes de corrigir distorções e problemas que desvirtuam a democracia representativa tal como hoje praticada. Afastar o senso de oposição entre a participação e a representação é o primeiro passo, portanto, rumo ao fortalecimento da democracia, já que a complementação entre as duas figuras é uma ação imprescindível à sua efetivação no cenário contemporâneo. São institutos se retroalimentam, motivo pelo qual é imprescindível que se mantenham envolvidos nessa relação simbiótica. A democracia participativa não prescinde da representativa; ao contrário, é dela dependente. E a democracia representativa somente se perfaz em sua plenitude, se complementada com realização da participativa. O regime democrático brasileiro é garantido pelo ordenamento jurídico, vez que expressamente fundado na Constituição Federal. A qualidade da manifestação do consentimento ou consenso ainda demanda aperfeiçoamentos, se considerarmos, sobretudo, a iniquidade na distribuição de recursos-chave para a escolha de representantes para o exercício do poder. E a representação segue como a principal fragilidade do sistema político contemporâneo, por todas as razões sobre as quais já discorreremos inicialmente.

Diante desse quadro, o que se propõe é a construção, manutenção e fortalecimento de mecanismos de interação que alarguem os poros de permeabilidade do Estado à participação social.

Mas, tanto para que se alcance o resgate de credibilidade na democracia representativa, tanto para que seja possível promover enraizamento da democracia participativa, é imprescindível uma abordagem sobre as condições estabelecidas no socioeconômico nacional, e sobre iniquidades no tratamento público de segmentos sociais diversos em face de características não econômicas.

Seguir nessa trilha implica, assim, na disposição de superação das desigualdades extremas. Não é possível consolidar ou aprofundar a democracia sem distribuir recursos políticos que possibilitem exercê-la em grau mais profundo. De outra parte, é impensável uma distribuição equânime de recursos políticos desvinculada da distribuição equitativa de recursos socioeconômicos, como renda, cultura, educação, recursos, status, saberes, e informações. Nesse quesito, é possível afirmar que um país com desigualdades extremas em recursos políticos e socioeconômicos, tende a sustentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, a adotar regimes menos democráticos. Assim, encarar frontalmente as assimetrias

instaladas em nossa sociedade, e buscar superá-las, é um passo imprescindível caso se pretenda o amadurecimento de nossa democracia, em qualquer de suas modalidades.

Ampliar o rol de arenas participativas no campo institucional é um passo relevante. Outrossim, a simples criação de uma esfera participativa não é capaz de, por si só, ampliar o espaço público de participação social. Por tal razão, é preciso ampliar e aprofundar a análise dos resultados que tais instâncias participativas vêm produzindo. Essa reflexão foi o fundamental pilar motivador da realização da pesquisa desenvolvida no âmbito da presente dissertação. Com base na motivação citada, optou-se por realizar a análise de uma iniciativa concreta em funcionamento há mais de dois anos: a Mesa de Negociação e Diálogo com o Movimento de Atingidos por Barragens.

As Mesas de Negociação ou Diálogo com os Movimentos Sociais foram criadas com a pretensão de estabelecer canais de diálogo e negociação com grupos da sociedade sobre temas de interesse social.

Como já descrito, a abordagem adotada para o tema na presente dissertação considerou três quesitos como critérios para avaliar a efetividade da instância participativa: (I) a qualidade da representação, a fim de investigar se os membros da instância participativa, representantes do governo e da sociedade civil, têm legitimidade e disponibilidade para o exercício dessa tarefa; (II) o grau de institucionalização, para verificar se a instância está suficientemente institucionalizada a ponto de habilitá-la a produzir resultados concretos; e (III) a disposição efetiva para uma gestão participativa, visando aferir se o governo incorpora, de fato, esses resultados / produtos às políticas públicas que desenvolve.

Os resultados da pesquisa foram obtidos com base na análise da atuação da Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens, desde sua reinstalação, no início do ano de 2011, até meados do ano subsequente. Com base nos documentos referentes ao período estudado, não foi possível aferir resultados significativos em decorrência do funcionamento dessa instância. Evidenciou-se, de toda a sorte, o empreendimento de esforços governamentais nesse sentido. Sobretudo porque a agenda da Mesa encampou a tarefa de elaborar uma proposta de política de tratamento voltada ao atendimento do segmento social componente daquela esfera.

No que tange à Qualidade da Representação, foi possível obter em decorrência da análise, os seguintes resultados:

A forma de designação dos representantes de governo e da sociedade civil para compor a Mesa é desconhecida.

A designação dos representantes de governo para compor a Mesa não está relacionada ao cargo ocupado ou à função desempenhada por esses. Daí é possível inferir que a escolha dos representantes de governo não segue o critério de habilidade técnica e/ou autoridade política para negociar e assumir compromissos na Mesa. Não há qualquer regramento ou exigência capaz de garantir um equilíbrio na representação de governo, no que tange ao grau de habilidade técnica e/ou autoridade política. A partir do conjunto de características supramencionadas é impossível afastar a hipótese de que os consensos estabelecidos na Mesa demandem submissão à consideração posterior ou deliberação superior.

Não há um regramento predefinido a definição do período máximo possível para permanência de cada representante no exercício da representação.

Em relação ao Grau de Institucionalização, foi possível obter em decorrência da análise, os seguintes resultados:

Os documentos produzidos na Mesa não atendem aos requisitos formais necessários para caracterizá-los como documentos. Isso é; não contam com assinaturas dos responsáveis, números de registro, etc. Sendo assim, não são capazes de comprovar devidamente a existência e o funcionamento regular da Mesa. No entanto, constituem um conjunto de elementos aptos a subsidiar um processo de resgate do histórico e documentação precisa do funcionamento da Mesa. As pactuações decorrentes dos trabalhos da Mesa não são registradas em nenhum documento formal, o que tende a fragilizar o controle social em relação aos compromissos assumidos, permitindo, ainda, maior flexibilidade no adimplemento das medidas comprometidas.

Quanto à disposição efetiva do governo para incorporação resultados decorrentes das pactuações da Mesa, verificou-se que:

Das 44 (quarenta e quatro) demandas analisadas, apenas 35 (trinta e cinco) foram apresentadas na pauta de 2012. Dessas 35 (trinta e cinco), apenas 2 (duas) foram tratadas e solucionadas. Nove demandas foram tratadas, mas não solucionadas. Sete foram solucionadas em instâncias externas à Mesa, e dezessete não foram sequer tratadas. Assim, menos de cinquenta por cento das demandas constantes da pauta do Movimento apresentada em 2011 foi tratada pela Mesa de Negociação. As não solucionadas representam o maior percentual dentre elas. O percentual de demandas tratadas e solucionadas é baixíssimo, o que indica pouca efetividade nos resultados dos trabalhos, conforme se constata do gráfico reproduzido abaixo:

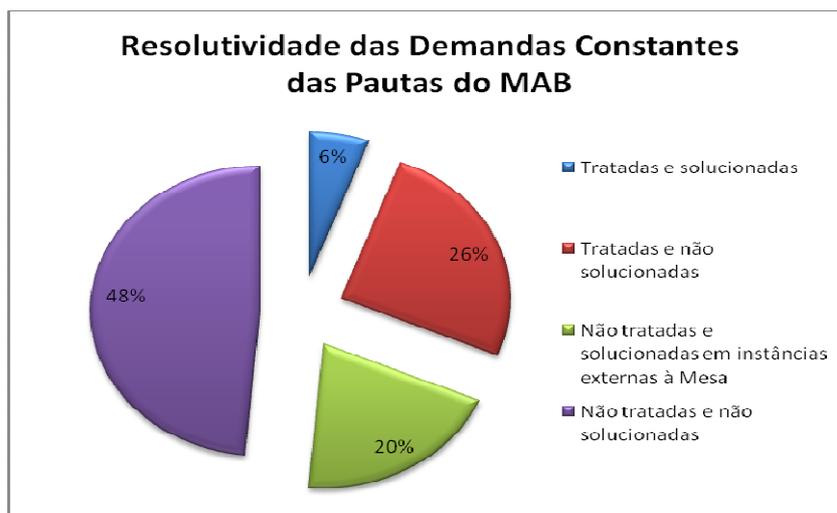


Gráfico 1 – Resolutividade das demandas constantes das pautas do MAB.

No entanto, a demonstração numérica de que grande parte dos assuntos não foi tratada, como já afirmado, não significa que as demandas não receberam a atenção do governo. A Mesa pôde colocar muitos gestores em contato com os problemas enfrentados pelo segmento social representado naquela esfera, passando a incorporar novas dimensões na ação cotidiana do órgão que integra. Esse fator, por si só, representa um resultado positivo. Outra constatação que merece destaque meritório é a grande atenção dispensada à elaboração de uma proposta de política pública voltada ao tratamento da população atingida por barragens. O esforço coletivo nesse sentido pode ser considerado um resultado bastante satisfatório também.

A Mesa de Negociação com o Movimento está eivada de lacunas, no que tange aos instrumentos garantidores de uma representação de qualidade, ao grau de institucionalização de seu funcionamento, e a requisitos que explicitem a vocação inequívoca do governo para, por meio dessa instância, promover uma gestão participativa.

Essas lacunas já foram exaustivamente apontadas. E para suprimento de cada uma delas, foi ofertado um conjunto de propostas de medidas que podem ser adotadas com vistas à majoração de sua efetividade. São elas:

No que tange à Representação:

- É recomendável adotar um instrumento normativo para estabelecer as regras de funcionamento da Mesa, especialmente no que se refere à forma de representação das bancadas governamental e social. A normativa poderá estabelecer critérios para o “equilíbrio entre as forças” componentes da Mesa, como a paridade, a regionalização da representação social, entre outros.

- Em relação à representação governamental é recomendável definir regras mínimas para a escolha dos representantes, apontando perfil dos representantes e o grau de autonomia política e técnica para deliberar sobre os temas debatidos na Mesa. É adequada a previsão de um mecanismo de validação das deliberações da Mesa por instâncias superiores dos órgãos de governo, definindo os casos em que essa ação deve ser adotada.
- Tanto para a representação social quanto para a governamental é recomendável que se estabeleça um consenso sobre as regras relativas ao período pelo qual um representante pode permanecer exercendo suas funções de representação na Mesa. Da mesma forma, seria possível pactuar as regras para a coordenação e secretaria dos trabalhos da Mesa.
- Importante, ainda, é definir regras para os deslocamentos e hospedagens dos representantes do Movimento, já que a forma de viabilização da participação do Movimento na esfera pode impactar, de alguma forma, no grau de autonomia deste em relação ao governo.

Sobre o Grau de Institucionalização:

- É cabível a edição de um ato formal que viesse a institucionalizar a existência da Mesa como instância de participação social.
- É pertinente a adoção de um instrumento normativo para estabelecer a finalidade, os objetivos, as atribuições que competem à Mesa, e os resultados esperados a partir de sua ação.
- Cabe recomendar a instalação de um sistema de registros formais dos atos da Mesa e a instauração de processos administrativos que reúnam os procedimentos e ações adotados, identificando servidores responsáveis pela elaboração dos documentos relativos às atividades dessa esfera.
- Imprescindível a formalização do registro das reuniões da Mesa, por meio de Atas, que contem com identificação e numeração seqüencial; data; nomes, identificação e assinaturas dos participantes; e listas de presença em anexo. As reuniões já realizadas podem ser convalidadas por meio da produção de Atas baseadas nas Memórias já produzidas.
- A instauração de procedimentos e fluxos para tratamento das demandas do Movimento também contribuirá para a efetividade dos trabalhos da Mesa.

- Recomenda-se, ainda, a instituição de um sistema de monitoramento dos compromissos assumidos.

Em relação à explicitação da Disposição Governamental:

- É fundamental que o governo explicitamente eventuais limites para ao diálogo e à negociação, antes de iniciar os processos de pactuação.
- O estabelecimento de prioridades na discussão, com base em critérios consensuais entre as partes é fundamental.
- Faz-se necessária a promoção de uma periódica revisão da representação governamental, sob a ótica da disposição para a gestão participativa.
- Recomenda-se que os resultados incorporados pelo governo sejam devidamente publicizados, a fim de permitir o controle estatal e social das realizações da Mesa.
- Sugere-se, ainda, que seja aferido o montante de recursos investidos pelo governo para o funcionamento dessa esfera, dando-se publicidade ao resultado.
- É bastante pertinente a criação de uma instância de monitoramento dos trabalhos da Mesa, com o objetivo de:
 - Promover a avaliação política do conjunto de demandas e reivindicações dos movimentos sociais no âmbito do núcleo de dirigentes governamentais, estabelecendo uma rotina periódica de balanço da relação com a sociedade civil;
 - Informar, debater e avaliar conjuntamente eventuais dificuldades de acolhimento das demandas mais sensíveis apresentadas pelos movimentos, em face de contrariedade a diretrizes macro-políticas estabelecidas pelo governo;
 - Socializar com o núcleo de dirigentes governamentais as ações realizadas e as necessárias para o cumprimento das pactuações estabelecidas na Mesa de Negociação;
 - Socializar, refletir e avaliar com o núcleo de dirigentes governamentais os resultados do processo participativo de diálogos sociais.

O fato de constataremos alguns quesitos que ainda demandam avanços no funcionamento da Mesa, em nada reduz o potencial desse espaço para concretizar um trabalho de excelência no campo da democracia participativa. Ao contrário, a opção de estudar justamente essa experiência de interface socioestatal foi sempre motivada por uma admiração e pela enorme credibilidade que deposito nesse modelo de diálogo. Considero o modelo da Mesa, menos burocratizado e sujeito à instrumentalização política que o adotado pelos Conselhos, por exemplo. Por ser focado no diálogo com um segmento exclusivo da população, e por abarcar apenas um recorte temático, está mais apto à geração de resultados concretos. No entanto, o futuro dessas instâncias é incerto e preocupante. Pois, o cotidiano da rotina governamental apresenta grande potencial de ameaça à possibilidade de aprofundamento dos métodos democráticos de gestão. Os entraves burocráticos e tecnocráticos representam constantes barreiras ao funcionamento dos institutos participativos. E a agenda preestabelecida pelo centro de governo tende a colocar sempre em posição menos privilegiada os anseios da sociedade, o que pode desvalorizar e desqualificar essas arenas como espaços de construção política.

Tais preocupações estiveram no centro do conjunto de razões que motivaram a realização dessa análise, ainda insuficiente, acerca da experiência da Mesa, na expectativa de que o presente estudo sirva para apontar caminhos capazes de salvaguardar sua sobrevivência e eficácia plena.

Se a pretensão do governo segue no sentido de aprofundar a democracia participativa por meio de ações concretas, é preciso que se tratem instrumentos como as Mesas de Negociação e Diálogo com seriedade e com prioridade.

Alinhar as Mesas de Negociação e Diálogo para que funcionem de forma legítima, institucional, e prioritária, requer dedicação, esforço, e empreendimento de recursos. Mas fazê-lo, significa também resguardá-las e fortalecê-las, já que no campo institucional de governo somente se pode compreender a importância de um processo a partir de seus resultados.

A dedicação e a canalização de recursos tendentes à qualificação do funcionamento das Mesas de Negociação e Diálogo podem propiciar o ajustamento de seus mecanismos de representatividade, de sua medida de institucionalização, e de sua relevância estratégica na relação participativa do governo com a sociedade civil. Além disso, a qualificação do desempenho dessas Mesas pode consolidar o entendimento de que elas se constituem em demonstrações inequívocas de que a participação social e o fortalecimento da democracia integram o conjunto das diretrizes orientam um método de governo.

A conformação da democracia, sobretudo em nosso país, é um processo dinâmico, que segue em curso. E a implantação e qualificação de experiências participativas concretas são ações inerentes a esse processo, tanto quanto o aperfeiçoamento das bases em que se estabeleceu a democracia representativa. Não há fórmulas predefinidas para acelerar e otimizar esse processo. É um processo marcado por avanços, retrocessos, acertos, e equívocos, que encerra um desafio ainda em busca incessante de superação. Experimentar um regime democrático efetivo é vencer esse desafio que segue, desde a Grécia Antiga, instigando e motivando a dedicação e mobilização de tantos teóricos, acadêmicos, governantes, e atores sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. In: Democracia, República e Participação. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Qual Democracia**. São Paulo: Loyola, 2010.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. **A trajetória dos movimentos sociais**. In: Anos 90 Política e Sociedade no Brasil – Org, Dagnino. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- DAHAL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: USP, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994. Democracia Participativa – Nova Relação do Estado com a Sociedade. 2. ed. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2011
- GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação Social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012.
- RIBEIRO, Renato. Janine. **Democracia versus república – A questão do desejo nas lutas sociais**. In: Pensar a República. Belo Horizonte: UFMG, 2000.
- SANTOS, Ailton Dias dos. **Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais**. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2005.
- SANTOS, Boaventura Souza. **Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Afrontamento, 2002.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. Brasília: Ipea, 2005.
- SINTOMER, Yves. **O poder ao povo**. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- STARLING, Heloísa M. M. **Apontamentos sobre o Republicanismo**. In: Democracia, República e Participação. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- TATAGIBA, Luciana Ferreira. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília. IPEA: 2011.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Movimentos sociais e sistema político. Um diálogo (preliminar) com a literatura.** 6º ENCONTRO DA ABCP, 29/07 a 01/08/2008, Unicamp, Campinas, SP, (AT: Teoria política).

ANEXOS**ANEXO I
SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTOS À SECRETARIA-GERAL DA PRESIDENCIA DA
REPÚBLICA**

Brasília, 28 de janeiro de 2013

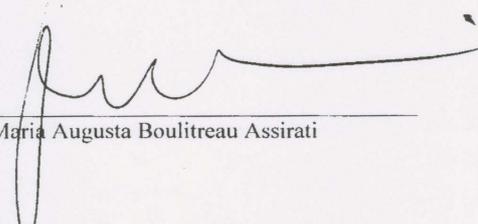
Ilmo. Sr. Secretário Nacional de Articulação Social

Maria Augusta Assirati, brasileira, servidora pública, portadora da cédula de identidade RG nº 26.147.564-2 SSP/SP e inscrita no CPF/MF sob o nº 261.438.038-54, residente e domiciliado em Brasília-DF, vem perante V. S^a. requerer com fundamento na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional vigente, que seja franqueado o acesso às informações e cópias dos documentos que seguem abaixo relacionados, a fim de subsidiar estudos e pesquisas para a dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da ENSP/FIOCRUZ - IPEA.

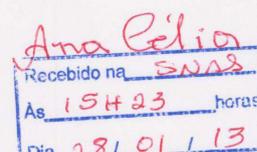
Sobre as Mesas de Diálogos instaladas pela Secretaria Geral da Presidência da República para interação com os Movimentos Urbanos; com o Movimento de Atingidos por Barragens; e sobre a Plataforma de Energia:

- 1) Qual a data de criação da Mesa
- 2) Qual a data de instalação da Mesa
- 3) Qual o ato por meio do qual foi criada a Mesa (se houver) – Informação e cópia
- 4) Qual a composição: quais órgãos de governo e quais movimentos ou organizações compõem a Mesa
- 5) Representação: cargos dos representantes de governo e da sociedade civil
- 6) Quantas reuniões foram realizadas
- 7) Local das reuniões (em linhas gerais – não precisa detalhar uma a uma)
- 8) Cópia de todas as atas de reuniões das Mesas
- 9) Quais objetivos a Mesa espera atingir
- 10) Quais razões motivaram a criação da Mesa

Desde logo agradeço pela atenção e peço deferimento.



Maria Augusta Boulitreau Assirati



ANEXO II

DOCUMENTOS ENVIADOS PELA SECRETARIA GERAL SOBRE A MESA DE
DIÁLOGO E NEGOCIAÇÃO COM O MOVIMENTOS DOS ATINGIDOS POR
BARRAGENS

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL
Palácio do Planalto - Anexo II - A - sala 106
70150-900 - Praça dos Três Poderes - Brasília-DF
(61) 3411-1709 - articulacaosocial@planalto.gov.br

Brasília, 30 de abril de 2013

A Senhora
Maria Augusta Bolitreau Assirati

Assunto: **Documentação sobre Mesa Negociação MAB.**

Senhora Maria Augusta,

1. Em atendimento à solicitação realizada por Vossa Senhoria, informamos que existe um grande volume de documentos, produzidos por essa Secretaria Nacional de Articulação Social, versando sobre a Mesa de Negociação com o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e que com base nesse material poderão ser encontradas as respostas às perguntas formuladas.
2. Sendo assim, encaminhamos em anexo cópias do conjunto de documentos que registram as atividades realizadas no âmbito dessa Mesa com o referido Movimento.

Atenciosamente,

PAULO ROBERTO MARTINS MALDOS
Secretario Nacional
Secretaria Nacional de Articulação Social

Documento 1 – Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial – Atingidos por Barragens

 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA CASA CIVIL CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL	
GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS	
RELATÓRIO FINAL	
SUMÁRIO	
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	6
1. APRESENTAÇÃO	9
2. OBJETIVO, COMPOSIÇÃO E METODOLOGIA DO GTI.....	11
2.1 OBJETIVO	11
2.2 COMPOSIÇÃO.....	11
2.3 METODOLOGIA.....	13
3. REUNIÕES REALIZADAS, CICLO DE AUDIÊNCIAS E PRESENÇA DOS PARTICIPANTES	14
4. DIAGNÓSTICO: PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELO GTI	21
4.1 REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS	21
4.2 PROBLEMAS IDENTIFICADOS	23
4.2.1 <i>Problemas centrais</i>	23
4.2.1.1 Inexistência de critério para identificação de atingidos por barragens	25
4.2.1.2 Insuficiência do conteúdo social na elaboração do EIA/RIMA	25
4.2.1.3 Precariedade do processo de cadastramento socioeconômico	25
4.2.1.4 Falta de informação e esclarecimento à população afetada sobre construção de barragens	26
4.2.1.5 Precariedade do processo de negociação atingidos/concessionárias	26
4.2.1.6 Ausência de fiscalização, pelo órgão regulador competente, de ações sociais de responsabilidade das concessionárias	26
4.2.1.7 Incompatibilidade entre cronogramas de construção de usinas e barragens e programas sociais voltados à população afetada.....	27
4.2.1.8 Processo de licitação distorcido por desconsiderar os efetivos custos sociais do empreendimento	27
4.2.2 <i>Tratamento diferenciado das questões sociais no licenciamento ambiental.</i> ..	28
4.2.3 <i>Deficiências nos processos de reassentamento e indenização</i>	28
4.2.4 <i>Participação insuficiente de Estados e Municípios no apoio aos atingidos</i>	29
4.2.5 <i>Falta de condicionantes sociais em financiamentos a hidrelétricas</i>	30
4.2.6 <i>Águas dos reservatórios "privatizadas" por concessionárias</i>	30
4.2.7 <i>Dívida social e questões emergenciais</i>	30
5. ESCOPO E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DESTE RELATÓRIO	31
5.1 ESCOPO DO RELATÓRIO	31
5.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES	33
5.2.1 <i>A expansão sustentável da hidreletricidade é fundamental para o processo de desenvolvimento nacional</i>	33
5.2.2 <i>Os agentes causadores de impactos sociais e ambientais são responsáveis pela sua reparação</i>	34
5.2.3 <i>Empreendimentos hidrelétricos devem contribuir para o desenvolvimento dos municípios e regiões nos quais se inserem</i>	34



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

5.2.4 O Governo Federal deve promover, de forma compartilhada, o equacionamento dos problemas do passado e buscar minimizá-los e se possível evitá-los no futuro.....	36
5.2.5 Investimentos privados devem ser estimulados com a definição precisa dos custos e redução dos riscos sociais dos empreendimentos.....	36
6. MEDIDAS GOVERNAMENTAIS EM ANDAMENTO.....	41
6.1 DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS AOS ATINGIDOS.....	41
6.2 INCLUSÃO DOS ATINGIDOS NO PRONAF E NO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA.....	41
6.3 ATENDIMENTO AOS ATINGIDOS NO PROGRAMA DE AQUICULTURA E PESCA.....	43
6.4 PRIORIZAÇÃO DOS ATINGIDOS NO PROGRAMA LUZ PARA TODOS.....	44
6.5 INSTALAÇÃO DE MESA DE NEGOCIAÇÕES GOVERNO FEDERAL/ATINGIDOS.....	45
7. PROPOSTAS DO GTI.....	46
7.1 CONTINUIDADE DE AÇÕES EMERGENCIAIS: FORNECIMENTO DE CESTAS BÁSICAS E CRÉDITO AGRÍCOLA.....	46
7.1.1 Situação Atual.....	46
7.1.2 Proposta e Responsáveis.....	46
7.2 RESGATE DA DÍVIDA SOCIAL EM RELAÇÃO ÀS POPULAÇÕES ATINGIDAS.....	47
7.2.1 Situação Atual.....	49
7.2.2 Proposta e Responsáveis.....	49
7.3 ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO BASE PARA IDENTIFICAÇÃO DE ATINGIDOS POR BARRAGENS.....	50
7.3.1 Situação Atual.....	53
7.3.2 Proposta e Responsáveis.....	57
7.4 APERFEIÇOAMENTO DO CONTEÚDO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO EIA/RIMA.....	57
7.4.1 Situação Atual.....	57
7.4.2 Proposta e Responsáveis.....	59
7.5 ADEQUAÇÃO DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS PARA O PROCESSO DE LICENCIAMENTO E VIABILIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS.....	61
7.5.1 Situação Atual.....	61
7.5.2 Propostas e Responsáveis.....	62
7.5.2.1 Aperfeiçoamento do cadastro socioeconômico.....	67
7.5.2.2 Estabelecimento de programa de relacionamento com a sociedade.....	68
7.5.2.3 Promoção à organização social e representação dos atingidos.....	69
7.5.2.4. Formulação de acordo de compromissos e fiscalização de seu cumprimento.....	69
7.5.2.5. Compatibilização dos cronogramas.....	71
7.6 ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIO BASE PARA INCLUSÃO NO PROCESSO DE REASSENTAMENTO/INDENIZAÇÃO.....	71
7.6.1 Situação Atual.....	71
7.6.2 Proposta e Responsáveis.....	71
7.7 UNIFORMIZAÇÃO DO TRATAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	72
7.7.1 Situação Atual.....	73
7.7.2 Proposta e Responsáveis.....	73
7.8 REDIRECIONAMENTO DAS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS E ROYALTIES.....	73



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

7.8.1 Situação Atual.....	74
7.8.2 Proposta e Responsável.....	76
7.9 INTRODUÇÃO DE CLÁUSULAS SOCIAIS EM FINANCIAMENTOS A HIDRELÉTRICAS.....	77
7.9.1 Situação Atual.....	77
7.9.2 Proposta e Responsáveis.....	78
7.10 ORDENAMENTO E ESTÍMULO ÀS ATIVIDADES PESQUEIRAS NOS RESERVATÓRIOS.....	79
7.10.1 Situação Atual.....	79
7.10.2 Proposta e Responsáveis.....	79
7.11 AÇÕES SETORIAIS COMPLEMENTARES.....	80
7.11.1 Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).....	80
7.11.2 Ministério da Educação (MEC).....	81
7.12 QUADRO-RESUMO: PROBLEMAS, PROPOSTAS E RESPONSÁVEIS.....	83
8. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.....	86
8.1 CONCLUSÕES.....	86
8.2 SUGESTÕES.....	88

ANEXO I - MEMÓRIAS DAS REUNIÕES REALIZADAS

ANEXO II - EXPOSIÇÕES REALIZADAS NO CICLO DE AUDIÊNCIAS (Volumes I e II)



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAGE - Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica
 ANA - Agência Nacional de Águas
 ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
 BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
 CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
 CMSE - Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
 COFIEIX - Comissão de Financiamentos Externos
 CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
 CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
 CPT - Comissão Pastoral da Terra
 EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
 ELETROBRÁS - Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
 ELETRONORTE - Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.
 EMI - Exposição de Motivos Interministerial
 ENERCAN - Campos Novos Energia S.A. (Usina Hidrelétrica)
 EPE - Empresa de Pesquisa Energética
 EV - Estudo de Viabilidade
 FAB - Força Aérea Brasileira
 FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
 FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
 FUNAI - Fundação Nacional do Índio
 FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
 GSI/PR - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
 GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
 IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
 INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
 IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
 LI - Licença de Instalação
 LO - Licença de Operação
 LP - Licença Prévia Ambiental
 MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
 MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
 MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 MEC - Ministério da Educação
 MESA - Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
 MF - Ministério da Fazenda
 MI - Ministério da Integração Nacional
 MJ - Ministério da Justiça



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OEMA - Organizações Estaduais de Meio Ambiente
PBA - Projeto Básico Ambiental
PCH - Pequena Central Hidrelétrica
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PPDJUS - Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável da Região a Jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, da Eletronorte
PRODESCA - Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos, da Eletrobrás
PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAG/Casa Civil - Subchefia de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República
SEAP/PR - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República
SG/PR - Secretaria Geral da Presidência da República
TAR - Tarifa Atualizada de Referência
UFRJ/IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
UHE - Usina Hidrelétrica
UTE - Usina Termoeletrica



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

1. APRESENTAÇÃO

O Exmo. Sr. Presidente da República, por meio do Decreto s/nº de 10.10.2003, publicado no Diário Oficial da União de 13.10.2003, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) constituído por membros de quinze órgãos públicos federais, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, incumbido de analisar as reivindicações apresentadas por representantes dos atingidos por barragens, visando a formulação de propostas para o equacionamento dos problemas identificados, vez que envolvem ações da esfera de responsabilidade de diversos órgãos governamentais.

Em cumprimento a essa determinação e em face da conclusão dos trabalhos, apresentamos este Relatório Final para o devido encaminhamento à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo.

O documento divide-se em oito itens:

- 1 - Apresentação
- 2 - Objetivo, composição e metodologia do GTI
- 3 - Reuniões, ciclo de audiências e presença dos participantes
- 4 - Diagnóstico: problemas identificados pelo GTI
- 5 - Escopo e princípios orientadores deste Relatório
- 6 - Medidas governamentais em andamento
- 7 - Propostas do GTI
- 8 - Conclusões e sugestões

Para que se disponha de registros mais completos sobre a matéria, o Relatório vem acompanhado de dois anexos:

Anexo I - Memórias das reuniões realizadas pelo GTI

Anexo II - Exposições realizadas no ciclo de audiência, incluindo a pauta de reivindicações dos atingidos por barragens.

Depois de avaliadas pela Câmara de Política Social do Conselho de Governo, será necessário buscar respaldo técnico, normativo e legal para a operacionalização das propostas que vierem a ser aprovadas.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

2. OBJETIVO, COMPOSIÇÃO E METODOLOGIA DO GTI

2.1 Objetivo

Conforme disposto no art. 1º do Decreto de 10.10.2003, o objetivo do Grupo de Trabalho Interministerial é o de *"analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, representativa dos atingidos por barragens, formular diagnóstico e elaborar propostas para o equacionamento dos problemas identificados"*.

O art. 4º do diploma legal supracitado estabelece que o *"Grupo de Trabalho, no prazo de cento e vinte dias, a contar da data de designação de seus membros, elaborará e encaminhará para apreciação da Câmara de Políticas Sociais, do Conselho de Governo, relatório abordando as alternativas para o equacionamento das demandas apresentadas"*.

2.2 Composição

O Decreto Presidencial s/nº, de 31.10 de 2003, alterou o diploma anterior para fazer incluir os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), bem como o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) como integrantes do GTI.

Em complemento, a Portaria Nº 1.584, de 12.11.2003, do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, designou os membros titulares e suplentes dos quatorze órgãos componentes do Grupo de Trabalho, que passou a ser assim constituído:

- I. Casa Civil da Presidência da República (Coordenação)
- II. Secretaria-Geral da Presidência da República
- III. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
- IV. Ministério da Justiça
- V. Ministério da Fazenda
- VI. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- VII. Ministério da Educação
- VIII. Ministério do Trabalho e Emprego
- IX. Ministério de Minas e Energia
- X. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

- XI. Ministério do Meio Ambiente
- XII. Ministério da Integração Nacional
- XIII. Ministério do Desenvolvimento Agrário
- XIV. Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome

Em face da complexidade da matéria a ser examinada e da insuficiência do prazo inicialmente estabelecido (12.03.2004), a data final de conclusão dos trabalhos do GTI foi prorrogada para 31 de maio de 2005, por Decreto presidencial de 5 de abril de 2004. Nesse mesmo documento legal, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) foi incluída como integrante do Colegiado.

2.3 Metodologia

Para atender aos objetivos estabelecidos, buscou-se seguir metodologia que proporcionasse, simultaneamente, o exame do maior conjunto possível de informações e opiniões, oriundas de estudos e conhecimentos existentes sobre os impactos decorrentes da construção de barragens para aproveitamento hidrelétrico e outras finalidades, e o uso desse material para a construção de um quadro de referência relevante para o encaminhamento dos trabalhos do GTI e a consecução de seu objetivo.

Para tanto, foi realizado um ciclo de audiências com especialistas no assunto e com os principais atores envolvidos na questão, iniciado com a identificação dos pleitos dos atingidos por barragens e, na sequência, com exposições de consultores/especialistas de universidades, órgãos públicos, agentes financeiros e de concessionária de energia elétrica. Essas exposições foram intercaladas com reuniões dos membros do GTI, de modo a possibilitar a identificação dos principais impactos socioeconômicos e ambientais da construção de barragens e discutir alternativas para mitigá-los, em empreendimentos já implantados ou em fase de construção, e de minimizá-los ou evitá-los em projetos futuros.

Em face de ocorrências verificadas no transcurso dos trabalhos e do caráter emergencial das medidas que se fizeram necessárias para seus respectivos encaminhamentos, foram também realizados encontros e discussões sobre assuntos específicos. Assim, as reuniões realizadas e o ciclo de audiências, aliados à experiência no assunto, de vários integrantes do Grupo, constituem a base deste Relatório.

3. REUNIÕES REALIZADAS, CICLO DE AUDIÊNCIAS E PRESENÇA DOS PARTICIPANTES

A seguir, são apresentados as datas das reuniões realizadas, o ciclo de audiências e os assuntos/temas tratados, a partir de 31.07.2003, data que constitui marco de referência por ter sido decidida a proposição, ao Exmo. Sr. Presidente da



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

República, da criação do Grupo de Trabalho Interministerial, em face de a natureza das reivindicações apresentadas na oportunidade, ao Ministério de Minas e Energia, extrapolar a esfera de competência daquele órgão:

1. 31.07.2003 - Reunião do MAB com o MME, com lideranças dos atingidos por barragens, parlamentares e representantes de órgãos públicos e de concessionárias de energia elétrica
2. 02.09.2003 - Reunião de órgãos de Governo na Casa Civil/PR para discutir o conteúdo da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) e do Decreto Presidencial de criação do GTI
3. 03.09.2003 - Reunião com o MAB na Casa Civil/PR, para esclarecimentos sobre a reunião interministerial realizada no dia anterior e o conteúdo de minutas da EMI e do Decreto de criação do GTI
4. 12.09.2003 - Reunião com o MAB na Casa Civil/PR, para tratar de problemas relacionados à implantação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH's) privadas no Estado de Rondônia, com repercussões sobre produtores rurais e aldeias indígenas localizadas na Reserva Biológica de Guaporé
5. 14.10.2003 - Reunião do MAB com o MDA, para tratar do subsídio ao crédito agrícola aos produtores rurais atingidos por barragens e reassentados em novas áreas
6. 16.10.2003 - Reunião do MAB com o MME, motivada pela ocupação de usinas hidrelétricas do Sul do País e bloqueio de estradas de acesso a hidrelétricas daquela região
7. 20.10.2003 - Reunião do MAB com representantes das concessionárias privadas, na sede da Eletrosul, em Florianópolis, intermediada pelo MME, visando solucionar as questões objeto da reunião de 16.10.2003
8. 24.10.2003 - Reunião Extraordinária do GTI (sem composição completa e indicação de todos os representantes), para ciência das ocorrências da região Sul e do bloqueio da Rodovia Belém-Brasília e para busca de solução para questões emergenciais relacionadas às cestas básicas e ao crédito agrícola
9. 30.10.2003 - Reunião do GTI com o MAB, para discussão da pauta de reivindicações do Movimento
10. 06.11.2003 - Reunião do GTI com o MAB, para continuidade das discussões da pauta de reivindicações



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

11. 13.11.2003 - Primeira reunião do GTI com a totalidade dos membros indicados, na Casa Civil/PR, para instalação oficial do Grupo e discussão de sua metodologia de trabalho
12. 21.11.2003 - Reunião do GTI, para exposição do Dr. Carlos Bernardo Valner, professor da UFRJ/IPPUR e assessor do MAB, sobre problemas relacionados aos impactos socioeconômicos e ambientais de empreendimentos hidrelétricos no Brasil e em outros países
13. 28.11.2003 - Reunião do GTI, para exposição da Dra. Mirian Regini Nuti, da Eletrobrás, sobre experiências daquela Empresa no tocante aos impactos socioeconômicos e ambientais de projetos hidrelétricos
14. 05.12.2003 - Reunião dos membros do GTI, para avaliação do andamento dos trabalhos e discussão de atividades futuras do Colegiado
15. 11.12.2003 - Reunião do MAB com o MME, para discussão da distribuição de cestas básicas aos atingidos pelas barragens de Castanhão, Acauã, Serra da Mesa, Manso e Cana Brava
16. 16.12.2003 - Reunião do GTI, para exposição da consultora do BID, Dra. Marie-Madeleine Mailloux Sant'Ana, sobre sua experiência em auditoria social em empreendimentos hidrelétricos no Brasil, Argentina/Paraguai e Colômbia
17. 18.12.2003 - Reunião com Elizabeth Brito e Robert H. Montgomery, do BID/Washington, que acompanham a elaboração de auditoria social independente na UHE Cana Brava, em Minaçu/GO, para analisar denúncias de irregularidades formuladas do MAB
18. 15.01.2004 - Exposição do Dr. Paulo do Nascimento Teixeira, do MME, sobre o ciclo de planejamento e implantação de usinas hidrelétricas
19. 21.01.2004 - Exposição do Dr. Ênio Emilio Schneider, gerente da ENERCAN, concessionária da UHE de Campos Novos, sobre aspectos relacionados ao remanejamento das populações atingidas
20. 28.01.2004 - Exposição do Dr. Luiz Felipe Kunz Junior, do Ibama, sobre licenciamento ambiental
21. 04.02.2004 - Exposição das Dras. Silvia Helena Menezes Pires, Mirian Regini Nuti e Fani Baratz, da Eletrobrás, sobre remanejamento populacional em usinas hidrelétricas
22. 11.02.2004 - Exposição dos Drs. Álvaro A. P. Mesquita, Rosângela Lago, Amilton Geraido, Hêlvio Neves Guerra e Rafael Machado, da



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sobre implantação de empreendimentos de geração: competências e ações da ANEEL

23.12.02.2004 - Reunião com o Movimento dos Atingidos por Barragens, visando informar sobre o andamento dos trabalhos do GTI e discutir novas reivindicações do Movimento

24.18.02.2004 - Exposição do Dr. Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas, da Agência Nacional de Águas (ANA), sobre gestão de recursos hídricos para fins hidrelétricos: o papel da ANA

25.26.02.2004 - Reunião interna dos membros do GTI visando discutir o andamento dos trabalhos e os passos futuros do Grupo

26.04.03.2004 - Exposição do Dr. Carlos Yassuo Sudo, da Eletronorte, sobre o Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável da Região a Jusante da Usina Hidrelétrica de Tucuruí - PPDJUS

27.17.03.2004 - Exposição do Dr. Marcelo Barbosa Sampaio, da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, sobre a democratização do acesso às águas da União para aquicultura"

28.31.03.2004 -

29.14.04.2004 -

30.30.04.2004 -

31.06.05.2004 -

32.13.05.2004 -

33.17.05.2004 -

34.19.05.2004 -

35.21.05.2004 -

⇒ Reuniões internas para discussão do conteúdo do Relatório Final do GTI

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Associação Brasileira das Empresas Geradoras de Energia Elétrica (ABRAGE) foram oficialmente convidadas pela Coordenação do GTI para exposição de seus pontos de vista. Essas audiências acabaram não se concretizando por questões de agenda do Bispo Dom Tomás Balduino, dirigente da CPT, e pelo declínio do convite, por parte da mencionada Associação, quando informou que as questões socioambientais são tratadas no âmbito próprio de suas associadas.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

A seguir é apresentado quadro resumo da participação dos representantes dos órgãos componentes do GTI, conforme registros nas respectivas listas de presença.

Data da Reunião	Órgãos Integrantes do GTI														SEAP
	CC/PR	SG/PR	GS/PR	MJ	MF	MAPA	MEC	MTE	MME	MP	MMA	MI	MDA	MESA	
02.09.03 (1)	X	X		X		X	X	X	X		X	X	X	X	
24.10.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
30.10.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
06.11.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
13.11.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
21.11.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
28.11.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
05.12.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
16.12.03	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
15.01.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
21.01.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
28.01.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
04.02.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
11.02.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
18.02.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
26.02.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	(2)
04.03.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
17.03.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
31.03.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
14.04.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
30.04.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
06.05.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
13.05.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
17.05.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
19.05.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	
21.05.04	*	/	*	/	/	/	*	*	*	/	/	*	*	*	

(1) Reunião interministerial para discussão das minutas de E.M.I. e Decreto, com a presença de representantes dos órgãos assinalados (X)

(2) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Legenda:
 / Representante não indicado até a data da reunião
 * Presença
 [Sombreado] Ausência



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

4. DIAGNÓSTICO: PROBLEMAS IDENTIFICADOS PELO GTI

Este item tem por propósito elaborar um diagnóstico sucinto dos problemas identificados pelo GTI com relação aos atingidos por barragens. Inicialmente são listadas as reivindicações apresentadas e, a seguir, os aspectos relevantes levantados no curso dos trabalhos.

4.1 Reivindicações dos Atingidos por Barragens

Da parte dos atingidos, o interlocutor que se apresentou ao Governo Federal foi o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Em sua pauta de reivindicações, o MAB inclui questões emergenciais e também de natureza estrutural, como a rediscussão do novo modelo do setor elétrico brasileiro.

Em documento intitulado *Plataforma do Movimento de Atingidos por Barragens - Ações Prioritárias*, de 16 de fevereiro de 2003 (Anexo 1), entregue ao GTI como pauta oficial de reivindicações do Movimento, constam onze itens, a seguir sumariados:

1. Ajuda emergencial para socorrer atingidos por barragens em situação de calamidade em 11 barragens
2. Recuperação e desenvolvimento socioeconômico das comunidades atingidas por barragens
3. Resgate da dívida social e ambiental do setor elétrico nas barragens já construídas e em construção. Reparação das perdas das populações atingidas pelas barragens
4. Educação energética e ambiental das populações atingidas ou ameaçadas por barragens
5. Participação do MAB no debate e nas comissões que discutem a elaboração de proposta e projetos de reestruturação do setor elétrico
6. Execução da dívida das empresas elétricas privatizadas e retomada do controle público e estatal sobre as empresas que não cumprem os contratos
7. Suspensão de novas licitações e licenciamentos até uma completa revisão dos procedimentos para licitação, concessão e licenciamento de empreendimentos hidrelétricos



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

8. Suspensão dos subsídios aos grandes consumidores, em particular às indústrias eletrointensivas
9. Economia de energia (Programa de Redução de Perdas Técnicas nos sistemas de transmissão e distribuição)
10. Redução das tarifas para os pequenos consumidores e revisão imediata das normas de reajuste tarifário.
11. Revisão do modelo do setor elétrico nacional com a participação do MAB

4.2 Problemas identificados

Tomando por base as reivindicações apresentadas e, adicionalmente, diversos pontos levantados e discutidos no ciclo de audiências e em reuniões internas do Grupo, chegou-se a um conjunto de aspectos considerados relevantes para compor o diagnóstico da situação atual dos atingidos por barragens e orientar a formulação de propostas visando dispensar o devido tratamento às questões sociais associadas à construção de barragens.

Uma parte desses aspectos foi denominada de **problemas centrais**, alguns interligados, cuja análise e equacionamento se mostra extremamente importante para se remover as causas de impactos sociais derivados da implantação de reservatórios para geração de hidroeletricidade e outros fins.

Levantou-se, ainda, a presença de lacunas em dispositivos legais e normativos, bem como o descumprimento de alguns já existentes, acarretando problemas sociais que podem ser mitigados ou mesmo evitados mediante a correção de suas causas.

Quando se analisam esses problemas sociais conjuntamente com os centrais, antes referidos, conclui-se que, em grau maior ou menor, acarretaram conseqüências sociais de variada natureza que se foram acumulando ao longo do tempo, resultando no que se denomina **dívida social**, cuja parte mais visível e recorrente é constituída por questões emergenciais relacionadas, sobretudo, à falta de meios de sobrevivência e produção para os deslocados pela construção de reservatórios.

Não obstante os problemas elencados a seguir se encontrem mais bem contextualizados e analisados no item 7, eles de fato compõem, na visão dos integrantes do GTI, o diagnóstico da situação atual relacionada aos atingidos por barragens.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

4.2.1 Problemas centrais

Dentre as questões analisadas pelo GTI, as registradas a seguir foram consideradas centrais, na medida em que constituem causas de vários problemas identificados, sem cujo equacionamento amplia-se continuamente a dívida social e os problemas emergenciais.

4.2.1.1 Inexistência de critério para identificação de atingidos por barragens

Atualmente, não existe critério para identificação dos atingidos por barragens. Na verdade, esse termo sequer consta nos dispositivos legais e normativos relacionados ao setor elétrico. Trata-se, portanto, de um problema central, pois delimita o público-alvo de ações e medidas de variada natureza reclamadas pelos movimentos sociais.

4.2.1.2 Insuficiência do conteúdo social na elaboração do EIA/RIMA

Além de receberem tratamento diferenciado nos diversos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental (federal e estaduais), as questões sociais são tratadas de modo insuficiente nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), não obstante estarem incluídas, segundo normas do Conama, no conceito de impacto ambiental.

4.2.1.3 Precariedade do processo de cadastramento socioeconômico

A elaboração de levantamento detalhado sobre as condições de vida e atividades desenvolvidas pela população a ser deslocada ou afetada pelo enchimento do reservatório constitui instrumento essencial para a análise e encaminhamento de questões sociais relacionadas aos empreendimentos. Atualmente, esse levantamento constitui um item, geralmente incompleto, integrante do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA).

4.2.1.4 Falta de informação e esclarecimento à população afetada sobre construção de barragens

Lideranças dos atingidos por barragens enfatizaram, em diferentes ocasiões, a falta de conhecimento, por parte das comunidades afetadas, sobre a construção de novos empreendimentos hidrelétricos e, inclusive, a veiculação de informações desconhecidas acerca do assunto.

Outro ponto destacado é o de que representantes de concessionárias aproximam-se de prefeitos, vereadores e de outros segmentos influentes da sociedade local para angariar simpatia e apoio para o projeto, sem, no entanto, prestar informações à população a ser afetada pelo empreendimento sobre as consequências



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

advindas do enchimento do lago, envolvendo processo de remanejamento, pagamento de indenizações, prazos e características das obras e assim por diante.

4.2.1.5 Precariedade do processo de negociação atingidos/concessionárias

Trata-se de problema decorrente da falta de critério para identificação dos atingidos por barragens, da divulgação insuficiente ou distorcida de informações sobre a implantação de projetos hidrelétricos e suas repercussões socioambientais e, também, da precariedade do cadastramento socioeconômico.

4.2.1.6 Ausência de fiscalização, pelo órgão regulador competente, de ações sociais de responsabilidade das concessionárias

A ANEEL não reconhece como sua atribuição legal a fiscalização do cumprimento das questões sociais, apesar de ser de sua responsabilidade a desapropriação das terras por utilidade pública, conforme disposto no art. 10 da Lei Nº 9.074 de 1995, o que acarreta a não mediação destas questões, por parte do poder concedente, restando a negociação direta entre a concessionária e os atingidos, usualmente cercada de controvérsias e conflitos que se arrastam por muito tempo.

4.2.1.7 Incompatibilidade entre cronogramas de construção de usinas e barragens e programas sociais voltados à população afetada

Como existem cronogramas específicos (obras de engenharia, processo de remanejamento, financiamento do projeto, etc), a incompatibilidade entre eles, resultante da falta de planejamento, ou mesmo da superveniência de problemas diversos no decorrer dessas etapas, acaba dificultando, retardando e às vezes inviabilizando o desenvolvimento de programas sociais direcionados aos atingidos, inclusive no tocante à liberação de recursos, em cujo processo se acaba priorizando as obras em detrimento de ações de cunho social.

4.2.1.8 Processo de licitação distorcido por desconsiderar os efetivos custos sociais do empreendimento

Ao se examinar a listagem dos problemas centrais apresentados neste item, pode-se concluir, de imediato, a inexistência de condições minimamente satisfatórias para que os custos sociais sejam adequadamente considerados.

Para se chegar a essa conclusão é suficiente lembrar que, num dado empreendimento, referidos custos guardam relação direta com o número de pessoas afetadas, cuja quantificação é praticamente impossível sem se dispor de critério para identificá-las.

Em face disso, as negociações em torno de questões sociais, entre concessionárias e o segmento social dos atingidos, acabam, muitas vezes, sendo



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

conflituosas, o que gera incertezas para ambos os lados, retardamento de obras e outras conseqüências que poderiam ser evitadas se estivessem presentes citadas condições.

Como não poderia deixar de ser, disso resulta a avaliação imprecisa dos custos sociais de empreendimentos hidrelétricos e de reservatórios de uso múltiplo, o que distorce o processo de licitação e as decisões de investimento, além de dificultar ou inviabilizar a definição de ações de apoio à população atingida.

4.2.2 Tratamento diferenciado das questões sociais no licenciamento ambiental

Considerando-se que, pela legislação vigente, o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, dependendo de sua localização, pode ser feito pelo Ibama ou por órgãos estaduais de meio ambiente, existem critérios diferenciados para o tratamento das questões sociais, o que, além de acarretar desigualdade de tratamento, muitas vezes gera conflitos administrativos e judiciais.

4.2.3 Deficiências nos processos de reassentamento e indenização

Embora existam exemplos de reassentamentos bem sucedidos e tecnicamente conduzidos, alguns inclusive com a participação dos atingidos, também há casos em que as empresas concessionárias não consideram a totalidade dos afetados pela construção do reservatório, mesmo na visão intermediária preconizada neste Relatório. Disso decorrem deficiências nos processos de reassentamento ou indenização.

Dentre os reassentamentos implantados, há casos em que os mesmos são feitos em áreas impróprias em termos de qualidade da terra e tamanho dos lotes. Problema que se soma a esse quadro é a falta de assistência técnica e de outras formas de apoio para que os reassentados recomponham suas atividades de forma a lhes permitir a sobrevivência e o progresso socioeconômico com o fruto de seu trabalho.

Quando os afetados são indenizados pela perda do patrimônio, usualmente sob as formas de pagamento direto ou de carta de crédito, os valores negociados ficam ao arbítrio da concessionária, uma vez que esta pode receber autorização, mediante decreto, para desapropriar por interesse público, de forma amigável ou judicialmente, a área destinada à construção do reservatório.

4.2.4 Participação insuficiente de Estados e Municípios no apoio aos atingidos

Embora Estados e Municípios recebam, por força legal, compensações financeiras e *royalties* (caso específico de Itaipu) quando, em seus territórios, são construídas usinas hidrelétricas, verifica-se que, de modo geral, não há direcionamento



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

específico de recursos para programas, projetos ou ações de apoio aos atingidos por barragens.

4.2.5 Falta de condicionantes sociais em financiamentos a hidrelétricas

Assim como ocorre nas questões ambientais e em vários outros aspectos, os movimentos sociais reivindicam a definição de mecanismos que condicionem financiamentos, liberação de recursos e concessão de garantias da administração pública ao cumprimento de cláusulas sociais.

4.2.6 Águas dos reservatórios "privatizadas" por concessionárias

Não obstante a existência de várias hidrelétricas que até estimulam as atividades de pesca e aqüicultura nos reservatórios construídos para fins de geração de hidroeletricidade (algumas delas inclusive de forma articulada com ações governamentais), existem casos em que tais atividades são proibidas ou apenas permitidas mediante o pagamento de taxas.

4.2.7 Dívida social e questões emergenciais

Quando grupos populacionais são desalojados de seus locais de origem, nas áreas ribeirinhas e suas adjacências, alteram-se de forma significativa suas condições e meios de vida, com impactos de variada natureza, centrados em perdas patrimoniais e de fontes de renda, mas, também, com repercussões não menos importantes sob os pontos de vista social e cultural, dentre outros.

Parcela dessa população teve algum tipo de reparação, assistência ou apoio por parte das concessionárias ou mesmo de programas de governo, embora de forma usualmente insuficiente para a recomposição de padrões de vida satisfatórios.

Entretanto, segundo os movimentos sociais, parcela majoritária dessa população (cerca de 70%), não recebeu qualquer tipo de benefício, sendo, dessa forma, o grupo sobre o qual recai a parte mais expressiva da dívida social do setor hidrelétrico em relação aos atingidos por barragens.

Conforme antes mencionado, parte dessa dívida social, acumulada ao longo de anos, transforma-se em problemas emergenciais relativos à falta de condições de sobrevivência e de produção para as famílias desalojadas. Isso requer medidas imediatas, como o fornecimento de cestas básicas àquelas que ainda não conseguiram, por razões diversas, se reengajar em atividades produtivas, e de financiamentos destinados à viabilização ou à continuidade das atividades econômicas que desenvolvem, especialmente nos campos da agricultura familiar e da pesca.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

5. ESCOPO E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DESTES RELATÓRIOS

Neste item são apresentados o escopo e os princípios orientadores seguidos pelo GTI na elaboração deste Relatório Final.

5.1 Escopo do Relatório

Ao examinar os pleitos formulados pelos atingidos por barragens, os membros do GTI concluíram que, embora envolvam questões relevantes sob vários pontos de vista, não caberia examinar sua totalidade, tendo em vista as seguintes principais razões:

- a) o novo modelo do setor elétrico foi recentemente aprovado por meio das Leis Nº 10.847 e Nº 10.848, de 15 de março de 2004, em fase de regulamentação;
- b) algumas questões envolveriam estudos e análises de natureza mais abrangente e complexa, com implicações de variada ordem, incluindo a compatibilização do crescimento da oferta do setor elétrico com a evolução da demanda, num setor em que o planejamento e os projetos dele decorrentes devem ser avaliados e implementados num horizonte de longo prazo, em face das defasagens temporais entre as decisões de investimento e a entrada em operação das unidades geradoras; e
- c) as medidas voltadas à economia de energia constituem preocupação permanente por parte do Governo e da sociedade em geral, o mesmo ocorrendo com relação ao valor das tarifas cobradas dos pequenos consumidores e a universalização do acesso à eletricidade, conforme atesta a recente aprovação do Programa *Luz para Todos*.

Por outro lado, as distorções no processo de licitação, por desconsiderar os efetivos custos sociais dos empreendimentos (item 4.2.1.8), decorrem da falta de critério para identificação dos atingidos por barragens, da precariedade do cadastro socioeconômico e de outros problemas mencionados no item 4.2.

Diante disso, o escopo deste Relatório abrange a formulação de propostas para o equacionamento dos problemas identificados no item 4.2, excetuando-se as distorções acima mencionadas, cuja solução depende de medidas direcionadas às causas que lhes dão origem.

Cabe sublinhar que se considera importante equacionar a dívida social e os problemas emergenciais, mas também evitá-los doravante. Nesse contexto, os resultados potencialmente mais promissores das propostas apresentadas deverão



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

ocorrer *pari passu* aos avanços que se conseguir imprimir no tratamento das questões sociais em futuros empreendimentos hidrelétricos.

5.2 Princípios Orientadores

Tendo por base as diretrizes e objetivos do Governo Federal, bem como as conclusões extraídas pelo GTI durante o ciclo de audiências e em discussões internas realizadas ao longo dos trabalhos, as propostas apresentadas neste Relatório Final estão apoiadas em cinco princípios orientadores, a seguir sumariados.

5.2.1 A expansão sustentável da hidreletricidade é fundamental para o processo de desenvolvimento nacional

O crescimento da demanda por energia é uma decorrência do processo de crescimento econômico e este, uma das principais alavancas do desenvolvimento nacional. A energia de origem hídrica, embora possa e deva ser complementada com outras fontes, ainda é a de menor custo médio, no Brasil, constituindo, portanto, fator de competitividade da economia brasileira, tanto no mercado interno quanto internacional.

A sustentabilidade implica em se promover o aumento da oferta de energia elétrica com minimização dos impactos sociais e ambientais, com economicidade e de forma a propiciar a participação democrática das comunidades envolvidas (Agenda 21 Brasileira: Bases para Discussão, Brasília, 2000).

5.2.2 Os agentes causadores de impactos sociais e ambientais são responsáveis pela sua reparação

Trata-se de princípio que se justifica por si mesmo, não sendo ocioso, entretanto, sublinhar que se uma concessionária de energia elétrica pública ou privada, com autorização governamental, auferir receitas/lucros como fruto de sua atividade econômica, terá também de internalizar, em seus custos e, portanto, em suas decisões de investimento, os ônus dos impactos causados, para que a alocação de recursos no setor se faça de forma economicamente mais eficiente e socialmente mais justa.

5.2.3 Empreendimentos hidrelétricos devem contribuir para o desenvolvimento dos municípios e regiões nos quais se inserem

Como fornecedoras de energia a custos médios inferiores a outras alternativas, as hidrelétricas geram, em linguagem econômica, externalidades positivas que se refletem sobre o processo de desenvolvimento nacional, beneficiando, numa primeira fase, a economia e a população das áreas onde se localizam os usuários dessa energia e, numa etapa seguinte, os consumidores de bens e serviços cuja produção dela depende.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Por outro lado, se reconhece que as áreas em que são implantados os empreendimentos hidrelétricos e parcela de sua população de modo geral sofrem impactos sociais e ambientais, vale dizer, externalidades negativas. Assim, se a implantação desses empreendimentos vier acompanhada não apenas da reparação dos impactos que acarreta, mas da concomitante instalação de uma alavanca do processo de desenvolvimento local e regional, isso de fato constitui forma de ampliar as externalidades positivas e de democratizar o acesso às mesmas.

Embora sejam de difícil quantificação, *a priori*, são inegáveis os efeitos benéficos gerados, por exemplo, pela implantação de assentamentos rurais bem planejados, apoiados por adequada assistência técnica, oferta de crédito e inserção competitiva no mercado, com agregação de valor. As atividades de pesca e aquicultura constituem outro exemplo nessa mesma linha, tendo em vista que parcela majoritária das populações ribeirinhas desalojadas é constituída de agricultores familiares e pescadores.

5.2.4 O Governo Federal deve promover, de forma compartilhada, o equacionamento dos problemas do passado e buscar minimizá-los e se possível evitá-los no futuro

Em relação aos reservatórios de usos múltiplos e particularmente às usinas hidrelétricas já construídas, sob o arcabouço legal e regulatório vigente à época, cabe ao Governo Federal, de forma compartilhada com outras esferas de governo e com as empresas concessionárias, reparar ou minimizar, da melhor forma possível, os impactos causados, sobretudo sob o ponto de vista social.

No tocante aos empreendimentos em construção e às novas concessões, é preciso usar as lições do passado e buscar formas de aperfeiçoar a regulamentação referente à expansão do setor elétrico, de modo que os problemas sejam minimizados e mesmo evitados, não apenas por uma questão de justiça social, como também para que a dívida social não venha a atingir proporções incontornáveis.

5.2.5 Investimentos privados devem ser estimulados com a definição precisa dos custos e redução dos riscos sociais dos empreendimentos

Sob o ponto de vista econômico, é inegável que a reparação de impactos sociais constitui fator de aumento dos custos privados de geração de hidroeletricidade. Somando-se a isso o fato de que os custos marginais de novos projetos tendem a ser superiores aos já implantados ou em fase de implantação¹, pode-se aventar a

¹ Isso decorre do fato de que os aproveitamentos hidrelétricos mais eficientes tendem a ser os primeiros a serem implantados.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

possibilidade de que a conjugação desses dois fatores venha a desestimular investimentos privados no setor elétrico.

Nesse sentido, é preciso considerar que os custos sociais de fato existem, embora nem sempre (ou raramente) sejam, em sua totalidade, efetivamente incorridos pelos concessionários de energia elétrica, inclusive pelo fato de não serem, legal ou administrativamente exigíveis, em face de lacunas existentes nos dispositivos legais e normativos em vigor.

Esse fato impulsiona os movimentos sociais dos atingidos por barragens na busca de seus direitos e, nesse processo, criam-se conflitos, desgasta-se a imagem do Governo e das concessionárias, ocorrem paralisações de obras e de usinas em operação, ocupações de canteiros de obras, bloqueio de estradas de acesso e assim por diante. Se os reflexos dessas ocorrências forem devidamente computados e considerados, é provável que, na realidade, os custos e riscos, sob o ponto de vista do empreendedor, se mostrem superiores aos que seriam normalmente incorridos se tais desdobramentos fossem evitados com a existência de regras claras.

Assim sendo, não se trata, de fato, de aumentar os custos (e reduzir o retorno econômico) dos empreendimentos hidrelétricos, mas, na verdade, de explicitá-los adequadamente no orçamento e dar-lhes expressão legal e/ou normativa, de modo que sejam definitivamente incorporados e avaliados nas decisões do governo e dos concessionários de energia elétrica.

Cabe considerar, em resumo, que a inadequada regulamentação dos impactos sociais acaba se traduzindo em riscos significativos para as decisões de investimento, uma vez que, ao ganhar a licitação de uma obra, o empreendedor de fato desconhece a dimensão dos custos sociais que terá de incorrer ao longo da vida útil do empreendimento.

Pode-se afirmar, com segurança, que os custos sociais dos empreendimentos podem ser facilmente explicitados nos estudos de viabilidade, bastando, para tanto, exibir com transparência os valores efetivos do custo da terra, número de pessoas e sua situação em relação à propriedade e às condições de trabalho e renda dos grupos sociais afetados.

O adequado cumprimento das responsabilidades legais da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) – cuja criação foi autorizada pela Lei Nº 10.847/2004 –, no sentido de promover a elaboração de estudos socioambientais, contribuirão sobremodo para reduzir tais riscos e, evidentemente, para sanar uma falha apontada nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), tendo em vista que, atualmente, conforme depoimentos diversos durante o ciclo de audiências, a avaliação dos impactos sociais, por força das próprias atribuições dos órgãos ambientais, constitui, na maioria dos casos, pouco mais que um apêndice ou item incompleto integrante do citado documento.



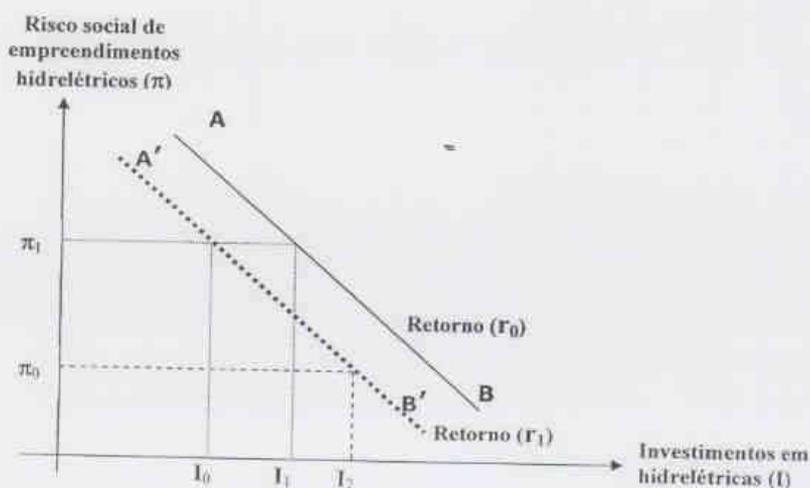
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Nesse contexto, é de se esperar que, ao se reduzir tais riscos, os investimentos na expansão do setor elétrico, mesmo com taxas de retorno menores sob o ponto de vista estritamente privado, venham a expandir-se, conforme esquematizado no gráfico a seguir.

A curva AB indica as intenções de investimento privado em usinas hidrelétricas considerando um retorno médio atual de r_0 , para diferentes níveis de risco (π), mostrando que os investimentos tendem a decrescer com o aumento dos riscos e vice-versa. Admitindo-se que a percepção do risco pelas empresas privadas não se altere (ou se faça de forma pouco significativa), a introdução de legislação e normas definidoras de medidas de compensação aos atingidos por barragens tende a deslocar a curva AB para a esquerda (A'B'), em face da menor taxa de retorno (r_1) decorrente do aumento dos custos sociais.



Se o nível de risco permanecesse constante (em π_1), os investimentos cairiam de I_1 para I_0 . Entretanto, como a definição de direitos e obrigações de forma clara aumenta custos, mas, em contrapartida, diminui riscos (para π_0 , por exemplo), o resultado final pode ser uma expansão dos investimentos na geração de energia elétrica, de I_1 para I_2 , ao invés da redução de I_1 para I_0 , como indicaria uma análise parcial das conseqüências das citadas medidas.

É importante sublinhar que o resultado mostrado no gráfico é absolutamente desejável, tanto sob a ótica social quanto econômica, mas de difícil



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

avaliação *a priori*. De todo modo, não se pode deixar de considerar a coexistência de duas forças em sentidos opostos que tendem a se compensar em alguma medida: redução de retorno, mas também de riscos.

Outra justificativa, de caráter complementar, é a de que o novo modelo do setor elétrico pretende estimular um ambiente de competição no mercado de energia. Nesse contexto, o correto dimensionamento dos custos e a redução do retorno econômico de novos projetos tende a estimular a repotenciação dos empreendimentos existentes, de modo que possam elevar a produção de energia elétrica sem a necessidade de construção de novas barragens – o que, diga-se de passagem, também integra a pauta de reivindicações do MAB, além de constituir medida que precisa ser fortalecida como diretriz do setor elétrico, na nova fase que ora se inaugura.

6. MEDIDAS GOVERNAMENTAIS EM ANDAMENTO

Enquanto se realizava o ciclo de audiências e as discussões internas objetivando contextualizar os problemas dos atingidos, do modo mais aprofundado possível, foram executadas medidas importantes pelo Governo Federal (algumas em caráter emergencial) em favor dos atingidos por barragens, enquanto outras se encontram em fase de implementação, conforme registros a seguir.

6.1 Distribuição de cestas básicas aos atingidos

Entre dezembro de 2003 e janeiro de 2004, foram distribuídas mais de 5 mil cestas básicas a famílias em situação emergencial, conforme indicação do MAB, localizadas em Municípios relacionados às barragens de Castanhão, Acauã, Serra da Mesa, Cana Brava e Manso, medida que demorou algum tempo, em face da disponibilidade de alimentos em armazéns oficiais distantes dos citados reservatórios.

A distribuição foi viabilizada por meio de ações conjugadas do MESA, MME, MI, Conab, Chesf, Centrais Elétricas Furnas, Secretaria de Ação Social do Ceará e da Secretaria de Trabalho e Ação Social da Paraíba, com a articulação da Casa Civil/SAG, do Gabinete de Segurança Institucional e da Secretaria Geral da Presidência da República. Embora não tenha sido utilizada, chegou-se a solicitar colaboração da FAB, por meio do Comando da Aeronáutica, para o transporte de cestas básicas.

6.2 Inclusão dos atingidos no Pronaf e no Programa de Reforma Agrária

Por meio de negociações realizadas entre representantes do MDA e do MAB, desde o início dos trabalhos do GTI, foram adotadas várias providências visando disponibilizar crédito agrícola das linhas do Pronaf aos atingidos por barragens. A reivindicação do Movimento, de acesso ao Pronaf "A" em condições idênticas aos



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

assentados da reforma agrária, depende de recursos orçamentários adicionais para fazer face aos subsídios previstos nessa linha de financiamento.

Além da questão dos recursos, estender os benefícios do Pronaf "A" aos atingidos por barragens requer estudos específicos, tendo em vista que a medida abriria precedente que poderia servir de base para reivindicações semelhantes por parte de outros grupos sociais. De todo modo, o MDA vem analisando o assunto, bem como a assinatura de um convênio relacionado ao Pronaf/Capacitação, beneficiando os atingidos por barragens, tendo sido empenhados R\$ 198 mil em 2003, com liberação prevista para 2004.

Outra medida que vem merecendo atenção e estudos por parte do MDA é o fortalecimento do mecanismo dos fundos de aval solidário de caráter privado, visando facilitar o acesso ao crédito por parte de agricultores familiares, incluindo atingidos por barragens, que ainda não detêm o título de propriedade da terra, o que lhes dificulta a concessão de garantias para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros operadores do Pronaf.

Ainda no âmbito do MDA, cabe registrar a inclusão, no Plano de Reforma Agrária do Governo, dos atingidos por barragens como beneficiários do processo de reassentamento, medida importante, sobretudo para aqueles que foram desalojados por barragens já construídas ou em fase de construção e não conseguiram engajar-se nos programas de remanejamento populacional executados pelas concessionárias de energia elétrica.

6.3 Atendimento aos atingidos no Programa de Aqüicultura e Pesca

O Decreto Nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, estabelece que "os espaços físicos em corpos d'água da União poderão ter seus usos autorizados para fins da prática de aqüicultura, observando-se critérios de ordenamento, localização e preferência, com vistas ao desenvolvimento sustentável; ao aumento da produção brasileira de pescados; à inclusão social; e à segurança alimentar".

Com base nesse diploma legal, a Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) vem procurando estimular e viabilizar a atividade pesqueira junto aos atingidos por barragens, tendo em vista que expressivo número deles dedicava-se à pesca antes do enchimento dos reservatórios.

A SEAP vem trabalhando no sentido de transformar faixas de referência ribeirinhas em locais com exclusividade para o desenvolvimento da aqüicultura e pesca, tendo sido selecionados seis grandes reservatórios que, em face de seu porte e impacto, serão objeto de ações específicas daquela Secretaria, de forma articulada com outros órgãos, a exemplo do Ibama e da Agência Nacional de Águas. Os reservatórios escolhidos foram os de Sobradinho, Furnas, Três Marias, Serra da Mesa, Tucuruí e Itaipu.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Foram também identificadas dificuldades às vezes intransponíveis para que os ribeirinhos, pessoas usualmente simples, atendam as exigências para se engajarem como aqüicultores e pescadores legalmente estabelecidos e tecnicamente assistidos, em face da necessidade de reunir documentos de origens diversas, solicitados por diferentes órgãos. Diante disso, a SEAP vem procurando ser uma espécie de porta única onde os atingidos possam buscar apoio e orientação, tendo por meta entregar os parques aqüícolas devidamente regularizados aos interessados, além de prestar-lhes assistência técnica.

6.4 Priorização dos atingidos no Programa *Luz para Todos*

O Decreto Nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, denominado *Luz para Todos*, contempla, em seu Art. 5º, II, como prioridade, "projetos de eletrificação rural que beneficiem populações atingidas por barragens, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento".

Essa medida atende reivindicação do MAB, verbalizada em diversos encontros, no sentido de que, considerando-se os mais prejudicados pela construção de hidrelétricas, afirmam permanecer à margem de seus benefícios, incluindo a disponibilidade de energia elétrica para uso doméstico, fato por eles encarado como contraditório e inaceitável.

6.5 Instalação de Mesa de Negociações Governo Federal/Atingidos

Outra reivindicação do MAB, também verbalizada em diversas oportunidades, diz respeito à ausência do que denominam "porta única" onde buscar apoio para a solução dos problemas que enfrentam, obrigando-os, para tanto, a percorrer vários ministérios, situação que, segundo eles, nada mudou em relação aos governos anteriores.

Aliando-se a isso o caráter emergencial de alguns pleitos do Movimento, decidiu-se instalar uma Mesa de Negociações com o MAB, em abril de 2004, da qual participam representantes dos atingidos, da Secretaria Geral da Presidência da República e dos Ministérios de Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente, Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A Casa Civil tem acompanhado as negociações em curso e prestado informações sobre o andamento dos trabalhos do GTI, uma vez que essas duas iniciativas (Mesa de Negociações e GTI), além de complementares, atestam a prioridade com que o Governo Federal vem tratando a matéria.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

A distribuição de cestas básicas aos atingidos por barragens em situação emergencial e o acesso aos financiamentos do Pronaf foram assuntos considerados prioritários. Em princípio, a Mesa de Negociações tem duração indeterminada, e vem sendo coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República – responsável legal pela articulação com os movimentos sociais –, em conjunto com o Ministério de Minas e Energia.

7. PROPOSTAS DO GTI

Tomando por base os problemas identificados no diagnóstico, o escopo deste Relatório, bem como os princípios orientadores elencados e justificados anteriormente, são apresentadas, a seguir, as propostas do GTI contendo, em cada uma delas, um resumo da situação atual, para que se disponha de um quadro de referência apropriado à análise das proposições formuladas e dos responsáveis pela suas operacionalização.

7.1 Continuidade de ações emergenciais: fornecimento de cestas básicas e crédito agrícola

7.1.1 Situação Atual

Grupos sociais afetados pela construção de barragens, mesmo que tenham sido contemplados com programas de reassentamento, ficam, durante certo tempo, sem condições de sobrevivência, sobretudo pela falta de acesso à alimentação, mas também a financiamentos para viabilizar ou dar continuidade às atividades agropecuárias e outras.

No tocante ao crédito agrícola, a dificuldade refere-se à existência de atingidos por barragens que podem ser classificados como agricultores familiares sem condições (basicamente por falta de garantias a oferecer) de acessar as linhas do Pronaf, tendo em vista que os financiamentos são operacionalizados por agentes financeiros oficiais e cooperativas de crédito, os quais atuam de forma seletiva pelo fato de assumirem o risco das operações, conforme estabelecido nas regras vigentes.

Os atingidos também reivindicam tratamento idêntico ao conferido aos assentados da reforma agrária no âmbito do Pronaf do Grupo "A" (Pronaf A), o que envolveria a necessidade de recursos orçamentários adicionais para cobertura dos subsídios dessa linha de crédito e alteração nas normas para adequá-las à demanda do Movimento.

Na base desses problemas situa-se a falta de critério para identificar os atingidos por barragens e, por via de consequência, o posicionamento de



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

concessionárias de energia que raramente se dispõem a atender citadas necessidades emergenciais, no caso da alimentação, e, de modo geral, afirmam não ser de sua responsabilidade disponibilizar o crédito às famílias assentadas.

7.1.2 Proposta e Responsáveis

Conforme acima mencionado, a distribuição emergencial de cestas básicas e o acesso ao crédito agrícola tem sido tratados pela Mesa de Negociações, mediante ações conjugadas do MDS e do MDA. Assim sendo, a proposta do GTI é no sentido de se dar continuidade aos encaminhamentos que vêm sendo feitos no âmbito do mencionado Colegiado.

No tocante às cestas básicas, a linha adotada pela Mesa de Negociações é no sentido de buscar, sempre que possível, o compartilhamento de responsabilidades com as concessionárias públicas e privadas, destinando os limitados estoques públicos aos casos em que isso não se mostra viável a curtíssimo prazo, visando, com isso, solucionar o maior número possível de situações emergenciais.

Sobre o crédito agrícola, a proposta também é no sentido de se dar continuidade aos diversos entendimentos e ações que vêm sendo feitos regularmente com o MDA, inicialmente de forma direta com os atingidos por barragens e, mais recentemente, no âmbito da Mesa de Negociações, cabendo, àquele Ministério, analisar o enquadramento dos atingidos em grupos específicos do Pronaf, segundo suas necessidades.

Boa parte da solução deve passar pela criação de fundos de aval solidários de caráter privado, com a participação de concessionárias, prefeituras municipais e dos próprios beneficiários, experiência que vem mostrando resultados altamente satisfatórios no âmbito do Pronaf, mas que precisa ser fortalecida e expandida para alcançar maior parcela dos agricultores familiares sem acesso ao crédito, incluindo os atingidos por barragens.

O acesso dos atingidos ao Pronaf A poderia ser viabilizado mediante o reconhecimento, pelo INCRA, de reassentamentos realizados por concessionárias de energia elétrica como se fossem oficiais, para efeito do enquadramento dos atingidos nesse grupo.

Responsáveis: Mesa de Negociações, MDS e MDA.

7.2 Resgate da dívida social em relação às populações atingidas

7.2.1 Situação Atual

Quando as populações ribeirinhas e mesmo as localizadas nas adjacências dos reservatórios se deslocam para outras áreas, com apoio total, parcial ou nenhum por parte das empresas hidrelétricas, faz-se presente um complexo rol de problemas,



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

cujo centro situa-se na falta de critério para identificação do atingido por barragem e, por via de consequência, na dificuldade ou mesmo impossibilidade de atribuir responsabilidades específicas aos empreendedores públicos ou privados.

Para efeito de análise, é conveniente considerar dois grupos populacionais com características e problemas distintos:

- a) atingidos que tiveram algum tipo de compensação (em dinheiro, carta de crédito, reassentamento, etc), mas que não conseguiram, por razões diversas, como o baixo valor da compensação recebida, recompor padrões de vida compatíveis com os desfrutados anteriormente.
- b) grupos que não tiveram qualquer tipo de compensação, seja por não deterem a posse da terra, seja por não serem reconhecidas como atingidos pelos empreendimentos hidrelétricos já construídos ou em fase de implantação.

7.2.2 Proposta e Responsáveis

Para o primeiro grupo são necessárias medidas que busquem corrigir as distorções identificadas, as quais envolvem ações nas áreas de indenização, reassentamento, crédito agrícola e disponibilização de serviços como educação, saúde, requalificação da mão-de-obra e assistência técnica.

Em função das peculiaridades dos empreendimentos, isso exige, caso a caso, a identificação e a avaliação do problema, a construção de programas com responsabilidades compartilhadas entre concessionárias, as três esferas de governo e representantes dos atingidos, a exemplo do que vem sendo feito pela Eletronorte, no âmbito do Plano Popular de Desenvolvimento Sustentável da Região a Jusante da UHE de Tucuruí (PPDJUS), e do preconizado pela Eletrobrás, com o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas por Empreendimentos Elétricos (PRODESCA).

Em sua concepção, iniciativas dessa natureza devem ser lideradas pelas concessionárias de energia elétrica e apresentam, como traço comum, a divulgação de informações sobre os empreendimentos hidrelétricos, o levantamento de seus impactos e a definição de medidas mitigadoras, com ampla participação das comunidades em todas as suas fases, de forma a estimular e proporcionar o fortalecimento do capital social, vale dizer, a inserção da comunidade, usualmente vista apenas como parte do problema, também na definição das alternativas de solução e na priorização de suas etapas.

Para propiciar condições mais favoráveis à operacionalização dessas iniciativas e dar-lhes maior amplitude, é importante identificar programas, projetos,



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

atividades e ações sob responsabilidade de órgãos federais que possam ser direcionados ao atendimento de necessidades dos atingidos por barragens, de modo a promover compartilhamento e sinergia de ações entre governo e iniciativa privada, conforme proposto no item 7.11 (Ações Setoriais Complementares) deste documento. Os recursos para tanto são os previstos nos respectivos orçamentos setoriais.

Deve-se avaliar, também, a possibilidade/conveniência de se direcionar parte dos recursos arrecadados pelos municípios sob a forma de compensação financeira e *royalties* para complementar os recursos necessários, não sendo descabido, pelo menos em princípio, introduzir-se modificações na legislação de forma a destinar parcela desses recursos para a implantação de programas de desenvolvimento das comunidades atingidas por barragens – conforme proposição no item 7.8.

O equacionamento de questões relacionadas ao segundo grupo é de natureza mais complexa, pois abrange pessoas não contempladas com medidas de reparação por parte de concessionárias em operação, algumas delas há décadas, o que, inclusive, torna extremamente difícil identificar/quantificar o público-alvo.

Diante disso, os movimentos sociais acabam atribuindo a responsabilidade pela solução do problema ao Governo Federal, cabendo-lhe, inicialmente, analisar e avaliar a questão caso a caso e, se pertinente, construir programas e desenvolver ações, preferencialmente de forma compartilhada com outras esferas de governo e, em alguns casos, também com as concessionárias.

Como medida indutora desse processo de compartilhamento, poderia ser analisada a criação de linha especial de crédito como, por exemplo, pelo BNDES ou outras instituições financeiras, para as empresas que se dispuserem a implantar programas de desenvolvimento direcionados às populações atingidas, ou mesmo a organizações não-governamentais e a outras entidades do Terceiro Setor com reconhecida competência no tratamento dessa questão, as quais, com o apoio de prefeituras municipais e de associações de municípios, poderiam contribuir de forma decisiva para o gradativo equacionamento do problema.

Os recursos necessários a esse processo de esforços conjugados e compartilhados poderiam ser complementados ou mesmo substituídos pelo redirecionamento de parte das compensações financeiras e *royalties* – item 7.8 –, para a implementação de projetos de desenvolvimento que beneficiem prioritariamente os atingidos, buscando inseri-los na comunidade e na economia locais, medida que, se adequadamente planejada e executada, poderá trazer nova perspectiva transformadora ao processo de desenvolvimento municipal e regional.

Na medida em que as propostas acima formuladas se mostrem de difícil execução em face, principalmente, da necessidade de articulação de diversos órgãos e entidades, incluindo concessionárias de energia elétrica, restaria como alternativa, aplicável aos dois grupos considerados, sua inclusão no Programa Nacional de Reforma



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Agrária que, conforme antes registrado, incluiu os atingidos por barragens como público-alvo beneficiado.

Responsáveis: Mesa de Negociações, MDS, MDA, MME em articulação com a Eletrobrás, ANEEL e BNDES, Secretarias Estaduais, Prefeituras e entidades do Terceiro Setor.

7.3 Estabelecimento de critério base para identificação de atingidos por barragens

7.3.1 Situação Atual

O primeiro ponto a ser ressaltado é o de que o termo *atingido* não faz parte da legislação atual relacionada à implantação de empreendimentos hidrelétricos. As expressões utilizadas, em normas legais, são: desapropriado, expropriado e afetado. Assim sendo, prevalece o direito de propriedade e, sob o ponto de vista legal, apenas o proprietário da terra precisa ser indenizado, não obstante o valor da indenização fique praticamente ao arbítrio da concessionária.

De fato, a área necessária à construção da hidrelétrica pode ser desapropriada por interesse público, mediante decreto. Isso porque, com a declaração de utilidade pública de terras de propriedade particular por ato do Poder Executivo, o empreendedor responsável pela construção de empreendimento fica autorizado a promover, com recursos próprios, amigável ou judicialmente, a desapropriação de terras a serem atingidas pela construção de hidrelétrica. No art. 31, da Lei Nº 8.987/95, consta que incumbe à concessionária a promoção das desapropriações e constituição "de *servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato*".

Entretanto, é preciso ampliar o critério de identificação dos atingidos. Numa visão intermediária, atingido por barragem pode ser entendido não apenas como o proprietário da terra a ser inundada, mas também os não-proprietários (posseiros, arrendatários, meeiros, parceiros, autônomos e trabalhadores rurais) que dependem da terra para a sobrevivência, incluindo-se os que vivem da pesca, da aquicultura ou da exploração de atividades econômicas dependentes da água.

Esse critério ainda é considerado insuficiente, pois enquanto o primeiro é denominado *concepção patrimonialista*, o segundo é chamado de *concepção hídrica*². Juntando-se posições defendidas pela Eletrobrás, por organismos de financiamento multilaterais como o BIRD e o BID, pela Comissão Mundial de Barragens e pelo próprio

² Termos citados pelo especialista, Prof. Carlos Bernardo Vainer, em *O conceito de atingido: uma visão do debate e diretrizes*, Julho de 2003.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

MAB, o conceito de atingido deveria, em termos ideais, incorporar, além dos proprietários e não-proprietários, conforme acima mencionado (visão intermediária), pessoas e grupos sociais que sofrem outros impactos negativos, conforme segue:

- a) decorrentes não apenas da implantação do reservatório, mas também das demais obras e intervenções associadas ao empreendimento, tais como canteiros, instalações funcionais e residenciais, estradas, linhas de transmissão e assim por diante;
- b) devidos à perda ou redução de fontes de emprego, renda ou meios de sustento;
- c) relacionados à ruptura dos circuitos econômicos e dos laços sociais e culturais;
- d) causados pela perda, a jusante da barragem, do potencial pesqueiro, de mudanças no regime hídrico, efeitos sobre a navegação e a comunicação, perda ou redução dos recursos para agricultura de vazante e outras formas de exploração das várzeas para fins de garimpo ou extração de materiais, etc;
- e) os efeitos causados às populações e comunidades anfitriãs, isto é, que serão impactadas pelo reassentamento das populações deslocadas, havendo possibilidade de ocorrência de situações conflituosas resultantes da chegada de novas pessoas ao local;
- f) dimensões não estritamente econômicas, relacionadas ao colapso de comunidades e de cadeias de apoio sociais (perda ou redução da força de trabalho familiar, perdas em termos de sociabilidade e afetividade, etc); e
- g) grupos especiais (idosos, deficientes, etc) que precisam de tratamento diferenciado segundo suas características e carências.

Ademais, há indicações no sentido de se considerar a dimensão temporal dos impactos, de modo a incorporar o caráter dinâmico dos processos sociais, econômicos, políticos e ambientais, tendo em vista a existência de grupos sociais, famílias ou indivíduos que sofrem os efeitos do empreendimento desde o anúncio da obra; outros que os sofrem sobretudo durante as obras e um terceiro grupo, afetado pelo enchimento e operação do reservatório.

Como os aspectos elencados não são uniformes, resulta claro que a adequada avaliação dos impactos sociais de empreendimentos hidrelétricos não pode prescindir da realização de um diagnóstico minucioso da situação vigente e do adequado



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

cadastro da população que de fato vive no local da construção e em suas áreas adjacentes.

É isso, aliás, que se depreende de considerações do especialista Carlos Vainer³, segundo o qual "não existe, em nenhum caso, qualquer definição 'a priori' de circunscrições territoriais afetadas ou de influência, cabendo aos estudos e ao diálogo com as populações interessadas a identificação dos impactos e daqueles que são negativamente atingidos".

7.3.2 Proposta e Responsáveis

Diante dessa realidade, a proposta formulada é no sentido de se considerar atingidos todos aqueles que dependem da terra ou da água para sobrevivência (visão intermediária) e incluir os grupos especiais (item g). Os demais devem estabelecer negociações com os empreendedores sob normas e princípios a serem propostos em item seguinte deste Relatório.

Essa proposta representa considerável avanço em relação à situação atual dos atingidos por barragens e mostra-se compatível com procedimentos que já vêm sendo seguidos e de certo modo reconhecidos em vários casos e negociações. Além disso, não exclui, *a priori*, nenhuma família ou agente que se julgue prejudicado pela implantação do projeto hidrelétrico.

Responsáveis: MME, MI, MDA, MMA e MDS

7.4 Aperfeiçoamento do conteúdo social na elaboração do EIA/RIMA

7.4.1 Situação Atual

Atualmente existem órgãos públicos responsáveis por questões específicas, tais como patrimônio histórico e cultural (IPHAN), índios (FUNAI), quilombolas (Fundação Palmares) e meio ambiente (Ibama e órgãos estaduais). As questões sociais relacionadas a obras de infra-estrutura, incluindo barragens e reservatórios para fins hidrelétricos, irrigação ou abastecimento d'água, estão inseridas nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), sob responsabilidade do Ibama ou de Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMA), conforme a jurisdição dos empreendimentos.

De forma específica, a abordagem dos aspectos sociais não é regida por dispositivo legal ou normativo e não conta com a cobertura de qualquer entidade capaz

³ Subsídios para as discussões do grupo de trabalho interministerial sobre impactos sociais de barragens, Janeiro de 2004.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

de oferecer legalidade ou legitimidade quando da tramitação do licenciamento ambiental.

Assim, os principais problemas identificados são os seguintes:

- a) no mais das vezes, os EIA são elaborados de forma insuficiente, não contemplando dados e informações socioeconômicos e outros aspectos relevantes sobre a população a ser afetada, deixando, conseqüentemente, de servir de indicador satisfatório para a definição de programas de remanejamento populacional, dentre outros;
- b) o impacto das obras de infra-estrutura sobre a população constitui um item do EIA, mas o grau de profundidade/adequação com que esse assunto é tratado é considerado insatisfatório, inclusive porque a questão social não integra, rigorosamente, a especialidade do Ibama; e
- c) o EIA/RIMA, com as insuficiências anteriormente mencionadas, representa o único documento oficial com que a população afetada pode contar para reivindicar seus direitos. Cumpre esclarecer que as negociações entre empreendedor e atingidos constituem um processo paralelo e sem cobertura institucional formalizada.

Acresça-se a isso o fato de que, pelas normas vigentes, boa parte da responsabilidade pela concessão de licenças ambientais cabe aos Estados, o que enseja, no mínimo, tratamento diferenciado das questões ambientais e sociais em diferentes Unidades da Federação.

7.4.2 Proposta e Responsáveis

Incluir, no âmbito do EIA, um capítulo denominado "Estudo de Impacto Social" sob a égide do que prevê a Resolução Nº 001/86, 23 de Janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), segundo a qual alterações provocadas, de forma direta ou indireta, no bem-estar da população e nas atividades sociais e econômicas são consideradas impacto ambiental.

Essa incorporação deverá ser concebida pela EPE, em conjunto com outras entidades vinculadas ao tema, na ocasião em que for elaborado o cadastro socioeconômico, objeto do Item 7.5.2.1 deste Relatório.

De fato, o art. 1º da mencionada Resolução, assim estabelece:

"Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

- I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*
II - as atividades sociais e econômicas;
III - à biota;
IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
V - a qualidade dos recursos ambientais."

Enquanto a EPE não é criada, sugere-se maior detalhamento no EIA atual, com a colaboração das empresas de consultoria responsáveis pelos levantamentos de potencial hidráulico. A Eletrobrás poderia contribuir sobremaneira na formulação dos próximos Estudos de Inventário, enfocando o aspecto social de maneira pormenorizada.

Considerando-se, adicionalmente, que existem impactos semelhantes advindos de barragens e reservatórios construídos para fins de irrigação e abastecimento d'água, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional ou de órgãos a ele vinculados, seria de se incluir atribuição semelhante aos mesmos, para tornar a medida mais abrangente e evitar tratamento diferenciado.

Responsáveis: MME/EPE, Ibama, Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMA), Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE) e MI.

7.5 Adequação de procedimentos técnicos para o processo de licenciamento e viabilização de empreendimentos hidrelétricos

7.5.1 Situação Atual

Representantes dos atingidos têm ressaltado que os problemas decorrentes dessas obras começam antes mesmo de seu início, tendo em vista que o anúncio de sua construção afeta significativamente o cotidiano das atividades e relações econômicas e sociais no âmbito das comunidades regional e locais, gerando insegurança e incerteza, notadamente às comunidades que vivem na área a ser inundada. Verifica-se, assim, que a falta de informações prévias ou a divulgação de informações desencontradas sobre os empreendimentos hidrelétricos a serem implantados gera incertezas e amplia citadas dificuldades.

Iniciadas as obras, os problemas se agravam, em virtude, principalmente, da falta de cobertura institucional e de dispositivos normativos para a identificação da população atingida, o que dificulta o desenvolvimento dos processos de negociação e de licenciamento ambiental e o acesso ao crédito/financiamento para a capacitação socioeconômica da população a ser relocada.

O MAB afirma que, na ausência dessas condições, que permitiriam, aos atingidos, buscar ou reclamar direitos que desejam ver atendidos, somente lhes restam alternativas como reivindicações e mesmo pressões junto ao Governo, agentes



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

financeiros e concessionárias, tendo que recorrer, muitas vezes, a ações de protesto, como o bloqueio de rodovias e de estradas de acesso às usinas hidrelétricas e a ocupação de canteiros de obras.

7.5.2 Propostas e Responsáveis

A formulação de propostas para equacionar esses problemas deve considerar alguns marcos de referência importantes, relacionados à expansão da oferta de energia hidrelétrica, alguns deles modificados e aperfeiçoados no novo modelo do setor elétrico. Esses marcos são sumariados a seguir.

O processo de planejamento e monitoramento da expansão da oferta de energia, hoje aperfeiçoado e ajustado ao novo modelo do setor elétrico, é de responsabilidade, respectivamente, da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e do Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), com o apoio da ANEEL, esta responsável pela regulação e fiscalização das atividades dos concessionários.

Esse processo envolve três etapas: estudos de inventário do potencial hidrelétrico das bacias hidrográficas; estudos de viabilidade dos aproveitamentos hidrelétricos, ambos correspondentes à fase de planejamento, de responsabilidade da EPE, e a etapa de implantação do projeto, cujo monitoramento/fiscalização cabe ao CMSE/ANEEL.

- A etapa dos estudos de inventário, com duração média de 2 a 3 anos, compreende a realização de estudos, pesquisas e sondagens para a identificação dos aproveitamentos da bacia hidrográfica e seleção daqueles mais viáveis sob os pontos de vista energético, econômico e socioambiental. Essas atividades despertam curiosidade e expectativas no seio da comunidade regional.

As Instruções para a Elaboração dos Estudos de Inventário Hidrelétrico de Bacias Hidrográficas, revisto e atualizado pela Eletrobrás, em 1997, deve ser o documento de referência para a realização dos Estudos de Inventário, na medida em que apresenta um conjunto de critérios, procedimentos e instruções para a caracterização da dimensão socioambiental e de sua articulação com a dimensão técnica e econômico-financeira do projeto.

Propõe-se que a EPE promova a atualização do referido documento, por meio da incorporação dos estudos integrados de empreendimentos em uma mesma bacia, de forma a se conhecer e conferir tratamento adequado aos efeitos sinérgicos entre eles, do ponto de vista socioambiental.

- A etapa dos estudos de viabilidade de cada aproveitamento compreende o aprofundamento do conhecimento sobre as condições físicas, ambientais e socioeconômicas da área onde se situa o



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

aproveitamento, possibilitando a elaboração dos estudos de viabilidade técnica e dos estudos socioambientais (EIA/RIMA). Nesta etapa, amplia-se e intensifica-se a presença de equipes técnicas na região do projeto, ocasionando os primeiros movimentos e ações dos segmentos representativos das comunidades, associados aos mais diversos interesses despertados pela futura usina hidrelétrica.

Concluída essa segunda etapa, os estudos de viabilidade técnica e os estudos socioambientais são submetidos, respectivamente, à aprovação da EPE (da ANEEL no modelo antigo) e do órgão ambiental (IBAMA ou órgão ambiental estadual, conforme o caso). A aprovação desses estudos constitui a declaração da viabilidade técnica e socioambiental do projeto que, assim, estará apto a integrar o programa de licitações.

Os estudos produzidos nesta etapa exigem a explicitação clara das repercussões decorrentes da decisão de se construir o empreendimento. Nesse sentido, destaca-se a importância de se dispor de critérios e instrumentos para identificar a população a ser deslocada, bem como, de referências de mercado confiáveis para a avaliação de propriedades e benfeitorias atingidas. Esses aspectos que, em geral, não comparecem nos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), são parcialmente explicitados nos Estudos de Viabilidade (EV), na denominada Conta 10 do Orçamento Padrão Eletrobrás, que orienta a elaboração dos EV's.

Efetivamente, tais procedimentos de avaliação constituem importante ponto de reivindicação dos atingidos. São, também, as principais causas de retardamento dos investimentos, por constituírem lacuna entre a realidade dos valores de mercado e os valores estipulados para as ações de indenização e aquisição de áreas para reassentamento reivindicados pelos atingidos e por seus representantes.

A EPE é a responsável pelo cumprimento dessas duas etapas e pela obtenção da Licença Prévia ambiental (LP), ficando as demais, ou seja, a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), sob responsabilidade do futuro concessionário. Conclui-se, portanto, que as diretrizes e condições a serem assumidas pelo vencedor da licitação serão estabelecidas pelo Governo, representado pela EPE, em parceria com os órgãos de licenciamento ambiental responsáveis pelo licenciamento.

- o A terceira etapa, de implantação do empreendimento, é de responsabilidade do vencedor da licitação, ao qual foi outorgada a concessão para a construção e operação do empreendimento. Esta etapa é fiscalizada/monitorada pela ANEEL/CMSE. É a etapa na qual, com o início das obras civis, começa a chegar, à região, contingente populacional atraído pelas oportunidades de trabalho direta e indiretamente proporcionadas pela construção da usina hidrelétrica. Nesta etapa, intensificam-se as negociações com representantes das comunidades locais e dos atingidos, relativas aos programas de



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

indenização, mitigação e compensação pelos impactos sociais e ambientais ocasionados pelo empreendimento, culminando com a celebração de acordos para a implantação desses programas, detalhados no Projeto Básico Ambiental (PBA), que constitui instrumento para a obtenção da Licença de Instalação (LI).

Como se pode constatar da descrição ora apresentada, a concepção e a implantação de um projeto hidrelétrico envolvem o cumprimento de cronogramas de natureza complexa, relacionados a elementos técnicos (obras de engenharia e execução do projeto); econômico-financeiros (financiamento); questões ambientais (estudos e obtenção de licenças) e aspectos sociais, destacando-se, principalmente, a complexidade das questões relacionadas ao remanejamento e ao reassentamento de grupos sociais.

Tradicionalmente, o processo de negociação apresenta escalas diferenciadas de interferência, local e regional. Além disso, interlocutores com visões complementares, porém desarticuladas e muitas vezes utilizadas com interesses específicos, contribuem para a imobilização do processo de negociação e para o agravamento de conflitos entre os grupos interessados.

Caberá a EPE, enquanto órgão responsável pela elaboração dos estudos socioambientais que instruirão a obtenção da LP, a explicitação desses conflitos de interesses e a proposição da reconfiguração de responsabilidades entre Estado e empreendedores, traduzidas nas diretrizes e compromissos constantes do EIA/RIMA e da LP que comporão os documentos licitatórios. Tais diretrizes e compromissos serão cumpridos pelo vencedor da licitação e futuro concessionário.

Dessas considerações, resulta claro o papel da EPE, como gestora de todas as etapas do planejamento, assim como do CMSE e da ANEEL, como responsáveis, respectivamente, pelo monitoramento e pela fiscalização da implantação e operação dos empreendimentos de energia elétrica. O êxito desses empreendimentos dependerá, em grande medida, do cumprimento das responsabilidades e ações de natureza social e ambiental que cabem a esses órgãos.

Considerando-se, ainda, que, por determinação legal, é de responsabilidade da EPE a elaboração dos estudos ambientais (EIA/RIMA) – instrumento para o processo de licenciamento e as gestões necessárias à obtenção da Licença Prévia ambiental (LP) –, a complexidade das questões relacionadas ao remanejamento e ao reassentamento somente podem ser avaliadas no âmbito desses estudos.

Diante disso, são formuladas cinco propostas, com identificação dos respectivos responsáveis por sua execução.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

7.5.2.1 Aperfeiçoamento do cadastro socioeconômico

Aperfeiçoar critérios e procedimentos para a elaboração do cadastro socioeconômico, em conformidade com os critérios para identificação de atingidos propostos no item 7.3.2 desse Relatório, conferindo-lhe a confiabilidade necessária para subsidiar o processo de negociação com os atingidos e garantir as condições para a obtenção da Licença Prévia, estabelecendo, adicionalmente, critérios e marcos temporais para sua atualização, em face da dinâmica social e econômica regional durante o período de implantação do empreendimento.

O perfil socioeconômico da população atingida, obtido com a identificação de seus aspectos econômicos, sociais, culturais, vocacionais e de autonomia, em muito contribuirá para a concepção de programas de reassentamento orientados pelo potencial de reinserção produtiva das famílias remanejadas.

Responsável: MME/EPE, CMSE, Ibama, Aneel e MI

7.5.2.2 Estabelecimento de programa de relacionamento com a sociedade

Estabelecer, durante os estudos de inventário, um programa de interação com a sociedade, visando auscultar suas condições atuais, expectativas, aspirações, dificuldades e preocupações, adequando-o quanto à abrangência e público-alvo, à evolução das etapas de implantação do empreendimento e conjugando esse processo com a divulgação de informações sobre as características do empreendimento tais como localização, área a ser inundada, altura da cota, cronograma previsto das obras e ações a serem executadas para mitigar impactos socioambientais do novo empreendimento.

Identificar programas e ações de desenvolvimento socioeconômico aderentes às características regionais e dos movimentos sociais. Nessas condições, será possível promover a integração entre políticas públicas e ações empresariais e direcionar, com maior efetividade, recursos públicos e privados para ações de interesse comunitário, locais e regionais, como se preconiza neste Relatório.

Responsáveis: Até a obtenção da Licença Prévia (LP) e definição do programa de licitações, esse processo será conduzido pela EPE, em parceria com o órgão de licenciamento ambiental e demais entidades envolvidas com os aspectos socioambientais. A partir da outorga da concessão, fase em que se inicia a elaboração do projeto básico ambiental e a implantação do empreendimento, esse processo será conduzido pelo concessionário, observado o definido na negociação com os representantes da comunidade atingida, e registrado na LP. O monitoramento e a fiscalização do processo caberá ao CMSE e à ANEEL. O licenciamento ambiental continuará sob responsabilidade do órgão ambiental.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Em se tratando de barragem de uso múltiplo (irrigação, abastecimento d'água, etc), a responsabilidade é do MI.

7.5.2.3 Promoção à organização social e representação dos atingidos

Promover e facilitar, junto à comunidade, sua organização para o início do processo de negociação, envolvendo todos os segmentos sociais interessados, com vistas a constituir a representação dos segmentos atingidos pelo empreendimento.

Responsáveis: MI, MME/EPE, MI e Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMA).

7.5.2.4. Formulação de acordo de compromissos e fiscalização de seu cumprimento

O processo de negociação, iniciado pela EPE na etapa dos estudos de viabilidade e do EIA/RIMA, deverá ter seqüência, na etapa de projeto básico, já sob a responsabilidade do concessionário, com a formulação, entre este e as entidades que reconhecidamente represente os atingidos, do acordo de compromissos e responsabilidades entre as partes envolvidas relativo aos programas e ações socioambientais concebidos no EIA/RIMA, detalhados no Projeto Básico Ambiental (PBA) e a serem implantados a partir da obtenção da Licença de Instalação (LI).

A formulação do acordo de negociação deverá ser orientada pelos critérios e procedimentos estabelecidos nos EIA/RIMA e na Licença Prévia (LP), como, por exemplo: critérios para o cálculo da dimensão dos lotes e habitações para reassentamento, considerando os critérios para a definição da força de trabalho familiar; definição de procedimentos para a construção das casas, galpões, edifícios comunitários, assim como para o preparo do solo e implantação de estradas de acesso e dos itens de infra-estrutura (energia elétrica e sistemas de captação e abastecimento de água e saneamento básico).

A celebração do acordo entre as partes será condição para a obtenção da Licença de Instalação (LI) e terá prazo para ser concluído. Nos casos em que não houver acordo entre as partes, ou sempre que necessário, poderá uma delas solicitar a presença de representante(s) do Governo Federal, que atuará como mediador dos conflitos porventura surgidos no decorrer da negociação.

Responsáveis: O CMSE, em conjunto com o órgão de licenciamento ambiental, deverá promover e facilitar a formulação dos acordos. Caberá à ANEEL e ao órgão ambiental a fiscalização de seu cumprimento e a comunicação de eventuais irregularidades ao CMSE, devendo constar de texto legal a competência para a aplicação de penalidades a qualquer uma das partes, enquanto não for firmado o competente documento de acordo, ou ainda, sempre que for verificado o descumprimento do acordado.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

7.5.2.5. Compatibilização dos cronogramas

Considerando-se a existência de diferentes cronogramas de atividades, conforme destacado nos marcos de referência relacionados às propostas formuladas neste item, é indispensável compatibilizá-los visando assegurar a implantação integral do projeto, segundo os prazos e compromissos estabelecidos. A complexidade do cronograma de atividades vinculadas às questões sociais e suas implicações com a obtenção da Licença Prévia e demais licenças ambientais deve ser objeto de redobrada atenção, por constituir condicionante para a obtenção de crédito/financiamento para a viabilização do empreendimento.

Responsável: MME/EPE e órgão de licenciamento ambiental, até a obtenção da LP. Nas etapas seguintes, essa responsabilidade passa a ser do concessionário. No caso de barragem de uso múltiplo (irrigação, abastecimento d'água, etc), a responsabilidade é do MI.

7.6 Estabelecimento de critério base para inclusão no processo de reassentamento/indenização

7.6.1 Situação Atual

Os problemas identificados nessa área têm origem na falta de critério para identificação dos atingidos e, conseqüentemente, no não reconhecimento dos direitos de posse, nas áreas de desapropriação dos reservatórios, para fins de reassentamento e indenização, assim como dos direitos dos demais não-proprietários: arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, parceiros e ocupantes a qualquer título, empregados e pescadores atingidos, dentre outros.

Além disso, em diversos reassentamentos implantados por concessionárias, as áreas mostram-se impróprias à exploração agropecuária, em termos do tamanho dos lotes e da qualidade das terras. A falta de assistência técnica agrícola e de apoio ao desenvolvimento de outras atividades econômicas geradoras de renda também faz parte dos problemas levantados pelos atingidos.

7.6.2 Proposta e Responsáveis

Sugere-se que passem a ter direito ao reassentamento, às expensas das concessionárias, todos os atingidos (visão intermediária), sob supervisão do MDA e de órgãos ambientais, admitindo-se, se de interesse de ambas as partes, outras formas de compensação, a exemplo de cartas de crédito ou indenização em dinheiro. Outra forma possível seria a participação dos atingidos no capital social dos empreendimentos, o que poderia, inclusive, facilitar consideravelmente o processo de negociação entre as partes.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Dentro dos respectivos critérios de inclusão, os que optarem pelo reassentamento devem ser considerados como público-alvo de políticas, programas, projetos, atividades e ações de natureza social e econômica implementados pelas três esferas de governo, incluindo financiamentos e outras ações previstas no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Bolsa Família, requalificação profissional, educação e outros.

As empresas concessionárias que optarem pela implementação de programas de desenvolvimento regional, nos moldes do PRODESCA (Eletrobrás) e do PPDJUS (Eletronorte), para citar os dois exemplos examinados no item 7.2.2, poderão levantar financiamentos do BNDES para a execução desses programas, bem como implementá-los, no que couber, de forma conjunta e articulada com ações das três esferas de governo, como indicado no parágrafo anterior.

Responsáveis: MME, MI, MMA e MDA

7.7 Uniformização do tratamento das questões sociais no processo de licenciamento ambiental

7.7.1 Situação Atual

Pela legislação vigente, o licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos, dependendo de sua localização, pode ser feito pelo Ibama ou por Organizações Estaduais de Meio Ambiente (OEMA), o que, mesmo na presença de critérios uniformes tenderia a ensejar tratamento diferenciado para as questões sociais.

A inexistência dessa uniformidade muitas vezes acaba acentuando as diferenças de tratamento e também gerando conflitos administrativos e judiciais.

7.7.2 Proposta e Responsáveis

Criação de um Grupo de Trabalho, no âmbito do Conama, visando a uniformização de critério para o tratamento das questões sociais envolvidas na concessão de licenças ambientais entre os órgãos envolvidos nesse processo.

Responsáveis: Ministérios componentes deste GTI e integrantes do Conama.

7.8 Redirecionamento das compensações financeiras e royalties

7.8.1 Situação Atual

A compensação financeira é paga pelos detentores de concessão de uso de bem público e de serviço público de geração de energia elétrica como forma de compensar Estados, municípios e União pelo uso dos recursos hídricos para geração de eletricidade.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Referida compensação equivale a 6,75% do valor da energia gerada, valorada por uma tarifa denominada "Tarifa Atualizada de Referência (TAR)", cujo valor é de R\$ 44,20/MWh (março de 2004). Esses recursos são distribuídos da seguinte forma:

- o 0,75% à Agência Nacional de Águas (ANA);
- o 2,7% aos Estados;
- o 2,7% aos Municípios onde se situam as UHEs; e
- o 0,6% à União, do qual cabe ao MMA e ao MME 0,18% cada um e 0,24% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

Cabe destacar que a distribuição aos Municípios é feita de forma proporcional à área municipal alagada pelo reservatório da usina. Os Estados recebem o mesmo valor de seus respectivos municípios, sendo vedado o uso dos recursos para pagamento de dívida pública e de despesas de pessoal.

Por outro lado, seguindo regulamentação específica constante do Tratado entre Brasil e Paraguai, a Itaipu recolhe *royalties*. Os recursos são distribuídos basicamente da mesma forma que a compensação financeira, exceto o recolhimento à ANA, que não é previsto, e a destinação de 15% do valor relativo aos Estados e Municípios àqueles afetados por reservatórios a montante.

Segundo informações da ANEEL relacionadas ao exercício de 2003, a compensação financeira arrecadada foi da ordem de R\$ 659,3 milhões, tendo sido destinados cerca de R\$ 527 milhões a 27 Estados e 575 municípios. Esses valores tendem a crescer em 2004, tanto em função do reajuste da TAR quanto da previsão da entrada em operação de nove usinas hidrelétricas. No mesmo ano, os valores arrecadados com os *royalties* de Itaipu foram da ordem de R\$ 570,2 milhões, tendo sido destinados aproximadamente R\$ 513,2 aos Estados e Municípios.

Conclui-se, portanto que, em 2003, os valores transferidos aos Estados e municípios sob as formas de compensação financeira e *royalties* suplantaram R\$ 1 bilhão, o que constitui cifra significativa e possível fonte de recursos que pode, pelo menos em parte, ser direcionada aos atingidos por barragens.

Ademais, cabe acrescentar outro aspecto carente de solução: atualmente, muitos municípios que recebem populações remanejadas não participam do rateio das compensações, arcando, não obstante, com os custos decorrentes.

7.8.2 Proposta e Responsável

O GTI sugere que uma parcela da destinação dos recursos oriundos das compensações financeiras e *royalties* seja direcionada especificamente para programas



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

e projetos de recomposição econômica e social das populações atingidas pelos empreendimentos.

Para tanto, propõe-se a criação de mecanismos de controle social na destinação destes recursos, a partir da constituição de comissões municipais envolvendo o Poder Público local (Executivo e Legislativo) e representantes dos diferentes atores locais/regionais.

Mecanismos de controle social da mesma natureza deverão ser estendidos à esfera dos Estados, com vistas a uma conjugação de esforços de modo a assegurar os recursos necessários.

É importante considerar, entretanto, as dificuldades políticas que tal medida enfrentaria, uma vez que citadas receitas já se encontram incorporadas nos orçamentos municipais e, evidentemente, constituem fonte de recursos para projetos e atividades de natureza diversa, cuja amplitude, embora de difícil identificação sem estudos específicos, pode-se admitir tenham como foco principal segmentos e setores predominantemente urbanos.

Com relação aos Municípios que recebem populações remanejadas, trata-se de considerar a perspectiva de incluí-los no rateio das compensações.

Essa discussão encontra-se em discussão no Congresso Nacional, onde tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 236/2003, disposta sobre a aplicação das compensações financeiras e *royalties* a Estados, Distrito Federal e municípios, bem como sobre os mecanismos de controle social dos gastos. O GTI considera oportuno e necessário o acompanhamento da tramitação da PEC, pelas assessorias parlamentares dos órgãos envolvidos, visando adequar as propostas debatidas no Parlamento às proposições constantes deste Relatório.

Responsável: MME/ANEEL

7.9 Introdução de cláusulas sociais em financiamentos a hidrelétricas

7.9.1 Situação Atual

Foi enfatizado, tanto por representantes dos atingidos como por especialistas convidados para o ciclo de audiências, que agentes financeiros internacionais, a exemplo do BIRD e do BID, e nacionais, especialmente o BNDES (e, no passado, a própria Eletrobrás), têm financiado empreendimentos hidrelétricos sem qualquer exigência no que se refere aos impactos sobre as populações atingidas, o que deveria ser feito, inclusive como forma de criar condições para que se estabeleçam negociações entre os concessionários de energia elétrica e os atingidos.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

7.9.2 Proposta e Responsáveis

Cabe considerar, inicialmente, que a fiscalização e a exigibilidade quanto ao cumprimento de requisitos sociais devem constituir responsabilidade da ANEEL, por ocasião da emissão/renovação das respectivas licenças de operação às concessionárias de energia elétrica.

Como reforço a esse procedimento, sugere-se recomendar que o BNDES condicione o processo de concessão/liberação de financiamentos, a concessionárias de energia elétrica, à regularidade no tratamento de questões sociais, a ser atestada por manifestação formal da EPE, da ANEEL e dos órgãos (federal ou estaduais) responsáveis pelo licenciamento ambiental.

Nos financiamentos oriundos de organismos financeiros multilaterais, cujas cartas-consulta são analisadas pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIE), coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), referidas condicionalidades seriam incluídas na resolução daquele Colegiado, quando da concessão de prioridade para a preparação dos respectivos projetos de financiamento.

Por uma questão de isonomia, procedimentos análogos deveriam ser definidos quanto a projetos de infra-estrutura, de forma geral, sobretudo os relacionados à construção de barragens para outras finalidades, como irrigação e abastecimento d'água.

Responsáveis: MME/EPE, MP/COFIE e MI

7.10 Ordenamento e estímulo às atividades pesqueiras nos reservatórios

7.10.1 Situação Atual

Embora as águas sejam de domínio público, segundo a Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - denominada Nova Lei das Águas -, existem casos de concessionárias que proíbem a pesca e aqüicultura nos reservatórios que atendem as hidrelétricas de sua propriedade, sob a alegação de que essas atividades podem prejudicar o funcionamento das turbinas. Em outros casos, isso somente é permitido mediante o pagamento de taxas.

7.10.2 Proposta e Responsáveis

Não obstante se reconheça que mencionadas atividades, se praticadas de forma indiscriminada, possam de fato acarretar os problemas apontados, as proibições devem ser revistas e a cobrança de taxas, sustada, por iniciativa do MMA/Agência



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Nacional de Águas (ANA), diante de evidências e/ou provas dessas práticas, apresentadas pelos interessados.

As ações desenvolvidas pela Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP), vinculada à Presidência da República, em articulação com Estados, municípios e outros órgãos públicos, devem ser fortalecidas no sentido de promover o ordenamento dessas atividades nos reservatórios públicos e privados.

Responsável: SEAP/PR e MMA/ANA

7.11 Ações setoriais complementares

Além das ações apresentadas no Item 6 deste Relatório Final, relacionadas ao MDA (financiamentos do Pronaf e priorização dos atingidos no Programa de Reforma Agrária); MDS (distribuição de cestas básicas e Programa Bolsa Escola) e à SEAP/PR (apoio aos atingidos por barragens para se estabelecerem/reengajarem em atividades pesqueiras), as discussões realizadas no GTI evidenciaram a existência de ações setoriais complementares, nos Ministérios do Trabalho e Emprego e no da Educação, que podem ser direcionadas ao atingidos por barragens, conforme segue.

7.11.1 Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Por iniciativa da representação do MTE no Grupo de Trabalho, foram identificados, em sua área de atuação, três conjuntos de programas com amplas possibilidades de direcionamento aos atingidos por barragens. No primeiro grupo situam-se as linhas de financiamento à produção, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), a exemplo do Pronaf, anteriormente mencionado, e do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), em suas modalidades urbana e rural.

Esses programas proporcionam o acesso ao crédito a taxas de juros favorecidas, estando em fase final de análise o lançamento de outros dois programas, com condições semelhantes, voltados a público-alvo específico, a exemplo do PROGER Pescador e do PROGER Piscicultura, que podem ser implementados de forma conjugada com as ações da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca (SEAP), registradas no item 6.3 deste Relatório.

O segundo grupo é integrado por programas de qualificação e requalificação profissional e de intermediação de mão-de-obra, os quais podem contribuir não apenas para a criação de novas oportunidades de trabalho e emprego aos atingidos, como lhes proporcionar maior empregabilidade, em suas respectivas profissões, nas quais poderão receber requalificação e, conforme estudos em fase de desenvolvimento naquele Ministério, também a certificação profissional, medida das mais importantes para tornar o mercado de trabalho mais organizado.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Permeando esses dois conjuntos, cabe mencionar um terceiro, relacionado ao Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento, cujas ações estão voltadas ao fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária; à promoção do consumo ético e do comércio justo e ao desenvolvimento de mecanismos de finanças solidárias, visando, especialmente, facilitar o acesso ao crédito.

7.11.2 Ministério da Educação (MEC)

Dentre as ações já realizadas regularmente pelo MEC, e que contam com dotação orçamentária específica, foram selecionadas quatro que podem beneficiar os atingidos por barragens, quais sejam:

- Implementação de ações educativas complementares objetivando restabelecer os laços sociais das comunidades e atenuar dificuldades da readaptação da população remanejada nas novas localidades;
- Articulação com dirigentes municipais para o desenvolvimento de ações educativas específicas aos atingidos, de acordo com as características desse público;
- Capacitação de agentes educacionais para atuação junto às comunidades dos atingidos na implementação de ações educativas; e
- Estabelecimento de parcerias com o Ibama, MME e MS para implementação da Política Nacional de Educação Ambiental e o desenvolvimento de programa específico de educação energética e sanitária das populações atingidas, buscando a conscientização para o uso racional dos recursos, equipamentos e preservação do meio ambiente.

Além dessas ações, há duas outras que se encontram em estudos naquele Ministério, por indicação de seus representantes no GTI. São elas:

- Repasse do FUNDEF transferido aos Municípios que recebem a população remanejada em idade escolar; e
- Repasse do salário-educação para viabilizar transporte escolar e ações de natureza psicopedagógica direcionada à população remanejada.

7.12 Quadro-resumo: problemas, propostas e responsáveis

Para que se disponha de uma visão de conjunto sobre os problemas identificados, as propostas formuladas pelo GTI para seu equacionamento e os órgãos responsáveis pela definição e implementação das medidas necessárias, apresenta-se o quadro-resumo a seguir:



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

PROBLEMAS IDENTIFICADOS	PROPOSTAS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS
Dívida social do setor hidrelétrico com os atingidos	Continuidade das ações desenvolvidas pela Mesa de negociações Governo/Atingidos	Mesa de Negociações da SG/PR, MDA, MDS e MME
Necessidade de ações emergenciais (cestas básicas e crédito agrícola) para atingidos desassistidos		Mesa de Negociações SG/PR, MDS, MDA, MME (articulação com ANEEL, Eletrobrás, BNDES, prefeituras, Secs. Ests. e entidades do Terceiro Setor)
Falta de critério para identificação de atingidos por barragens	Inclusão obrigatória, no conceito de atingidos, de grupos especiais e de pessoas que vivem de atividades pesqueiras ou agropecuárias nas áreas inundadas pelos reservatórios; Criação de condições para inclusão dos demais grupos que se julquem atingidos	MME, MI, MDA, MMA, MDS
Insuficiência do conteúdo social no EIA/RIMA	Fortalecimento dos estudos sociais no EIA/RIMA	MME/EPE, Ibama, CMSE e MI e OEMA
Precariedade do cadastro socioeconômico	Aperfeiçoamento de critérios e procedimentos para elaboração do cadastro socioeconômico na fase de Estudos de Inventário	MME/EPE, Ibama, CMSE, ANEEL e MI
Falta de informações à população afetada	Implementação de programas informativos e de relacionamento com a comunidade atingida	MME/EPE, CMSE e ANEEL
Fragilidade do processo de negociação entre concessionárias e atingidos	Estímulo e criação de condições para organização social dos atingidos e sua representação perante as concessionárias	MME/EPE, MI e OEMA
Precariedade dos acordos concessionárias/atingidos	Facilitação do acordo entre as partes envolvidas e sua posterior fiscalização	CMSE, Ibama e ANEEL
Incompatibilidade entre cronogramas técnicos, físico-financeiros e programas sociais	Compatibilização dos cronogramas visando a harmonização das etapas e a execução das medidas sociais previstas	MME/EPE e Órgão Licenciamento Ambiental até a obtenção da LP.
Falta de critérios para reassentamento/indenização	Estabelecimento de critério com base no conceito de atingidos	MME, MI, MDA e MMA
Tratamento diferenciado das questões sociais no licenciamento ambiental	Criação de GT profundo, ao Conama, a uniformização de critérios nas esferas Federal e estaduais	Ministérios componentes do GTI com assento no Conama.
Participação insuficiente de Estados e Municípios em ações voltadas aos atingidos	Direcionamento de parte das compensações financeiras e royalties aos atingidos	MME/ANEEL
Ausência de condicionantes sociais em financiamentos a hidrelétricas	Inclusão de condicionantes sociais em financiamentos do BNDES, BIRD e BID	MME/EPE, MP/COFIEX e MI
Proibição ou cobrança de taxas, por concessionárias, por atividades pesqueiras	Coibição da prática de cobrança de taxas Ordenamento e estímulo às atividades pesqueiras nos reservatórios	ANA e SEAP/PR SEAP/PR
Direcionamento de ações setoriais	Programas de geração de emprego e renda, qualificação e requalificação profissional e Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento	MTE
	Ações voltadas ao restabelecimento de laços sociais e readaptação das comunidades remanejadas; ações educativas específicas; educação energética e sanitária; repasses do FUNDEF e do salário educação	MEC



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

8. CONCLUSÕES E SUGESTÕES

8.1 Conclusões

Ao encerrar, com a elaboração e entrega deste Relatório, as atividades do GTI, o primeiro aspecto que merece realce é o de que os impactos socioambientais da implantação de projetos hidroelétricos também estão presentes e são objeto de intenso debate, em nível internacional, havendo, inclusive, uma Comissão Mundial de Barragens, com participação brasileira, tanto de especialistas quanto de representantes dos atingidos por barragens.

No Brasil, embora tenham sido tomadas medidas pontuais em favor dos atingidos, em algumas oportunidades e em empreendimentos específicos, e o assunto venha sendo objeto de estudos e propostas por parte de especialistas e mesmo de órgãos públicos, especialmente da esfera do MME, trata-se da primeira vez, na história do setor elétrico, que o tema foi incluído na agenda oficial do Governo Federal, por meio de decreto presidencial.

Dentro do prazo e das limitações naturais de um colegiado desta natureza, o GTI procurou acerrar-se das melhores informações disponíveis, apoiadas na experiência acumulada de alguns de seus integrantes e de especialistas e técnicos de órgãos públicos, universidades e empresas privadas com atribuições e/ou experiência, nacional e internacional, no processo de implantação de empreendimentos hidroelétricos e no estudo de seus impactos socioambientais.

Dentre as propostas apresentadas, merece destaque especial a relacionada ao critério de identificação de atingido, do qual decorre o remanejamento ou reassentamento, às expensas das concessionárias, de grupos sociais especiais (idosos, deficientes, etc) e de pessoas engajadas em atividades econômicas dependentes do rio ou das terras inundadas pelos reservatórios.

Por outro lado, as propostas formuladas no item 7.5 abrem a possibilidade de que outros grupos sociais que se considerem afetados se façam representar e participem do processo de negociação e das medidas mitigadoras, o que implica dizer que, em princípio, nenhum grupo social pode considerar-se alijado do processo.

De outra parte, cabe sublinhar os inegáveis avanços que as propostas encerram, em relação à situação atual, mesmo considerando a preocupação no sentido de se encontrar um ponto de equilíbrio entre as demandas dos atingidos por barragens e as necessidades de o País atender o crescente consumo de energia, utilizando, de forma planejada e sustentável, seu potencial hidrelétrico, sob a nova conformação do setor, na qual as questões sociais receberam destaque até então inédito.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
CÂMARA DE POLÍTICA SOCIAL

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL - ATINGIDOS POR BARRAGENS

RELATÓRIO FINAL

Na conclusão das atividades do GTI, é consenso de seus integrantes que as propostas formuladas não devem ser encaradas como palavra final sobre o tema, mas como ponto de partida – talvez um ponto de inflexão – para o debate construtivo e democrático de ações, medidas e negociações relacionadas à matéria, visando, sobretudo, evitar episódios recorrentes de exclusão social, verificados no processo de expansão do setor hidroelétrico.

8.2 Sugestões

Depois de apresentadas e debatidas no âmbito da Câmara de Política Social do Conselho de Governo, sugere-se que as decisões resultantes desse processo sejam objeto de análise, por grupos técnicos específicos, sob coordenação da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, para colocá-las em prática, incluindo a proposição dos instrumentos legais e normativos a tanto necessários.

Sugere-se, por fim, que a Mesa de Negociações, instalada em caráter informal em abril último, seja transformada em Comissão Interministerial incumbida de dar continuidade às ações de caráter emergencial que vêm promovendo e, também, às medidas que vierem a ser aprovadas pela Câmara de Política Social, sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República – em face de suas atribuições no tocante à articulação com os movimentos sociais –, o que atende reivindicação dos atingidos no sentido de contar com um interlocutor único, na esfera federal, para encaminhamento de suas reivindicações.

Brasília, 21 de maio de 2004.

José Honório Accarini
C. Civil/PR - Coordenador

Luci Paulino Aguiar Olivieri
Representante da SG/PR

Mara Lúcia Malta Ferreira
Participante - SG/PR

Jeferson Mário

Representantes do GSI//PR

Juan Luis D. C. Zamudio

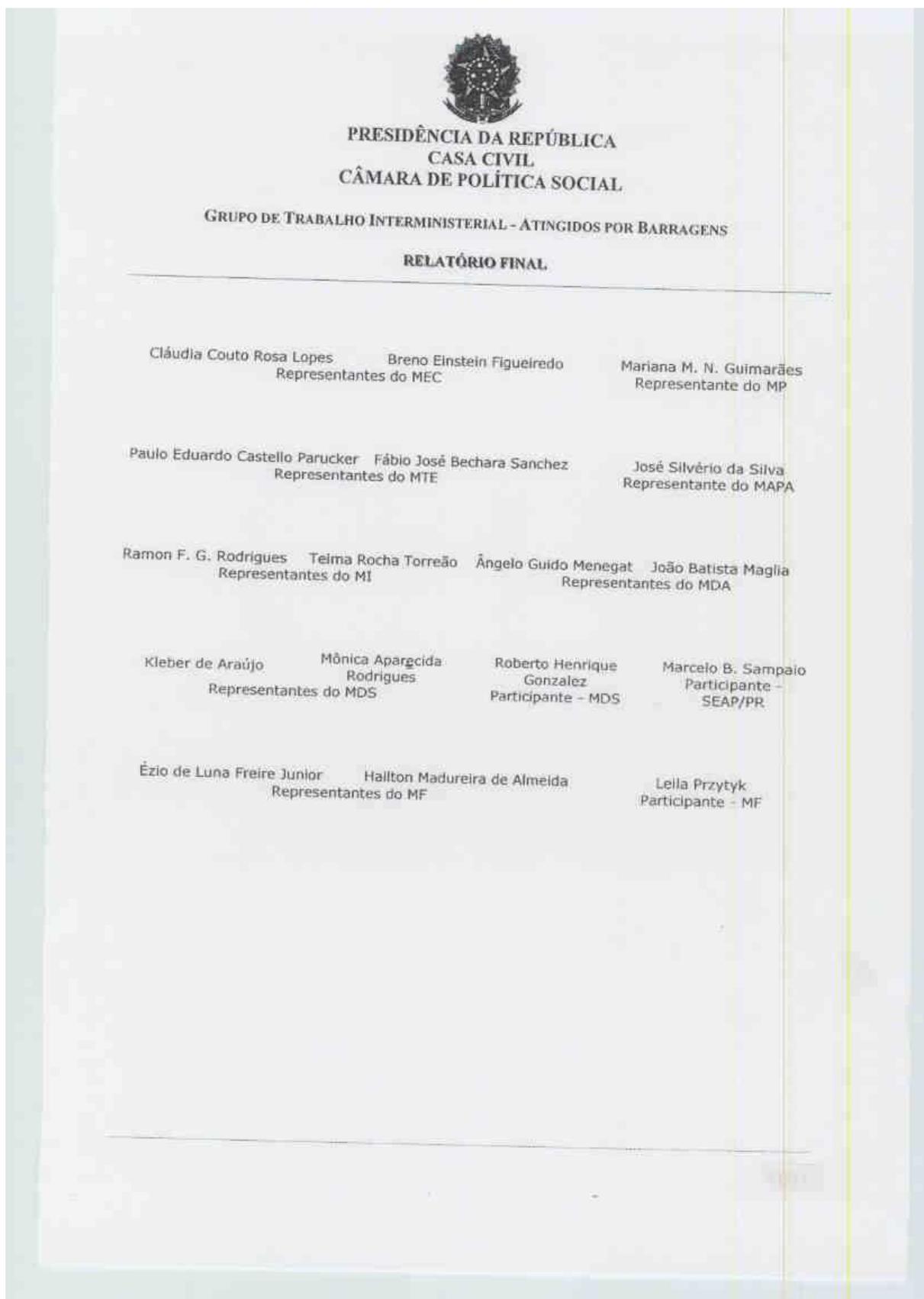
Byron Prestes Costa
Representante do MJ

Célio Bermann

Representantes do MME

Paulo do Nascimento Teixeira

Luiz Felipe Kunz Junior
Representante do MMA



Documento 02 – Pauta do Movimento dos Atingidos por Barragens - 2011



Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB

CLN 302, BLOCO "E" APT 111

ASA NORTE - BRASÍLIA - DF

CEP: 70723-550

Fone/Fax: (061) 3386-1938

Home-page: www.mabnacional.org.br

PAUTA NACIONAL DE REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

MAB – Março de 2011

1. MUDANÇAS NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NO USO DA ÁGUA

- Como forma de debater e implementar os pontos abaixo, propomos de imediato a constituição de uma Comissão (ou Grupo de Trabalho) integrada por representantes do Governo Federal (Ministério de Minas e Energia, Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente, ELETROBRÁS, IBAMA, Secretaria Geral da Presidência, Ministério da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Ministério do Desenvolvimento Agrário), das organizações sociais (Movimento dos Atingidos por Barragens, Igrejas, Federação dos Petroleiros, Federação dos Eletricitários), do Ministério Público Federal, das Universidades Públicas.

1.1 - Propomos que a formulação de uma política energética popular e de uso da água siga as seguintes orientações:

- Garanta a participação efetiva da classe trabalhadora, previamente informada em todos os processos de planejamento, decisão, organização da produção e distribuição da energia e da água;
- Garanta que o setor energético e de distribuição da água esteja em sua totalidade nas mãos do Estado brasileiro, a serviço das necessidades básicas do povo brasileiro e submetida a permanente controle social
 - Suspensa qualquer leilão de energia elétrica e privatização da água;
 - Reestatize o que está atualmente sob controle privado, com incorporação dos trabalhadores ao quadro público;
 - Garanta que todas as concessões de geração de energia elétrica com vencimento até 2015 permaneçam e ou retornem ao controle estatal e público. Dentre elas as obras de Governador Parigot de Souza (Capivari/Cachoeira), Complexo Paulo Afonso (I, II, III e IV), Furnas, Três

Marias, Ilha Solteira, Passo Real, São Simão, Xingó, Rochedo, Estreito (Luiz Barreto de Carvalho), Canastra e Jupirá (Engenheiro Souza Dias);

- Suspensão de todos os leilões de exploração de petróleo e garantia de que “O petróleo seja nosso”
 - Assegurando o monopólio estatal do petróleo e gás, por meio de uma Petrobras 100% pública;
 - Assegurando o fim das concessões de petróleo e gás;
 - Assegurando que os recursos excedentes destas atividades (petróleo, energia elétrica,...) tenham como destino um Fundo Social Soberano de Investimento, voltado para atender às necessidades históricas do povo brasileiro: educação e saúde pública, reforma agrária e agricultura camponesa/familiar, trabalho e renda, previdência, habitação, transporte e cultura, visando garantir um alto desenvolvimento humano ao povo brasileiro;
- Combata todas as formas de privatização da água, da energia e do patrimônio público;
 - Garanta o acesso à água em perímetros irrigados para os camponeses, pequenos agricultores e agricultoras familiares, restringindo o acesso à empresas transnacionais e grandes consumidores de água
- Garanta acesso universal e com qualidade da energia elétrica.
 - Dar continuidade ao programa “Luz para Todos”;
 - Garantir um programa de melhorias e qualidade da energia elétrica fornecida para o campo e para cidade;
 - Revogue os prazos limite para cadastramento e recadastramento das famílias para o acesso à Tarifa Social e que essa política seja orientada pelo consumo e não na renda familiar (solução imediata);
- Reduza as tarifas de energia e do gás de cozinha ao povo brasileiro, estabelecendo uma política de preços e tarifas baseada no valor real (custo de produção);
- Desenvolva e use fontes múltiplas de energia, priorizando e respeitando critérios da economicidade, conservação, uso racional e sustentabilidade ambiental. Propomos algumas iniciativas neste sentido:
 - Garanta subsídios para que a população de baixa renda adquira produtos que economizem energia;
 - Incentive programas, projetos e estudos científicos públicos que desenvolvam equipamentos com maior rendimento, e com uso racional da energia;

- Busque, através da criação de lei específica, exigir que na construção de prédios residenciais ou comerciais, conjuntos habitacionais, prédios públicos ou qualquer construção de grande porte, mediante projeto elétrico ou energético se adote técnicas de uso racional da energia, como aquecimento de água através de sistema de aquecimento solar, utilização de iluminação a frio e utilização de equipamentos de classe A em rendimento;
 - Priorize e incentive a utilização da energia nos meios de transporte coletivos;
 - Tenha uma política de incentivos no uso da “energia” para processos de industrialização nacional que agreguem valor e para produção de produtos com alta densidade tecnológica. Em contrapartida, restrinja o uso da energia para processos de extração e industrialização de matérias primas e produtos primários para exportação;
 - Combata as perdas na transmissão e distribuição de energia elétrica assim como coloque em prática os planos de atualização tecnológica (repotencialização) das hidrelétricas em operação;
- Suspenda os privilégios e subsídios aos grandes consumidores de energia elétrica;
 - Pelo fim das agências reguladoras (ANEEL, ANP, etc.) e que se construa um novo modelo público de regulação, vinculado à política energética nacional, aberto ao controle social, e com mecanismos eficientes de participação popular nos processos de revisão tarifária, entre outros;
 - Garanta dentro do setor o fim da terceirização do trabalho dos trabalhadores, a responsabilização integral das empresas que adotem tais procedimentos e a garantia à igualdade de direitos aos trabalhadores que se encontram terceirizados, além da abertura imediata de concursos para suprir a deficiências nas empresas públicas;
 - Garanta a devolução dos R\$ 10 bilhões irregularmente cobrados pelas distribuidoras de eletricidade nas contas de luz desde 2002 através de isenção de tarifa até que o valor devido seja ressarcido, ou em projetos públicos acordados com a população;
 - Assegure financiamento público, principalmente através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e que estes financiamentos:
 - Priorizem as empresas públicas, as pequenas e médias empresas e iniciativas populares;
 - Estabeleçam critérios rígidos quanto aos impactos sociais, ambientais e trabalhistas dos projetos que financiam;
 - Que não sejam liberados financiamentos as empresas que já cometeram fraudes ambientais, sociais e trabalhistas;
 - Exijam contrapartidas sociais;
 - Não priorizem financiamento a empresas privadas na compra de empresas públicas, e nem em processo de reestruturação produtiva que acabem por penalizar os trabalhadores;

- Tenham transparência e acesso irrestrito ao conjunto das informações das instituições públicas de financiamento, principalmente do BNDES;
- Que os recursos obtidos através de financiamento público não seja utilizado pelas empresas privadas para o cumprimento das obrigações sociais, sendo esse um papel direto do Estado;

2. GARANTIA DOS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

2.1 - Medidas Estruturantes

- A imediata inclusão de representantes da sociedade civil, em especial do MAB no Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico
- Caberá ao Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, já com a participação do MAB, regulamentar o DECRETO Nº 7.342 que institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, e cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências:
 - Garantindo a efetiva participação e aprovação das populações atingidas por barragens;
 - Garantindo que o decreto seja válido também para os casos de atingidos por barragens de acúmulo de água, independente da geração de energia elétrica;
- Propomos que de imediato seja constituído uma comissão ligada ao Sistema ELETROBRÁS, com participação popular, especificamente do MAB, com a seguinte responsabilidade:
 - Criar uma política que defina regras e critérios no tratamento social das populações atingidas por barragens. Esta política deve garantir os direitos básicos da população atingida pelas obras, prioritariamente o direito a informação, às famílias serem reassentadas em terras com boa qualidade e quantidade (um módulo rural para cada pessoa da família com mais de 18 anos), casas, ATER, infraestruturas adequadas de água, luz, escolas, igrejas, salão comunitário, estradas, quadras de esportes, sala de informática; bem como, a criação e implantação de um Programa Nacional de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens;
 - Estabelecer uma política (Fundo dos Atingidos por Barragens) de aporte de recursos para financiamento dos Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico, Social e Cultural das Comunidades Atingidas pelas Barragens;

2.2 - Medidas de Reparação Imediata da dívida social do Estado Brasileiro junto as populações atingidas pelas barragens:

- Garanta através de convênio, e/ou outra(s) forma(s) de parceria com o Movimento dos Atingidos por Barragens, as condições para a realização de um estudo e levantamento dos principais problemas sociais pendentes nas barragens já construídas; estas condições estão previstas no projeto “Promoção do acesso à políticas públicas ao povo atingido por barragem” já apresentado e discutido no ano de 2010 (**projeto em anexo**);
- Execução dos Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens para a recuperação das comunidades já atingidas por barragens, contabilizadas na “dívida histórica do Estado com os atingidos por barragens”. Propomos fazer ao menos uma experiência piloto no ano de 2011. Os recursos viriam do BNDES, Fundos Sociais das empresas estatais do setor energético, Programa Luz Para Todos - Ações Integradas, dentre outros;
- Dar continuidade no Programa de Distribuição de Cestas Básicas, garantindo o repasse de 12 cestas anuais para 28 mil famílias atingidas que foram expulsas do seu local de trabalho e sustento;
 - Que a composição das cestas básicas respeite os hábitos alimentares de cada região;
- Implantação imediata do reassentamento das 12 mil famílias já cadastradas.
 - Definir um plano (metas, metodologia, recursos) de Reassentamento das 12 mil famílias já cadastradas no INCRA. A meta proposta pelo MAB são reassentar 6 mil famílias em 2011 e 6 mil em 2012;
 - Definir cronograma de cadastramentos do restante das famílias sem terra atingidas por barragens;
 - Utilizar o instrumento da Desapropriação por Interesse Social para o reassentamento das famílias;
- Implantação de medidas de Incentivo a produção de Energia e Alimento Saudáveis.
 - Garantir a contratação e prestação de Assistência Técnica Agrícola específica para as famílias atingidas por barragens através da:

Gerais articulada com as modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – com vistas à geração de renda e segurança alimentar”, bem como, o projeto da ADAI - “Produção e comercialização da agricultura de comunidades atingidas por barragens da Região Sul articulada com as modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – com vistas à geração de renda e segurança alimentar” (**projetos em anexo**);

- Renovação e ampliação do convênio com a CONAB “Ampliação e consolidação do programa de Aquisição de Alimentos em comunidades atingidas por barragens”;
- Liberação junto a ELETROBRÁS os recursos aprovados em 2010 para o projeto de implantação de Hortas Agroecológicas de Produção de Alimentos - parceira MAB/ELETROBRÁS/BNDES (**projeto em anexo**);

- Criar um Programa de Apoio às iniciativas de outras formas de geração e economia de energia, tais como:
 - Liberar junto a ELETROBRÁS os recursos para execução do Programa de Difusão Energias Renováveis e Conservação de Energia nas Comunidades Atingidas por Barragens – PRODERC (**projeto em anexo**);
 - Implementar pequenas e médias usinas integradas de alimentos e energia para produção de álcool, óleos vegetais e biodiesel, descentralizadas e multifuncionais, tanto em matérias primas como em produtos, priorizando o consumo local e estimulando os consórcios alimentares/energéticos, com apoio e participação de empresa pública de geração de energia;
 - Implementar pequenas unidades de produção local de energia elétrica e de economia energética: microcentrais hidrelétricas, biodigestores, micro e pequenos aerogeradores, pequenas termoelétricas de biomassa, placas solares, etc;

- Garantir ações específicas para as mulheres de geração de renda através da produção de alimentos saudáveis;
- Garantir recursos para implantação de projetos de produção de peixes nos rios, lagos e em tanques escavados e tanques redes;
- Garantir o rebate de R\$ 15.000,00 nas dívidas dos pequenos agricultores e assentados, recontratando o saldo devedor em contrato único com dois anos de carência e 15 anos para pagamento, com juros zero;

- Liberar uma linha de crédito subsidiado, no valor de R\$ 8.000,00/família para produção de alimentos com pagamento em produto e rebate de 50%;
- Atender os pontos de pauta específica de cada região atingida por barragem.

2.3 - Implantação de medidas de defesa, preservação e recuperação do Meio Ambiente

- Manter o atual Código Florestal Brasileiro;
- Garantir o Pagamento pelos Serviços Ambientais às famílias atingidas por barragens, demais camponeses, assentados e reassentados através da constituição de um Fundo Público específico, pagando um salário mínimo por família, por mês, que faça a preservação ambiental em sua propriedade, lote ou posse;
- Criação de um Programa Piloto de constituição de Agroflorestas nas áreas lindeiras (reserva legal, reserva permanentes e nas propriedades) aos lagos de barragens. De imediato a aprovação de um projeto piloto na Barragem de Itá – RS;
- Todas as propriedades da agricultura camponesa e familiar que necessitam de averbação da área em função da legislação ambiental, não tenham custos;
- Criação de um Programa de acesso à água (adução, cisternas, captação de águas de chuva, dentre outros) e recuperação das nascentes através das formas mais adequadas de acordo com as regiões, para consumo humano e pequenas produções agropecuárias. De imediato garantir recursos que permitam a construção de 2 mil cisternas em 2011;
- Criar um Programa de Educação Ambiental, contemplando capacitação de Agentes de Desenvolvimento Sócio-Econômico, professores, constituindo cursos profissionalizantes nesta área, bem como capacitação ampla junto as comunidades.

2.4 - Implantação de medidas na área da Educação

- Constituição de um Programa de Formação e Capacitação Técnica da juventude com foco nas áreas da produção camponesa de energia e alimentos saudáveis com recursos específicos para a permanência dos educandos. A meta é constituir em 2011 uma turma com participação de 25 jovens nos estados do RS, SC, PR, SP, GO, TO, PA, RO, CE, BA, PB e MG;

Contemporâneo;

- Garantir o direito e a implantação de programas de informação, capacitação e educação das populações atingidas por barragens;
- Retomar o Projeto de Educação para os atingidos por barragens.

2.5 - Implantação de medidas na área da Saúde

- Criar as condições para realização de um diagnóstico das doenças mais frequentes nas regiões atingidas por barragens;
- Constituição de um amplo programa de formação e informação sobre as doenças mais frequentes nas comunidades atingidas durante e após a construção das obras de barragens;
- Constituição de um programa de Formação e Capacitação de agentes comunitários próprios das comunidades e localidades, que possam trabalhar programas na área da medicina alternativa;
- Recuperação e Implantação de Postos de Saúde nas comunidades atingidas, inclusive com atendimento odontológico.

2.6 - Implantação de medidas na área da Cultura e Esportes

- Criar as condições para realização de projetos de cinemas itinerantes, valorização e resgate da cultura tradicional e esportes nas comunidades atingidas por barragens (**projeto em anexo**).

2.7 – Reparação da Violação dos Direitos Humanos das Populações Atingidas:

- A partir da aprovação do Relatório da Comissão de Direitos da Pessoa Humana – CDDPH, que seja criada e oficializada uma comissão com a participação do MAB para monitorar as recomendações do Relatório;
- Desencadear um programa de capacitação de agentes e defensores dos Direitos Humanos, em parceria Secretaria dos Direitos Humanos e Movimento dos Atingidos por Barragens-MAB. Com a capacitar agentes defensores populares e junto possamos desenvolver um processo de apresentação e divulgação do Relatório da Comissão de Direitos da Pessoa Humana – CDDPH

aprovado em dezembro de 2010, com objetivo de devolver o produto às famílias atingidas, como forma de instrumentalizar os atingidos a lutarem por seus direitos.

Atenciosamente,
Pela coordenação nacional do MAB

Joceli Andrioli

Ivanei Dalla Costa

Evandro Nesello



PRESIDENCIA DA REPÚBLICA

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Reunião com secretários-executivos e o ministro Gilberto Carvalho

Instalação da mesa de negociação com o MAB

Data: 02/06/2011

Hora: 14h00

Sala 97

Participantes:

1. José Josivaldo MAB
2. Joceli Andrioli MAB
3. Gilberto Cevinski MAB
4. Evandro Nesello MAB
5. Kelly dos Santos MAB
6. Leonardo Baver Maggi MAB
7. Natália Gedanken Min. Integração
8. Rufino Correia SPM
9. Luis Sabanay MPA
10. José Maranhão MAPA
11. Rodrigo Rodrigues Casa Civil
12. Roberto Vizentin MMA
13. Júlia Roland Saúde
14. Adriano Messuda Saúde
15. Carlos Guedes MDA
16. Márcio Zimmermann MME
17. Luiz Barreto MJ
18. Márcio Meira Funai
19. Enid Rocha Silva MPOG
20. J. Honório Casa Civil
21. Márcia Camargo MME
22. Luciano Brunet Incra
23. Tarita Tavares Incra
24. Sílvio Porto Conab
25. Gisela Forattini Ibama
26. Thomaz Toledo Ibama
27. Francisco das Chagas MEC
28. Severine Macedo SG-SNJ
29. Wellington Pantaleão SDH

A Reunião seria conduzida pelo ministro Gilberto Carvalho, mas, por dificuldade na agenda do ministro, ele não pôde comparecer e a reunião foi coordenada pelo Secretário de Articulação social, Paulo Maldos.

Relato da Reunião:

No início da Reunião, a Secretaria Geral distribuiu a todos os presentes a pauta do MAB. Os representantes do MAB fizeram um balanço da última negociação e apresentaram a atual pauta de reivindicações. Segundo o movimento o grande mérito do governo Lula foi reconhecer a dívida do Estado com os atingidos e que antes disso não havia nenhum diálogo, mas que ainda há um histórico de recorrência na violação dos direitos humanos na construção de barragens no Brasil.

O MAB destacou que a expectativa em relação à pauta é muito grande, sobretudo por causa do compromisso da presidenta de chegar perto de 100% do atendimento da pauta. Para o MAB o principal debate da Mesa deve ser os direitos dos atingidos. Os dirigentes do movimento ainda ressaltaram que o relacionamento com o MME não tem sido bom e que precisa avançar muito.

A expectativa do MAB é que a mesa de negociações avance em três focos principais:

1. Política energética que relacione desenvolvimento, energia e a perspectiva social;
2. Reconhecimento dos direitos dos atingidos:
 - a. Medidas imediatas, que resolvam situações atuais dos atingidos;
 - b. Medidas estruturantes, com uma política de tratamento dos atingidos, pois a construção de mais barragens gera mais atingidos e, por sua vez, tende a aumentar a resistência ao reconhecimento de direitos.

Após a manifestação de vários representantes do governo, ficaram acertados os seguintes encaminhamentos:

1. Os ministérios devem enviar à SNAS, para sistematização, as seguintes informações:
 - a. Resposta do Ministério às demandas presentes na pauta apresentada pelo MAB, relativas a sua área de atuação;
 - b. Informações sobre processos de interação com o MAB em curso no Ministério e que tenham relação com a pauta apresentada;
 - c. Sugestão de metodologia, dinâmica e periodicidade dos trabalhos da Mesa de negociações com o MAB.
2. Após o recebimento das informações, a SG convocará uma nova reunião, dentro de um mês.

Documento 4 – Ata da reunião do dia 02/06/2011 às 14h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

**Reunião com secretários-executivos e o ministro Gilberto Carvalho
Instalação da mesa de negociação com o MAB****Data: 02/06/2011****Hora: 14h00****Sala 97****Participantes:**

José Josivaldo	MAB
Joceli Andrioli	MAB
Gilberto Cevinski	MAB
Evandro Nesello	MAB
Kelly dos Santos	MAB
Leonardo Baver Maggi	MAB
Natália Gedanken	Min. Integração
Rufino Correia	SPM
Luis Sabanay	MPA
José Maranhão	MAPA
Rodrigo Rodrigues	Casa Civil
Roberto Vizontin	MMA
Júlia Roland	Saúde
Adriano Messuda	Saúde
Carlos Guedes	MDA
Márcio Zimmermann	MME
Luiz Barreto	MJ
Márcio Meira	Funai
Enid Rocha Silva	MPOG
J. Honório	Casa Civil
Márcia Camargo	MME
Luciano Brunet	Incra
Tarita Tavares	Incra
Sílvio Porto	Conab
Gisela Forattini	Ibama
Thomaz Toledo	Ibama
Francisco das Chagas	MEC

Severine Macedo
Wellington Pantaleão

SG-SNJ
SDH

A Reunião seria conduzida pelo ministro Gilberto Carvalho, mas, por dificuldade na agenda do ministro, ele não pôde comparecer e a reunião foi coordenada pelo Secretário de Articulação social, Paulo Maldos.

Relato da Reunião:

No início da Reunião, a Secretaria Geral distribuiu a todos os presentes a pauta do MAB.

Os representantes do MAB fizeram um balanço da última negociação e apresentaram a atual pauta de reivindicações. Segundo o movimento o grande mérito do governo Lula foi reconhecer a dívida do Estado com os atingidos e que antes disso não havia nenhum diálogo, mas que ainda há um histórico de recorrência na violação dos direitos humanos na construção de barragens no Brasil.

O MAB destacou que a expectativa em relação à pauta é muito grande, sobretudo por causa do compromisso da presidenta de chegar perto de 100% do atendimento da pauta. Para o MAB o principal debate da Mesa deve ser os direitos dos atingidos. Os dirigentes do movimento ainda ressaltaram que o relacionamento com o MME não tem sido bom e que precisa avançar muito.

A expectativa do MAB é que a mesa de negociações avance em três focos principais:

Política energética que relacione desenvolvimento, energia e a perspectiva social;
Reconhecimento dos direitos dos atingidos;
Medidas imediatas, que resolvam situações atuais dos atingidos;
Medidas estruturantes, com uma política de tratamento dos atingidos, pois a construção de mais barragens gera mais atingidos e, por sua vez, tende a aumentar a resistência ao reconhecimento de direitos.

Após a manifestação de vários representantes do governo, ficaram acertados os seguintes encaminhamentos:

Os ministérios devem enviar à SNAS, para sistematização, as seguintes informações:
Resposta do Ministério às demandas presentes na pauta apresentada pelo MAB, relativas a sua área de atuação;
Informações sobre processos de interação com o MAB em curso no Ministério e que tenham relação com a pauta apresentada;
Sugestão de metodologia, dinâmica e periodicidade dos trabalhos da Mesa de negociações com o MAB.

Após o recebimento das informações, a SG convocará uma nova reunião, dentro de um mês.

Documento 5 – Ata da reunião do dia 19/07/2011 às 10h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Tema da Reunião: 2ª reunião da mesa de negociação da pauta do Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB		
Local: Sala de Reunião 101 Palácio do Planalto – Anexo I Ala B -Térreo	Data: 19/07/2011	Horário: 10h-13h
Responsável pela Memória da Reunião: Silvio Trida – SNAS/SG – 3411-1709 silvio.trida@presidencia.gov.br		
Participantes: Juliana Gomes Miranda - SNAS/SG - 3411-3128 juliana.miranda@presidencia.gov.br Jobert F. de Paula – Sindieletro/MG – (31) 8402-6860 – jobert@sindieletromg.com.br José Josivaldo – MAB –(88) 3576-2523 – josivaldoni@yahoo.com.br Paulo Ricardo Freitas de Lima – (61) 3411-3518 – paulo.lima@planalto.gov.br Joceli Andrioli – MAB – (61) 3386-1938 – mabjoceli@yahoo.com.br Marco Antônio – MAB – (34) 33216369 – marcoantoniomab@yahoo.com.br Gilberto Cervinyinski – MAB – (61) 33861938 - gilcervynski@hotmail.com Evandro Nesello – MAB – (61) 3386-1938 – articula@mabnacional.org.br e enesello@gmail.com José Carlos Costa – Eletrobrás – (61) 3329-7304- jose.costa@eletrobras.com Lilian S. Rahal – MDS/SESAN –(61) 34331123 – Lilian.rahall@mds.gov.br Denise Reif Kroeffr – MDS/Sec. Exec. (61) 3433-1010 – denise.kroeff@mds.gov.br Wellington Pantaleão – SDH – (61) 2025-3595 – wellington.pantaleao@sdh.gov.br Reginaldo Alves das Chagas – SEGEP/MS – (61) 92002700 – reginaldo.chagas@saude.gov.br Francisco Romário Wotcicki – MME/SECEX (61) 3319-5021 – secexadj@mme.gov.br José Honório Accarini – Casa Civil/SAG (61) 3411-1428 – jose.accarini@presidencia.gov.br Márcia Camargo – MME – (61) 33195731 – marcia.camargo@mme.gov.br Alexandre Kirovski – MPA – (61) 96586624 – alexandre.kirovski@mpa.gov.br Almir Von Held – FUNAI - (61) 3313-3506 – almirvonheld@gmail.com Caroline A. Rayol – Casa Civil/SAG – (61) 34113860 – caroline.rayol@presidencia.gov.br Thomaz Toledo – IBAMA/MMA – (61) 3316-1595 – thomaz.toledo@ibama.gov.br Raquel Bovo – MPOG – (61) 2020-4300 – raquel.bovo@planejamento.gov.br Magda Fernanda M. Fernandes – MJ – (61) 2025-9053 – magda.fernandes@mj.gov.br Vicente José Puhl – CONAB – (61) 3312-6256 – vicente.puhl@conab.gov.br Silvio Carvalho Trida – SG/SNAS – (61) 34111709 – silvio.trida@presidencia.gov.br Nilton Tubino - SNAS/SG nilton.turbino@presidencia.gov.br Luis Sabanay - ASAE/MPA - 2023-3517 luis.sabanay@mpa.gov.br		

João Scaramella - ASAE/MPA - 2023-3498 Joao.scaramella@mpa.gov.br
 Tarita Andrade - INCRA/MDA tarita.andrade@incra.gov.br
 Neliton Rocha – MAPA – (61) 3218-2029 – nelinton.rocha@agricultura.gov.br
 Juliana Miranda – SG/SNAS – juliana.miranda@presidencia.gov.br (61) 34111709

Pauta: Discussão da pauta apresentada pelo MAB e definição de metodologia. Encaminhamentos.

SG saúda a todos os presentes. Propõe que a Mesa reúna-se bimensalmente. A primeira reunião ocorreu em junho, a próxima ocorrerá no final de setembro e a outra na segunda quinzena de novembro.

Propõe, ainda, a instalação de dois grupos de trabalho. O primeiro para tratar de pautas regionais, incorporando as empresas públicas, em especial, as do setor energético e o segundo, com participação de pelo menos do MME,MDA/INCRA e SG, para tratar de questões relativas aos reassentamentos.

SG ressalta, ainda, que atuará na formatação de uma proposta de metodologia de monitoramento das demandas advindas da pauta do MAB. Compromete-se a apresentar esta proposta na próxima reunião da Mesa, que ocorrerá no final do mês de Setembro.

O MME ressalta a imprescindibilidade de envolver o setor privado nos diálogos. Questiona o grupo quanto à forma de incorporar este setor na Mesa ou em grupos de trabalho específicos. Restando a proposta de sua participação em alguns momentos dos Grupos de trabalho.

MJ destaca que, além da presença do setor privado nos diálogos, é importante que os próprios atores governamentais sejam mais ativos no processo. Ademais, sugere-se que as Universidades também tenham representação nesse debate.

Sugere-se, por fim, incluir-se o BNDES na composição da Mesa.

Antes das manifestações do movimento, foi aberta a palavra aos ministérios para apresentarem suas respostas às demandas e últimos andamentos.

Encaminhamentos:

Próxima reunião da Mesa pré-agendada para dia 20 de Setembro – horário e local a definir pela Secretaria Geral, que fará a convocação.

Secretaria Geral proporá, na reunião do dia 20 de setembro, metodologia de monitoramento.

Ministérios e órgãos presentes efetuarão agendamentos de reuniões específicas com o MAB para encaminhamento de suas demandas específicas, constantes na pauta nacional;

Secretaria Geral fará a proposta de constituição de dois Grupos de Trabalho. Um deles terá como pauta as questões operativas, relacionadas aos impactos localizados e o outro terá foco em questões estruturantes, como a “Política de Tratamento da População Atingida”.

Documento 6 – Ata da reunião do dia 19/09/2011 às 14h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Síntese da Reunião do Grupo de Trabalho sobre os passivos regionais da Mesa de Negociação com o MAB**Data: 19/09/2011****Hora: 14h00****Sala 97*****Participantes:***

A reunião foi coordenada pelo ministro Gilberto Carvalho e pela equipe da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS). Estiveram presentes representantes dos seguintes órgãos e entidades: MDA, INCRA, ANEEL, IBAMA, CHESF, ELETRONORTE, MME, SPU/MPOG, FURNAS, ELETROBRAS e ITAIPU.

Relato da Reunião:**Gilberto Carvalho**

O ministro Gilberto Carvalho abriu a reunião e ressaltou a importância dos trabalhos da Mesa. Ele afirmou que a presidente Dilma foi muito explícita sobre a importância de cultivar a relação com os movimentos e que um dos papéis do ministro seria levar a ela a realidade dos movimentos sociais.

Segundo o ministro, de janeiro até agora, a SG tentou dar continuidade ao trabalho já desenvolvido e intensificar o diálogo em torno da agenda dos movimentos, com a consciência de que a relação não é fácil, já que o embate é necessariamente tenso, dada a história da relação do Estado e os movimentos sociais no reconhecimento dos direitos dos representantes da sociedade civil.

Gilberto Carvalho lembrou que o que se tem percebido nessas conversas é que ao longo do tempo há uma dívida acumulada do Estado com os movimentos sociais. Ressaltou que o governo faz comumente concessões com o “andar de cima,” mas pouco para o “andar de baixo.” Segundo o ministro, a maioria da agenda do governo atende às demandas dos grandes setores econômicos, já que têm mais recursos e organização. Lembrou que não era comum os movimentos ocuparem a pauta do governo.

O ministro ressaltou, ainda, que o MAB é um dos movimentos que tem apresentado muita demanda ao longo desses meses, tanto nesta mesa quanto na mesa da Plataforma de Energia, em que o MAB atua com outros grupos.

Gilberto disse que as questões são de conhecimento de todos na mesa, mas o que impressiona é o tamanho e a antiguidade do passivo. Segundo ele, é dever do governo tratar de uma vez por todas desse passivo, com posições claras do que é possível realizar e do que não é possível. Em cada obra foram ficando questões pendentes que não tem sentido que continuem sem solução. Ele argumentou que é fundamental termos clareza sobre o que precisa ser feito e o que pode ser feito.

Para Gilberto Carvalho, os movimentos reconhecem os avanços no diálogo, mas o governo precisa levar em conta os problemas passados e se preparar para o futuro, o que já temos feito em Belo Monte. Na opinião dele, o governo não pode deixar como saldo na opinião pública a idéia de que a intervenção governamental deixa mais prejuízos que benefícios para a sociedade.

O ministro finalizou sua fala dizendo que o objetivo dessa conversa é analisar as demandas apresentadas e dar um posicionamento sobre o que pode ser feito. Ressaltou que essa diretoria tem a opinião favorável da presidenta Dilma.

Juliana Miranda

Após a saída do ministro, em razão de outros compromissos, a reunião foi conduzida pela secretária-adjunta da SNAS, Juliana Miranda.

A secretária-adjunta esclareceu, inicialmente, que o principal motivo da reunião é a pauta que já há alguns anos o MAB apresenta ao governo. Ela ressaltou que já foram dadas algumas respostas ao movimento e que, desta vez, o governo quer ir além e não dar resposta formal aos movimentos, mas também acompanhar o andamento da pauta.

Juliana lembrou os presentes das deliberações da última reunião da Mesa, em que foi decidida a criação de dois GTs, um deles, objeto dessa reunião, para dar respostas concretas ao passivo, e outro, para o futuro, no que diz respeito às soluções de políticas, reunindo boas práticas, para traçar uma proposta de política de desenvolvimento social a essas populações de atingidos, até para prevenir nossos passivos.

Ela sugeriu que a próxima reunião da mesa aconteça na primeira ou segunda semana de outubro e lembrou que, até lá, o governo precisa construir um levantamento sobre as demandas não resolvidas e o que há de passivo, para construir uma proposta a ser apresentada aos movimentos.

Após essa breve introdução, a secretária-adjunta apresentou aos participantes a lista consolidada das principais demandas regionais do MAB e abriu a palavra aos representantes dos órgãos e entidades.

Debates

De maneira geral, os órgãos e entidades presentes se mostraram bastante dispostos a colaborar para a busca de soluções viáveis para as demandas apresentadas. Os órgãos se

comprometeram a fazer um levantamento atualizado das questões pendentes e apresentar propostas de encaminhamento para cada uma delas.

Como forma de pormenorizar cada uma das demandas regionais, foi sugerido que fossem feitas reuniões bilaterais entre o MAB e as empresas de energia, com a mediação da Secretaria Geral.

No que diz respeito ao cadastro de atingidos, foi discutido entre os participantes a necessidade de se comparar os cadastros existentes nos órgãos de governo, para levantamento da demanda real e para encaminhamento coordenado da questão.

Resumo das Deliberações

A SG-PR encaminhará a todos os presentes o texto com a lista de pendências regionais discutidas na reunião;

O MAB fará reuniões bilaterais com as empresas de energia, para o encaminhamento das situações específicas;

A SG-PR fará a mediação e o agendamento das reuniões;

A SPU, o INCRA e o MPA farão reuniões para cruzar os cadastros de cada órgão, para, posteriormente, comparar as informações com os cadastros das empresas.

Documento 7 – Ata da reunião do dia 19/09/2011 às 16h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Síntese da Reunião do GT sobre Reassentamentos e Políticas Públicas da Mesa de Negociação com o MAB

Data: 19/09/2011

Hora: 16h00

Sala 97

Participantes:

A reunião foi conduzida pela secretária-adjunta da Secretaria Nacional de Articulação Social, Juliana Miranda, e contou com a participação de representantes dos seguintes órgãos e entidades: MDA, INCRA, MME, MS, MPA, IBAMA, MPA, SPU/MPOG, MTransportes, MAPA, MinC e Casa Civil.

Relato da Reunião:**Juliana Miranda**

Na abertura, a secretária-adjunta lembrou os presentes das deliberações da última reunião da mesa do MAB, em que foi decidido que haveria os dois grupos de trabalho, em que o primeiro teria o objetivo de fazer um diagnóstico dos problemas e levantamento do passivo, e o segundo, objeto desta reunião, pensaria em políticas para o futuro.

Juliana Miranda lembrou que não só o Setor Elétrico, mas também cada ministério, concentram um conjunto de demandas que poderiam também buscar resolver até a próxima reunião da Mesa, que deve ocorrer no início de outubro.

A secretária-adjunta ressaltou que, além da pauta que já foi encaminhada aos ministérios o que houve de diferença foram as pautas regionais do MAB, que a SG recebeu recentemente. O que é preciso fazer, segundo ela, é avaliar essas pautas e dar uma resposta clara aos movimentos. Para que isso aconteça é preciso fazer um diagnóstico preciso das situações, trabalho do primeiro GT.

Esse segundo GT, lembrou ela, ficou com a incumbência de levantar experiências bem sucedidas para o tratamento articulado dessa população atingida.

Debates

A respeito da efetivação do convênio entre Ministério dos Transportes, DNIT e Eletronorte, para obras de compensação pela construção das eclusas, o representante do MTransportes esclareceu que falta o repasse, porque os projetos ainda não estão elaborados. Segundo ele, só há um projeto, para escola de alunos especiais, que já pode ser executado. Lembrou que o MTransportes não pode executar o projeto sem melhor delineamento, até pelas questões porque passou recentemente.

A representante do MME argumentou que o que o ministério fez como política e que pretende para o futuro é o Luz para Todos.

Ela lembrou que Belo Monte e Tucuruí já são experiências em que se disponibilizaram recursos para compensações, Belo Monte com acompanhamento da Casa Civil, e Tucuruí a cargo do empreendedor. O que precisamos, segundo ela, é traçar uma política maior, com clareza de quais são as parcerias que o governo precisa fazer para suprir as demandas de cada região. Ela considera que os órgãos de fiscalização têm cobrado do empreendedor obrigações além do que seria da responsabilidade deles, pois, para ela, não está claro qual é a obrigação do empreendedor e qual é do setor público.

A representante do Ministério da Saúde argumentou que os impactos sociais independem do tamanho do empreendimento e que, em termos de políticas públicas, o grande problema do MS é sobre violação de direitos. Segundo ela, o MAB tem apresentado o problema do grande impacto para as pessoas na questão de saúde, por exemplo, milhões de pessoas que adoecem nessas regiões, o aumento das DST, as mulheres que ficam grávidas em razão desse grande aumento populacional.

Para ela, portanto, é importante pensar sob a perspectiva de políticas públicas, mas é necessário pensar na violação de direitos, que podem ser negociados no momento da contratação dessas obras. Isso depende de uma política pública maior, que é como negociar esses empreendimentos, deixando claro quais as responsabilidades de cada um, governo e empreendedor. Ela informou sobre o convênio com o MAB para a construção de um dossiê que deverá mostrar como esses direitos são violados.

Diversos órgãos participantes da reunião preocuparam-se com a necessidade de pensar em um modelo de atuação coordenada dos órgãos de governo nos grandes projetos energéticos.

Principais Deliberações

Os órgãos e entidades presentes farão o mapeamento das políticas e boas práticas que podem oferecer para o público dos atingidos;

A Secretaria Geral receberá o material, fará a sistematização e convocará a próxima reunião, provavelmente para a primeira semana de outubro.

Documento 8 – Ata da reunião do dia 06/10/2011 às 10h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Reunião do Grupo de Trabalho sobre os passivos regionais, oriundo da Mesa de Negociação com o MAB**Data: 06/10/2011****Hora: 10h00****Anexo I, ala B, térreo, sala 101*****Participantes:***

Paulo Maldos	SG-SNAS
Maria Augusta	SG-SNAS
Nilton Tubino	SG-SNAS
Adilson Carvalho	SG-SNAS
Rafael Della Nina	Ibama
Océlio Muniz	MAB
José Josivaldo	MAB
Ivanei Costa	MAB
Gilberto Gervinski	MAB
Marco Antônio	MAB
Judite Rocha	MAB
José Hélio	MAB
Evandro Nesello	MAB
Jonas Benjamin	Eletrosul
Luis Carlos Ferreira	Aneel
José Luis Pereira	Eletronorte
Tereza Pinto	Eletrobras
Tarita Andrade	Incra
Egídio Schoenberger	Eletrobras
André Nunes	SPU/MPOG
Maria Celina Carvalho	SPU/MPOG
Sílvia Ramos	MME
Huseyin Miranda	Chesf
Naiara Silva	SPU/MPOG

Relato da Reunião:

Paulo Maldos (SG-PR): Agradece a presença de todos, fala da importância da Mesa para o avanço na pauta do MAB e apresenta Maria Augusta Assirati, diretora do Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social.

Joceli: ressalta importância da mesa e a expectativa do MAB quanto aos seus resultados, sobretudo depois do reconhecimento dos direitos dos atingidos pelo Presidente Lula e, agora, a disposição expressa da Presidenta Dilma, de atender perto de 100% das demandas do movimento.

Gilberto (MAB) faz uma apresentação em PowerPoint sobre o histórico de luta do MAB, em que destaca os seguintes pontos:

Reconhecimento pelo governo Lula, em 2009, da dívida social com os atingidos por barragens;

A construção de barragens sempre gera conflitos;

Na Ditadura, a relação com o Estado era de negação absoluta dos direitos dos atingidos e mesmo da existência dos atingidos.

Esse processo truculento teve reação e levou a alguns acordos entre empresas e atingidos, a exemplo de Machadinho, em 1987, de Dona Francisca, em 2000, assinado por Dilma Rousseff e Valter Cardeal.

Os processos de reassentamento poderiam ser feitos na forma de Mutirão de Construção, já que é um processo mais direto, de melhor agilidade e legitimidade.

Em Belo Monte, a previsão oficial é de 20 mil atingidos, o MAB avalia que serão mais de 50 mil.

Em Estreito há três acampamentos de excluídos que se consideram atingidos.

Na percepção do MAB: tem havido um recuo no tratamento das questões sociais nas barragens; há uma tendência de tratar o direito dos atingidos como negócio, terceirização do processo de indenização;

O Decreto sobre atingidos está há seis meses sob análise do governo, sem notícias sobre a regulamentação.

O MAB espera que o governo apresente uma resposta clara para as seguintes questões:

Qual a política nacional para tratamento dos atingidos?

Quem paga a conta?

Qual a fonte?

Quem é responsável pela implantação?

Como garantir a participação popular em todo o processo?

Discussão na Mesa de Energia: pela não privatização das antigas concessões, que vencem em breve.

Paulo: agradece a exposição do MAB e frisa que a aposta da Presidente é construir outra postura no tratamento dos atingidos, na linha do reconhecimento dos direitos e da solução dos problemas por meio diálogo. Passa a palavra à SPU, para exposição em PowerPoint.

Maria Celina (SPU): a missão da SPU é fazer o cadastramento e a fiscalização dos imóveis da União, pelo menos desde 2003, o ano que deixou de ser meramente órgão arrecadatório e propôs a entrar na função socioambiental do patrimônio.

A SPU existe em todos os estados brasileiros e desenvolve ações de apoio aos ribeirinhos, como o Projeto Nossa Várzea. O órgão tem cadastro de 60 mil famílias na Amazônia, em 63 municípios. 32 mil famílias vivem em área da União e já foram tituladas.

A SPU também faz a transferência ao MPA das informações sobre aspectos da água para desenvolvimento de projetos de pesca.

No caso de Belo Monte, a SPU apresentou condicionantes que têm de ser cumpridas pela NESAs, no que diz respeito aos ribeirinhos, cujo cadastro socioeconômico está pronto. A SPU está orientando as Hidrelétricas para compensação fundiária para reassentamento dos ribeirinhos.

O principal instrumento do trabalho da Secretaria é o Termo de autorização de Uso Sustentável (TAUS), que apresenta informações das famílias e do georreferenciamento, além de possibilitar o reconhecimento de posse, o licenciamento ambiental, o acesso a financiamento e a aposentadoria rural. Na área de Belo Monte já foram entregues de 1500 TAUS.

Silvia (MME): Sobre o Cadastro Socioeconômico: cerca de 65% das sugestões apresentadas pelo MAB foram aproveitadas, com algumas adaptações. O jurídico do MME já terminou o trabalho com algumas alterações, foi para o jurídico do MMA.

Às empresas, o MME está orientando seguir o decreto, enquanto a regulamentação não sai, informalmente o MME passa a minuta para as empresas. No caso de Belo Monte, como o licenciamento foi antes do decreto, então em tese não há obrigação de o Consórcio seguir o decreto.

José Luiz (Eletronorte): Relata alguns avanços em Rondônia. O Grupo de Trabalho criado pela Diretoria está trabalhando, vai atualizar as informações ainda hoje, em uma reunião para discutir algumas pendências.

Jonas Benjamim (Eletrosul): argumenta que os custos dos mutirões do MAB são menores, em razão das obrigações do setor público com os processos de licitação.

Tarita (Incra): o órgão está em processo de planejamento das ações para os próximos anos. Nesse contexto, cada regional está levantando informações sobre o passivo de cada região, para priorizar o atendimento.

Luiz (Aneel): a questão socioambiental está introduzida mais essencialmente no processo de licenciamento. No edital da ANEEL normalmente é colocado de modo genérico como cumprimento das condicionantes do licenciamento.

Tereza (Eletrobras): O papel da Eletrobrás, como holding é monitorar o andamento das questões.

Judite (MAB): Questionamento à SPU, em relação às áreas que já foram atingidas, especialmente sobre Estreito, como está a questão?

Relata que os reassentamentos são muito trabalhosos, por isso as empresas optam pela carta de crédito. Onde já há assentamento, isso não é possível. Em Estreito há um reassentamento em que os atingidos participam de processo, nos outros as condições são precárias, faltando, inclusive, água.

Sobre a questão dos peixes em Estreito: ressalta que é preciso respostas, porque os pescadores precisam sobreviver enquanto não se resolvem os impasses.

José Hélio (MAB): No Paraná, a Gerdau não dá o direito sequer de os atingidos serem ouvidos; eles tiveram de ir à Justiça para garantir que as propriedades não seriam invadidas. O Estado brasileiro não tem regras claras para tratar os atingidos, por isso tantos problemas. Se as empresas estão lá, estão por autorização do Estado, que tem obrigação solidária de solucionar o problema do povo. O que se pode fazer hoje, para que os próximos processos não sejam tão problemáticos? Já em 1987 foi possível construir processos menos problemáticos, por que hoje, na democracia, não conseguimos? Como vamos construir critérios que evitem os problemas que temos hoje?

Marco Antônio (MAB): o tratamento social dos atingidos tem piorado. Lidar com as empresas privadas é muito pior que lidar com as estatais, a privatização tem mais esse problema.

Há muita coisa boa sendo feita, mas é preciso organizar esse esforço; é preciso organizar a atuação do MAB e das estatais. Para isso é preciso:

Onde as estatais estão e que há problema nas usinas já construídas:

Há muita gente sem terra e as estatais têm de ter disposição para pegar seus fundos e resolver o passivo;

É preciso colocar o BNDES no processo, com financiamento de projetos sociais.

Política de tratamento social dos atingidos que defina os seguintes pontos:

Regras claras: quem é atingido, quais os direitos, quem paga a conta;

Quem no governo tem de tratar dos atingidos (Incra? Ibama? Outro órgão?)

Fonte de financiamento: o MAB propõe um Fundo, que poderia reparar problemas que não sejam detectados no início.

Huseyin (Chesf): questiona a razão de eles não fazerem parte do 2º GT, já que poderiam colaborar na construção de políticas.

Océlio (MAB): informa que pesquisa mostra que 74% das famílias em reassentamento consideram que a vida piorou depois da Barragem. O estudo feito foi encaminhado ao IBAMA. Tem de constar das condicionantes do PBA que a vida dos atingidos fique igual, ou melhor.

O IBAMA tem apenas dois técnicos na Região, que não podem fazer as vistorias nos carros da empresa, por isso a licença saiu mesmo sem o cumprimento das condicionantes do PBA.

Josivaldo (MAB): Está muito claro que o problema é a falta de política; as estatais não podem ter postura de regressão nos direitos. As estatais deveriam se orgulhar de não terem sido privatizadas.

Sobre o Decreto: o MME não deveria ter postura tão conservadora e tentar incluir Belo Monte na abrangência do Decreto, e não se sentir aliviada pela possibilidade de estar fora. Há complacência consciente do MME. Deveríamos olhar o modelo da Chesf, que em geral é bem melhor que o das empresas privadas.

Rogério (MAB): Esta reunião, que deveria ser para soluções concretas, mais uma vez está fazendo levantamento.

Está acontecendo em Tapajós o mesmo que em Belo Monte; há populações que estão tendo até a casa queimada. Se Belo Monte era pra ser diferente, o governo perdeu o controle, pois a lógica está sendo a mesma; dizem que reconheceriam o cadastro, mas não o conceito de atingidos. Os cadastrados pela NESA têm recebido apenas duas opções: carta de crédito e

indenização, assentamento só muito distante. É preciso pensar o que são reassentamentos urbanos, como vão funcionar.

Há muita mentira em Belo Monte:

Não há proposta de reassentamento coletivo, as propostas são de indenização;

Eclusas: não há previsão de serviço para o povo, só para grandes embarcações;

Tem de haver, antes de tudo, reconhecimento dos passivos por este grupo, para apontar o que fazer. Sobre as barragens atuais, não está tendo melhora, em alguns casos há regressão, as pessoas não têm tido informações sobre os impactos nem sobre os direitos que têm.

Huseyin (Chesf): Convida a SG para visita a Chesf, para conhecer o modelo de tratamento aos atingidos.

Paulo (SG): Ressalta que o que está sendo discutido está sendo registrado e será sistematizado, e servirá para a construção da agenda futura da Mesa. Enfatiza que a SG trabalha na base da confiança entre governo e sociedade civil.

Ivanei (MAB): é normal que haja dificuldade de diálogo, até porque muitos atores do governo pegam as histórias no meio do caminho. Entre o que está no papel e a realidade há muita diferença.

Para o MAB, esse grupo tem a responsabilidade de discutir qual a política que é adequada para o tratamento dos atingidos. A Eletrobrás tem a responsabilidade política de convocar as estatais para engajarem no problema. A reunião de Samuel só aconteceu porque a BR foi tomada. A mesma coisa aconteceu com Tucuruí.

O desafio aqui é saber como encaminhar politicamente o atendimento do passivo e construir políticas para o futuro.

Sobre o Decreto, a última reunião foi dia 14 de abril, até hoje o MAB não recebeu informação sobre o que foi encaminhado da proposta do movimento.

Silvia (MME): vai mandar a versão da portaria que foi enviada ao MMA. Sobre Belo Monte, esclarece que o Decreto está valendo para este caso. Estreito tem de ser tratado especificamente com as empresas, para que elas possam se defender.

Paulo (SG): Ressalta mais uma vez que tudo que está sendo discutido será incorporado pelo governo, processado e encaminhado para a próxima reunião da Mesa.

Gilberto (MAB): o que está sendo tratado aqui não é um problema técnico. No caso do Decreto, não serve para o MAB a argumentação jurídica. Houve uma grande luta do povo brasileiro contra as privatizações e agora a Eletrosul opera contra os trabalhadores.

A relação é conflituosa, mas o MAB sabe da importância das Estatais. Tratar atingidos caso a caso é decretar a perda prévia do trabalhador, pela correlação de forças.

As contradições não se resolvem por mágica, cedo ou tarde elas aparecem. Não há uma saída fácil, mas há experiência no governo, que pode ser aproveitada para não cair nos mesmos erros.

Paulo (SG): desde a década de 80 tem acompanhado essa história e no governo Lula também acompanhou. Tem bem claro os objetivos do que precisa ser construído, na base da escuta e

do diálogo. Tudo está sendo absorvido e sistematizado. Continuaremos dialogando e construindo juntos.

Joceli (MAB): o GT precisa ter um papel específico. O MAB quer que, além do passivo, o GT tenha a tarefa de construção da política. O GT deve ser para apontar caminhos para o Governo poder decidir. O setor elétrico tem de se propor a construir a política em aliança com o MAB e não ver o movimento como inimigo, senão será pior para todos.

Maria Augusta (SG): Há três espaços que precisam ser claramente identificados em seus papéis: a Mesa, os dois GTs e a Mesa de Energia.

O MAB apresentou o ponto de partida para construirmos a política e isso já é trabalho desse Grupo. A SPU traz uma contribuição importante e podemos tirar como encaminhamento uma reunião bilateral para aprofundar o debate.

Temos de avaliar se teremos ou não outra reunião do GT antes da Mesa.

Vamos avaliar a proposta da Chesf e a SG pode intermediar esse processo. Temos de pensar também sobre as propostas apresentadas pelo Marco:

Política de tratamento social dos atingidos que defina os seguintes pontos:

Regras claras: quem é atingido, quais os direitos, quem paga a conta;

Quem no governo tem de tratar dos atingidos (Incra? Ibama? Outro órgão?)

Fonte de financiamento: o MAB propõe um Fundo, que poderia reparar problemas que não sejam detectados no início.

Nilton (SG): Sobre o que o Marco levantou, podemos encaminhar aos órgãos de Governo, para que se posicionem sobre a questão, para podermos construir uma política.

Sílvia (MME): política energética cabe ao MME

Ivanei (MAB): vamos ouvir das estatais o que cada um pensa. O MAB também quer ser parte.

André (SPU): a SPU tem muita contribuição a dar. A proposta agora é só juntar as opiniões.

Paulo (SG): a SG vai discutir com o MME como fazer o levantamento, e trazer à Mesa para discutir com o MAB todas essas questões relativas aos atingidos, responsabilidades, etc.

Documento 9 – Ata da reunião do dia 06/10/2011 às 15h00**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Reunião do Grupo de Trabalho políticas para os atingidos, oriundo da Mesa de Negociação com o MAB**Data: 06/10/2011****Hora: 15h****Anexo I, ala B, térreo, sala 101*****Participantes:***

Adilson Carvalho	SG-SNAS
Juliana Miranda	SG-SNAS
Maria Augusta	SG-SNAS
Nilton Tubino	SG-SNAS
Denise Kroeff	MDS
José Honório	Casa Civil
Leila Pires	Transportes
Carlos Novaes	Transportes
Sílvia Ramos	MME
Rogério Höhn	MAB
Helinton Rocha	MAPA
Maria Celina Carvalho	SPU
Naiara Silva	SPU
Caroline Rayol	Casa Civil
Magda Fernandes	MJ
Oswaldo Junior	MinC
Océlio	MAB
Luciana Ramos	MAB
Denilso Ribeiro	MAB
Neudicleia Oliveira	MAB
Marco Antônio	MAB
José Hélio	MAB
Judite Rocha	MAB
Ivanei Costa	MAB
Joceli Andrioli	MAB
Marlo Reis	MEC
Renata Leite	MDA
Alexandre Kirovsky	MPA

Viviane Faria
Tarita Andrade
Evandro Nesello

MEC
Incra
MAB

Relato da Reunião:

Juliana (SG-PR): agradeceu a presença de todos e apresentou a Maria Augusta, diretora do Departamento de Diálogo Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social.

Lembrou que a proposta da Reunião do GT2 é receber e discutir as informações levantadas por cada órgão das políticas que cada um pode oferecer aos atingidos. Passou a palavra ao MAB, para apresentação em PowerPoint sobre o histórico da luta dos atingidos por barragens.

Gilberto (MAB): Apresentou o mesmo material utilizado no GT1.

Este espaço é para pensar o futuro e evitar que os problemas criados no passado sejam repetidos.

Empresas põem fogo nas casas exatamente para intimidar os atingidos.

Os acordos históricos, hoje, nem são reconhecidos nem se tornam modelos para novos casos. Enfatizou que a garantia dos direitos dos atingidos não inviabiliza nenhuma obra, como tem sido demonstrado por alguns exemplos.

Uma questão importante é como definir o tamanho dos lotes, já que as famílias têm tamanhos diferentes.

Todas as concessões a vencer são de propriedade das estatais. O MAB não quer a privatização.

Juliana (SG-PR): Nossa tarefa agora é dar um salto na relação com a sociedade, mas com participação, e não somente na Mesa, mas também em outros fóruns. Devemos lembrar dos momentos ruins desses processo, mas também há aprendizagens e boas experiências que precisamos nos lembrar.

Da última reunião, ficamos de levantar em cada órgão ações importantes, que possam contribuir para uma política para os atingidos que possa prevenir os problemas ocorridos em outras experiências. Os impactos das obras são inevitáveis, mas queremos que esses impactos sejam positivos, não negativos.

Nossa relação tem de ser estabelecida pela franqueza e honestidade, mas precisamos avançar e construir algo de concreto.

Oswaldo (MinC): O MinC tem três ações que podem contribuir:

Pontos de Memória: Pontos de Cultura que falam da memória da comunidade; o programa é coordenado pelo Iphan e pode atender ao MAB;

Pontos de Cultura: incentiva as atividades culturais, de acordo com a vocação da comunidade;

Cinema Itinerante: a Secretaria do Audiovisual tem kit que custa R\$ 7.000 e serve para passar a programação de cinema, que já vai com os DVDs da EBC.

Carlos Novaes (Transportes): A eclusa não é um custo a mais no empreendimento, ela viabiliza o empreendimento. Tem de haver eclusa para permitir a navegação. O Ministério dos

Transportes tem recursos e coloca à disposição, não importa o tamanho do empreendimento. Essa é a contribuição mais importante que o Ministério pode dar à discussão.

José Honório (Casa Civil): Questiona se a eclusa feita no projeto da hidrelétrica fica muito mais barata.

Carlos Novaes (Transportes): é isso mesmo. Quem gosta de fazer obra, acha melhor fazer tudo de uma vez que deixar um espaço para a eclusa. Saiu recentemente um comunicado do Ministério, ratificando a posição de que o MTransportes que pode arcar com os custos das eclusas. A discussão é ampla, mas é preciso garantir que não se barre o rio.

Alexandro (MPA): sugere que seja feita uma oficina para amarrar as ações prioritárias que precisam ser garantidas nas próximas obras; nessa oficina, pode-se compor um plano que sirva para outras obras. A idéia seria criar um protocolo de atendimento e uma espécie de licenciamento social para as obras.

Viviane (MEC): apresentou o programa de Educação no Campo, que inclui a escola, a formação e a proposta pedagógica. O MEC está fazendo um mapa dos municípios prioritários. O MAB poderia passar o levantamento dos atingidos prioritários.

Denise (MDS): apresentou como contribuição o Programa de Aquisição de Alimentos e os antepostos de armazenamento dos produtos.

Renata (MDA): O MDA pegou as pautas regionais e tentou enxugar. No MDA o trabalho feito em pautas específicas, com levantamento de demanda.

Em Estreito há 900 famílias inseridas na assistência técnica. Em Samuel são 1200 famílias. O MAB precisa qualificar a necessidade: que assistência técnica eles precisam? Qual é a demanda? Onde?

Outra política que pode ser útil é o Programa Nacional de Documentação.

Naiara (SPU): Como foi apresentada nas ações da SPU, principalmente na Amazônia, a preocupação principal é com as atividades tradicionais, que evitem a mudança forçada para áreas urbanas.

Helinton (MAPA): o MAPA está à disposição para ajudar no desenvolvimento de um modelo de reassentamento, que seja liderado pelo INCRA e MDA. Para o modelo, como um piloto, não é necessário tanto recurso. A idéia seria ter pelo menos dois modelos por região. As novas versões de agricultura da Embrapa estão à disposição.

Maria Augusta (SG-PR): algumas questões colocadas na Mesa pela manhã servem como ponto de partida para a reunião da tarde, como diretrizes:

Quem são os atingidos?

Quais são os direitos?

Quem arca com os custos?

Quem no governo se responsabiliza?

Josivaldo (MAB): o que está claro é que até hoje não foi criada nenhuma política para atendimento dos atingidos, nem de barragens nem de outros empreendimentos.

Não há mais dúvidas acerca da dívida do Estado para com os atingidos. O problema é saber como será paga a dívida.

Nos Transportes, que se preocupa com o Macro, é preciso saber quais os recursos para os projetos micro. Como o Ministério se coloca em relação a esses casos localizados?

Hélio (MAB): já há 20 anos que venho a Brasília tratar dos problemas dos atingidos. Hoje fico feliz porque vejo uma vontade política de resolver os problemas. Quem está em Brasília nem sempre tem a dimensão mais precisa dos problemas. Há urgência em aliviar a expectativa e a esperança do povo atingido, apesar de que, para alguns, não adianta mais. Os programas do Governo são bons, mas só servem quando as pessoas já estão na terra. Modelos já existem, o que precisa é sistematizar essas experiências e fazer as empresas construtoras, públicas ou privadas, cumprir as diretrizes estabelecidas.

Judite (MAB): Há boa vontade do governo de resolver algumas questões, mas se não houver o atendimento básico e mudança no conceito de atingidos não adianta.

Joceli (MAB): as perguntas que serão feitas na Mesa são como serão os assentamentos, quais as ações e, principalmente, qual a política brasileira para os atingidos por barragens. O atendimento aos atingidos vem sendo tratado como negócio. Quem vai tratar dos atingidos?

No que diz respeito à dívida, não há problema de falta de recursos, pois há vários fundos na tarifa de energia; O MAB propõe a criação de um fundo específico.

Várias políticas apresentadas são muito bem vindas, mas é preciso condições para aplicá-las. A expectativa agora é a Mesa de Negociações. Diálogo significa concretização de ações.

Juliana (SG-PR): como encaminhamento para concretizar as propostas, podemos fazer uma oficina, na forma proposta pelo MPA, e detalhar melhor a proposta. Enquanto isso, podemos fazer reuniões bilaterais com agendas específicas.

Ivanei (MAB): o que tem sido feito são projetinhos pontuais. Na questão estrutural é preciso avançar na construção de uma política para os atingidos.

Marco (MAB): Se juntarmos o que o MAB já tem com o que está no Relatório do CDDPH, o MAB pode fazer uma primeira minuta de proposta.

A proposta é que o MAB formule uma proposta de política e os órgãos de governo acrescentam o que acharem necessário.

Sílvia (MME): isso é inserção regional do empreendimento. Enfim, estamos começando a trabalhar juntos. Isso é diferente do tratamento do concessionário para com os atingidos. Outra questão é ter políticas públicas para inserção regional dos empreendimentos.

Encaminhamentos:

A SG-PR irá colaborar para abrir agendas nos órgãos do governo para reuniões bilaterais, sobre demandas específicas;

A próxima reunião da Mesa será transformada em uma Oficina, que debaterá a minuta de política feita pelo MAB;

A SG-PR vai oficiar os órgãos do governo, solicitando a formalização das propostas de políticas apresentadas na reunião de hoje;

A próxima reunião deverá ser no mês de novembro;

O MAB disponibilizará sua proposta com a maior antecedência possível, para que o governo possa avaliar previamente e ir para a reunião com alguma proposta.

Documento 10 – Ata da Oficina dedicada à apresentação pelo Movimento de Atingidos por Barragens – MAB de sua proposta de Política de Tratamento dos atingidos no dia 28/11/2011 às 15h00



PRESIDENCIA DA REPÚBLICA

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Mesa Permanente de Diálogo com o MAB

Documento Síntese dos Trabalhos da Oficina: Política de Tratamento dos Atingidos por Barragens

Data: 28 de novembro de 2011

Horário: 15h

Local: Secretaria de Direitos Humanos, SCS-B – Ed. Parque da Cidade, Torre A, 9º andar, Brasília/DF

Participantes: Lista de Presença em anexo

A primeira parte da Oficina foi dedicada à apresentação pelo Movimento de Atingidos por Barragens – MAB de sua proposta de Política de Tratamento dos atingidos. (Documento em Anexo)

Após a apresentação, houve uma rodada de debates sobre a proposta e aspectos gerais a ela referentes.

Vários órgãos de Governo ali representados, trouxeram aspectos pertinentes, tais como: a composição da força de trabalho que foi apresentada como critério de cálculo de lotes para reassentamento das famílias; a necessidade de identificação de áreas para reassentamento antes do licenciamento socioambiental da obra; que os processos de autorização de instalação inicial das obras se dêem aos moldes da Portaria 48/2011 MPOG; o fato de que as empresas que operam os empreendimentos não são especializadas em tratar atingidos, motivo pelo qual o Estado deve assumir a normatização desses conflitos e suas soluções, e a necessidade de um Plano de Desenvolvimento dessas comunidades impactadas e do entorno da obra.

A proposta apresentada pelo MAB foi construída com base em dois subsídios importantes na análise do tema: o relatório do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH e bem como referenciado em experiências exitosas na reparação de direitos de comunidades atingidas.

É possível elencar os pontos que sintetizam a proposta apresentada pelo Movimento:

Questões relativas à realização do Cadastro de Atingidos (Quem são os atingidos e como serão identificados / cadastrados; e documentos comprobatórios da condição de atingido);

Necessidade de garantia plena de participação social nos processos que envolvem o empreendimento, seus impactos, e formas de tratamento dos impactados;
 Questões relativas à reparação (Qual a abrangência da reparação; de que deve ser composta);
 Conjunto de políticas públicas que devem ser levadas às comunidades atingidas e às comunidades do entorno do empreendimento;
 Reassentamento das famílias que, em função do empreendimento, sofrem alterações em suas condições de moradia, essencialmente em caso de remoção;
 Promoção do desenvolvimento das comunidades e municípios atingidos (Ex: PDRSX);
 Garantia de que as famílias atingidas que ainda aguardam reparação sejam tratadas em conformidade com a nova Política de Tratamento;
 Necessidade de garantia de recursos e de definição de responsável pela gestão da Política (Proposta do MAB: Setor Elétrico).

O período de trabalho da manhã foi encerrado com informes sobre a dinâmica que seria adotada no período da tarde, em que se daria a formação de dois grupos de trabalho que fariam uma discussão mais aprofundada da proposta, com apresentação de sugestões e contribuições, para que, ao final em Plenária, se chegasse a um documento único como produto da Oficina.

Os trabalhos da tarde foram abertos com uma breve recuperação pelo professor Carlos Vainer, representando o CDDPH, do processo que instituiu – através do Decreto Presidencial nº 7.342/10 de 26 de Outubro de 2010 –, o cadastro socioeconômico de populações atingidas por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, bem como demais aspectos a ele pertinentes.

Vainer, em sua explanação, explicou que desde o início desse debate duas questões mereceram atenção destacada dos atores envolvidos:

A necessidade de identificação do atingido como portador de direitos e;

A forma de reparação dos direitos dos afetados pelo empreendimento. Além disso, ganhou força a idéia de que o registro dessa relação de atingidos deveria ser um documento público, e não privado.

O Decreto, segundo Vainer, diz quem é o atingido, embora não diga se haverá reparação, nem como se dará essa reparação, caso ocorra. O conceito que é possível depreender do texto do Decreto, segundo sua visão, é no sentido de que: “Todo aquele que, em alguma circunstância, sofre perda em sua capacidade produtiva, pode ser considerado atingido”. A seu ver, o Decreto tira o conceito do campo patrimonialista, na medida em que extrapola o limite do critério de propriedade (art. 2º). Esclarece, ainda, que o Decreto cria o Comitê Interministerial de Cadastro, e relembra que, passados um ano e alguns meses, ainda não houve conclusão de sua regulamentação. Outra questão colocada em sua manifestação, diz respeito ao momento em que deve ser feito o cadastro (antes do licenciamento?).

Após essa introdução, cuja finalidade era o alinhamento de informações acerca do processo, tiveram início os trabalhos de grupo.

GRUPO I

Integrantes:

Principais pontos abordados:

Conceito de População Atingida: Debate sobre os conceitos de população impactada, onde se apontou o alto teor político destas definições e a necessidade de definição dos sujeitos caracterizados. Ressaltou-se ainda a necessidade de basear esses conceitos em documentos de agentes executores das políticas, bem como a necessidade dessa Mesa de negociação indicar

como referencia os conceitos definidos no Decreto 7342, e pelo Relatório da Comissão Especial Atingidos por Barragens do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (2010). Foi observado que o conceito de população impactada alterou-se de um modelo baseado no sistema fundiário para um modelo consolidado a partir de ciclos e relações sócio-produtivas, esse modelo proporcionou a inclusão conceitual de populações antes excluídas;

Papel do Governo nos impactos: Foi apontada a necessidade do governo assumir a responsabilidade nos processo de reparação aos impactos decorrentes das grandes obras de infra-estrutura, pois, sendo o mesmo responsável pelo licenciamento e concessão das obras, deve, também, assumir a responsabilidade pelos impactos às populações. Foi apontado que o cadastro socioeconômico instituído pelo Decreto 7342, de 26 de Outubro de 2010 deva ser de responsabilidade dos órgãos do governo federal e que seja realizado anteriormente à emissão da Licença Prévia;

Passivo das populações: Foi apontada a necessidade de se encontrar mecanismos capazes de equacionar os passivos decorrentes da instalação de UHE's e não solucionados mesmo com os procedimentos de licenciamento e instalação concluídos. A omissão do Estado brasileiro é apontada como fator central para a existência desses passivos, cabendo, portanto, ao mesmo encontrar meios capazes de equacioná-los, seja pela capitalização de recursos em fundos específicos ou através de programas de desenvolvimento;

Viabilização financeira das compensações: Observa-se a necessidade de estabelecer origem e regulamentação para recursos compensatórios aos danos ocorridos em virtude da instalação de usinas hidrelétricas. Para esse propósito foi sugerida a estruturação de um fundo social gerido pelo Estado, tendo como base o Fundo de Encargos do Setor Elétrico.

Reassentamentos: Foi apontada a necessidade da definição de políticas de Estado que possibilitem a padronização dos reassentamentos a partir de condições mínimas. Entre estas condições, o reassentamento em áreas próximas aos reservatórios – essas áreas geralmente são destinadas a especulação imobiliária. Outro item citado é relativo à aptidão agrícola do solo dos reassentamentos em comparação as áreas desapropriadas – geralmente os reassentamentos são realizados em áreas com aptidão agrícola inferior àquela original. Foi observada a necessidade de um modelo de reassentamento baseado em um sistema público, em que, primeiramente, as áreas destinadas a esse fim sejam repassadas à união por meio da SPU, não devendo ser mais registradas em nome do consórcio responsável pelo empreendimento. Dessa maneira o Estado brasileiro, aos moldes dos assentamentos do INCRA, poderá definir o modelo apropriado a cada situação. Ainda, é importante que esses reassentamentos tenham condições preferencialmente melhores às condições de origem das populações deslocadas e que se possibilite o deslocamento mínimo destas populações, ou seja, os reassentamento devem ser mais próximo possíveis da origem. Foi enfatizado que a carta de crédito, instrumento legal no processo indenizatório, não pode ser o método principal de indenização, sendo necessária uma regulamentação sobre o tema;

Definição do polígono: Foi observado que a definição de polígono como área sujeita às compensações restringe o direito das populações e exclui danos indiretos, como por exemplo as alterações na dinâmica das águas ao longo dos cursos hídricos ou ainda o bloqueio do fluxo de espécies migratórias. O uso do conceito de polígono foi considerado um retrocesso aos avanços conseguidos, sobretudo no que se refere ao Decreto 7342, de 26 de Outubro de 2010.

GRUPO II

Integrantes: Guta (SG); Sílvio Brasil (SG); Alexandre (MPA); André (SPU); Rogério (MAB); Judite (MAB); Joceli (MAB); Gilberto (MAB); Carolina (CC); Accarini (CC); Angélica (SDH)

Participação Social durante o processo de cadastramento: vários atores e agentes poderiam confirmar a condição de atingida de uma determinada família;

Política de desenvolvimento do entorno não como consequência do empreendimento, mas como direito da população e dever do Estado;

Discussão sobre a expansão indireta dos limites de atingidos;

Se o cadastramento (de forma participativa) for realizado com antecedência, é possível que haja participação antes da Licença Prévia da obra, permitindo o debate durante o processo de elaboração do EIA/RIMA e PBA. (Modelo referencial: consulta prévia em termos similares aos do conjunto de diretrizes definidas na Convenção 169 da OIT);

Criação de fóruns participativos empoderados para formulação de propostas relativas ao cadastramento, planejamento, avaliação de impactos e monitoramento das condicionantes;

Discussão sobre a responsabilização da Eletrobrás pela política de tratamento dos atingidos. Para tanto, será necessário um debate sobre o modelo atual de atuação da Eletrobrás, que hoje é parte interessada na disputa e processo de realização dos empreendimentos. A reparação não tem que ser tratada com um negócio, e por isso, essa responsabilidade deve ser imputada ao Estado. (Modelo referencial: Territórios da Cidadania). Importância do papel da Secretaria Geral nesse processo;

Recursos: é preciso garantir recursos também do orçamento (via PPA) para o Plano de Desenvolvimento das regiões atingidas. MAB posiciona-se pelo suporte dos custos pelo Setor Elétrico.

A representante do MME pondera quanto às manifestações que propõe a reabertura de discussão acerca da regulamentação do Decreto 7342, pois avalia que, da mesma forma que o MAB manifesta críticas em relação a esse processo – ainda que a regulamentação não esteja definida oficialmente –, sendo reabertas as discussões abre-se a possibilidade de ocorrerem mudanças mesmo sobre aspectos considerados positivos pelo Movimento, na medida em que existem manifestações contrárias ao processo de regulamentação (bem como em relação ao próprio Decreto) por parte dos empresários, os quais, reaberto o processo, buscarão ver contempladas também suas reivindicações por mudanças no texto.

Segundo Carlos Vainer, é necessário que se contemple na discussão dos planos de desenvolvimento, no que concerne às áreas e populações atingidas, o conceito de **circuitos econômicos afetados** , o qual coloca a necessidade de se olhar para além das áreas do empreendimento, superando dessa maneira a noção de polígono apontada no Decreto 7342. Ainda, é incontornável a necessidade de se reabrir a discussão acerca da regulamentação deste, dado que, segundo sua avaliação, do que se sabe sobre a última versão do texto de regulamentação, alguns pontos positivos do Decreto não estão repercutidos neste texto, mais que isso, entende existirem vários pontos de retrocesso em relação ao próprio Decreto.

PONTOS CONSENSUALIZADOS NA PLENÁRIA:

Governo deve fazer uma reflexão política interna a fim de avaliar se há possibilidade de debate sobre a versão final da minuta da Portaria de regulamentação do Decreto Presidencial nº 7.342/10;

Secretaria Geral da Presidência deve ser o órgão responsável pela gestão da Política de Tratamento dos Atingidos, considerando sua missão institucional e capacidade de agir de forma transversal, buscando articulação com todos os órgãos que terão responsabilidades no processo;

Os recursos podem ser provenientes de diversas fontes: Orçamento = para implantação das políticas públicas; BNDES = também pode financiar os custos da Política a fundo perdido; Empreendedor = pode suportar demais custos;

Garantia da participação social nas questões que guardam pertinência com o empreendimento: Criação de Conselhos com participação de representantes do Governo Federal, Empreendedor, e sociedade civil (local inclusive);

A responsabilidade pela reparação deve ser atribuída ao Governo Federal, a partir do Cadastro. Criação de um Fundo para financiar o pagamento da dívida para com os atingidos (recursos do Setor Elétrico);

Os Ministérios deverão avaliar a proposta do MAB, bem como o documento que sintetiza os trabalhos realizados na oficina, e apresentar manifestação sobre os pontos que são pertinentes às suas atribuições, com a sugestão de ações adstritas às suas pastas.

Documento 11 – Pauta do Movimento dos Atingidos por Barragens – 2012



MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS – MAB

Avenida Thomás Edison, 301
 Bairro Barra Funda - São Paulo/SP
 Fone: (11) 3392.2660 - (061) 3386-1938
 Email: mab@mabnacional.org.br; Site: www.mabnacional.org.br

PAUTA NACIONAL DE REIVINDICAÇÕES DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS – BRASIL.

Março de 2012

1. MUDANÇAS NA POLÍTICA ENERGÉTICA E NO USO E DA ÁGUA

1.1. Mesa de Negociações da Plataforma Operária e Camponesa para a Energia:

Com a criação da mesa de negociações integrada por representantes do Governo Federal coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da Republica e das organizações sociais (Movimento dos Atingidos por Barragens, Federação dos Petroleiros, Federação dos Eletricitários, Sindicatos e Federação dos Engenheiros, Via Campesina), com o propósito de fazer um amplo de debate e propor políticas e mudanças no modelo energético brasileiro . Propomos de que esta mesa tenha sequência e avance de imediato nos seguintes pontos abaixo:

1.1.2. Propomos que a formulação de uma política energética popular e de uso da água siga as seguintes orientações:

- Garanta a participação efetiva da classe trabalhadora, previamente informada em todos os processos de planejamento, decisão, organização da produção e distribuição da energia e da água;
- Garanta que o setor energético e de distribuição da água esteja em sua totalidade nas mãos do Estado brasileiro, a serviço das necessidades básicas do povo brasileiro e submetida a permanente controle social;
- Suspenda qualquer leilão de energia elétrica e privatização da água;
- Combata todas as formas de privatização da água, da energia e do patrimônio público;
- Reestatize o que está atualmente sob controle privado, com incorporação dos trabalhadores ao quadro público;
- Garanta que todas as concessões de geração de energia elétrica com vencimento até 2015 permaneçam e ou retornem ao controle estatal e público. Dentre elas as obras de Governador Parigot de Souza (Capivari/Cachoeira), Complexo Paulo Afonso (I, II, III e IV), Furnas, Três Marias, Ilha

Solteira, Passo Real, São Simão, Xingó, Rochedo, Estreito (Luiz Barreto de Carvalho), Canastra e Jupia (Engenheiro Souza Dias);

- Suspensão de todos os leilões de exploração de petróleo e garantia de que “O petróleo seja nosso”:
 - Assegurando o monopólio estatal do petróleo e gás, por meio de uma Petrobras 100% pública;
 - Assegurando o fim das concessões de petróleo e gás;
 - Assegurando que os recursos excedentes destas atividades (petróleo, energia elétrica,...) tenham como destino um Fundo Social Soberano de Investimento, voltado para atender às necessidades históricas do povo brasileiro: educação e saúde pública, reforma agrária e agricultura camponesa/familiar, trabalho e renda, previdência, habitação, transporte e cultura, visando garantir um alto desenvolvimento humano ao povo brasileiro;
- Garanta o acesso à água em perímetros irrigados para os camponeses, pequenos agricultores e agricultoras familiares, sem privilégio à empresas transnacionais e grandes consumidores de água
- Garanta acesso universal e com qualidade da energia elétrica.
 - Dar continuidade ao programa “Luz para Todos”;
 - Garantir um programa de melhorias e qualidade da energia elétrica fornecida para o campo e para cidade;
 - Que o acesso das famílias na Tarifa Social de energia elétrica seja orientada pelo consumo e não na renda familiar;
- Reduza as tarifas de energia e do gás de cozinha ao povo brasileiro, estabelecendo uma política de preços e tarifas baseada no valor real (custo de produção);
- Desenvolva e use fontes múltiplas de energia, priorizando e respeitando critérios da economicidade, conservação, uso racional e sustentabilidade ambiental. Propomos algumas iniciativas neste sentido:
 - Garanta subsídios para que a população de baixa renda adquira produtos que economizem energia;
 - Incentive programas, projetos e estudos científicos públicos que desenvolvam equipamentos com maior rendimento, e com uso racional da energia;
 - Busque, através da criação de lei específica, exigir que na construção de prédios residenciais ou comerciais, conjuntos habitacionais, prédios públicos ou qualquer construção de grande porte, mediante projeto elétrico ou energético se adote técnicas de uso racional da energia, como aquecimento de água através de sistema de aquecimento solar, utilização de iluminação a frio e utilização de equipamentos de classe A em rendimento;
 - Priorize e incentive a utilização da energia nos meios de transporte coletivos;
 - Tenha uma política de incentivos no uso da “energia” para processos de industrialização nacional que agreguem valor e para produção de produtos com alta densidade tecnológica. Em

contrapartida, limite o uso da energia para processos de extração e industrialização de matérias primas e produtos primários para exportação;

- Combata as perdas na transmissão e distribuição de energia elétrica assim como coloque em prática os planos de atualização tecnológica (repotencialização) das hidrelétricas em operação;
- Suspenda os privilégios e subsídios aos grandes consumidores de energia elétrica;
- Pelo fim das agências reguladoras (ANEEL, ANP, etc.) e que se construa um novo modelo público de regulação, vinculado à política energética nacional, aberto ao controle social, e com mecanismos eficientes de participação popular nos processos de revisão tarifária, entre outros;
- Garanta dentro do setor o fim da terceirização do trabalho dos trabalhadores, a responsabilização integral das empresas que adotem tais procedimentos e a garantia à igualdade de direitos aos trabalhadores que se encontram terceirizados, além da abertura imediata de concursos para suprir a deficiências nas empresas públicas;
- Garanta a devolução dos R\$ 10 bilhões irregularmente cobrados pelas distribuidoras de eletricidade nas contas de luz desde 2002 através de isenção de tarifa até que o valor devido seja ressarcido, ou em projetos públicos acordados com a população;
- Assegure financiamento público, principalmente através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e que estes financiamentos:
 - Priorizem as empresas públicas, as pequenas e médias empresas e iniciativas populares;
 - Estabeleçam critérios rígidos quanto aos impactos sociais, ambientais e trabalhistas dos projetos que financiam;
 - Que não sejam liberados financiamentos as empresas que já cometeram fraudes ambientais, sociais e trabalhistas;
 - Exijam contrapartidas sociais;
 - Não priorizem financiamento a empresas privadas na compra de empresas públicas, e nem em processo de reestruturação produtiva que acabem por penalizar os trabalhadores;
 - Tenham transparência e acesso irrestrito ao conjunto das informações das instituições públicas de financiamento, principalmente do BNDES;
 - Que os recursos obtidos através de financiamento público não sejam utilizados pelas empresas privadas para o cumprimento das obrigações sociais, sendo esse um papel direto do Estado;
- Que assegure o atendimento especial ao direito das mulheres atingidas por barragens:
 - Que o IBAMA e órgãos ambientais licenciadores nos estados exijam que os Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental contemplem a concepção, a elaboração e a implementação obrigatória de programas e projetos específicos para mitigar, reconstituir, repor, indenizar e compensar as perdas das mulheres atingidas por barragens;

- Que, em todas as circunstâncias, as prefeituras e governos estaduais, no âmbito de sua competência, assegurem a todas as mulheres atingidas por barragens a imediata e adequada assistência para enfrentar a nova realidade instaurada pelo empreendimento, cabendo os custos ao empreendedor

2. GARANTIA DOS DIREITOS DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS

Dar continuidade da Mesa de Negociação que trata dos direitos dos atingidos, estabelecendo reuniões periódicas e as condições necessárias para o trabalho dos membros da Mesa e o efetivo cumprimento por parte do Governo das decisões tomadas neste espaço. Entendemos que devem ser adotadas basicamente as medidas estruturantes a seguir descritas.

2.1 - Medidas Estruturantes:

2.1.1. Pelos direitos dos atingidos/as:

- a) Que seja criada uma política adequada de reparação das perdas e prejuízos da população atingida, definindo regras e critérios no tratamento social e ambiental quando houver construção de barragens (**conforme documento preliminar já entregue pelo MAB ao governo em outubro de 2011- cópia anexa**):
 - Nesta política deve estar reconhecido o direito à informação e à participação, além do direito que as populações atingidas têm de decidir sobre a construção da obra, ou seja, o direito de dizer não!
 - Esta política deve garantir os direitos básicos da população atingida pelas obras, para homens e mulheres em condições de igualdade, prioritariamente o direito ao reassentamento padrão a toda população atingida, em terras de boa qualidade e quantidade (um módulo rural para cada pessoa da família maior de 18 anos), moradias, assistência técnica, créditos, verba de manutenção, infraestruturas adequadas de água, luz, escolas, igrejas, salão comunitário, estradas, quadras de esportes, sala de informática, etc...
 - A criação e implantação de Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades atingidas envolvendo comunidades, bairros e municípios atingidos, garantindo distribuição de terra e condições de produção de alimentos saudáveis, geração de renda e infraestrutura adequada.
- b) Que se estabeleça um fundo para os atingidos por barragens com aporte de recursos para atender toda a política de reparação e a pauta dos direitos dos atingidos. Entre outras demandas, este fundo deve:

- Garantir o financiamento dos planos populares de recuperação e desenvolvimento econômico e social;
 - Pagar imediatamente a dívida social deixada pelas barragens já construídas, começando pelo reassentamento das 12 mil famílias cadastradas no INCRA.
- c) Que seja criado um órgão ligado ao sistema ELETROBRÁS responsável para tratar, cuidar e implementar a política de reparação e tratamento das populações atingidas, com ampla participação dos atingidos.

2.1.2. Regulamentação do decreto nº 7.342 outubro de 2010, que institui o cadastro socioeconômico.

- Garantir a imediata a regulamentação e aplicação do cadastro socioeconômico, sem retrocessos no conteúdo original do decreto;
- A garantia de representantes da sociedade civil, em especial do MAB no Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico;
- A garantia que o decreto seja válido também para os casos de atingidos por barragens de acúmulo de água, independente da geração de energia elétrica;

2.2 - Medidas de Reparação Imediata da dívida social do Estado Brasileiro junto as populações atingidas pelas barragens:

2.2.1 Diagnostico da dívida Social:

Garantir as condições necessárias para a realização de um estudo e levantamento dos principais problemas sociais pendentes nas barragens já construídas e em construção. Este diagnóstico tem a finalidade de mensurar a dívida histórica que o Estado tem nas regiões onde foram construídas as barragens, e resolver através da execução dos Planos Populares de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades atingidas, os problemas apontados neste estudo. Que este diagnóstico seja coordenado pela Mesa de negociação Governo Federal/MAB, com o envolvimento de Universidades Públicas.

2.2.2 Terra para reassentar as famílias: Implantação imediata do reassentamento das 12 mil famílias atingidas que ficaram sem terra, já cadastradas pelo INCRA .

- Para o reassentamento das famílias deve-se definir um plano (metas, metodologia, recursos). A meta é reassentar as 12 mil famílias 2012;
- Definir cronograma ainda em 2012 a dar continuidade ao cadastramento das demais famílias sem terra atingidas por barragens;

- Utilizar o instrumento da desapropriação por interesse social de latifúndios para o reassentamento das famílias;

2.2.3 Produção de alimentos saudáveis:

- Liberação dos projetos PAIS, junto a Fundação Banco do Brasil – FBB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES. Para o primeiro semestre de 2012 600 unidades que já estão em negociação. Para o segundo semestre de 2012 a liberação de no mínimo mais 1000 unidades.
- Garantir o acesso a água através da continuidade da parceria e construção de Cisternas, de imediato para 1.000 novas unidades, construção de barraginhas nas comunidades e reassentamentos, e outras formas de irrigação para garantir pelo menos 01 hectare de terra irrigado para cada família atingida.
- Liberação dos Projetos junto ao MDA/SAF: Garantir a contratação e prestação de Assistência Técnica Agrícola específica para as famílias atingidas por barragens através da liberação no MDA/SAF dos recursos dos projetos já apresentados que contemplam os estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (**projetos entregues desde 2010**);

2.2.4. Implantação de medidas de defesa, preservação e recuperação do Meio Ambiente através de:

- Criação de um Programa Piloto de constituição de Agroflorestas nas áreas lindeiras (reserva legal, reserva permanentes e nas propriedades) aos lagos de barragens. De imediato a aprovação de um projeto piloto a ser iniciado na região da Barragem de Itá – RS/SC;
- Criar um Programa de Educação Ambiental, contemplando capacitação de Agentes comunitários de Desenvolvimento Socioeconômico e ambiental, através do projeto já apresentado ao MMA em 2011.

2.2.5. Educação e Cultura: Implantação de medidas na área da Educação contemplando:

- Liberação dos recursos necessários para a implantação do *“Programa capacitando atingidos por barragens para desenvolver ações em tecnologias sociais na produção de alimentos saudáveis e energias alternativas”* A meta é constituir em 2012/13, quatro turmas com participação de 70 a 80 lideranças em cada turma, nas quatro regiões do Brasil, o programa é para 2 anos. (**já apresentado a Eletrobrás em outubro de 2011 – cópia anexa**).
- Dar sequência por parte da ELETROBRÁS a parceria com liberação de recursos para a realização da 3ª turma do Curso de Extensão/Especialização Energia e Sociedade no Capitalismo Contemporâneo, a iniciar em julho de 2012;
- Viabilização de recursos para retomar imediatamente o Projeto de Alfabetização para os atingidos/as por barragens, que foi encerrado em 2006.

- Criar as condições para realização de projetos de cinemas itinerantes, valorização e resgate da cultura tradicional nas comunidades atingidas por barragens.

2.2.6. Implantação de medidas na área da Saúde

- Criação imediata de um grupo de trabalho entre MAB e Governo, e entidades ligadas ao tema da saúde pública (Fiocruz ...) para discutir todas as questões relacionadas ao gravíssimo problema de saúde que vem ocorrendo nas diversas áreas de construção das barragens.
- Liberação do projeto “Promoção da atenção à saúde da população Atingida por Barragem”, entregue no Ministério da Saúde, com a finalidade de desenvolver um programa de Formação e Capacitação de agentes comunitários próprios das comunidades e localidades, que possam trabalhar e divulgar os programas do SUS e fazer um levantamento da situação das estruturas da saúde e de como os programas chega até as populações atingidas;

2.2.7 Implantação de medidas de grande alcance popular na energia:

- Medidas para viabilização do projeto um milhão de placas solares para aquecimento de água, como medida popular para economizar energia e diminuir o custo nas contas de luz das famílias. De imediato a liberação do Projeto “Placas Solares de Aquecimento de Água para o Povo Brasileiro”, como fase de implementação da experiência, já apresentado ao Fundo Clima no Ministério do Meio Ambiente (**projeto anexo**).
- Imediata diminuição nas tarifas do gás de cozinha e da energia elétrica para os consumidores residenciais.

2.2.8 Medidas especiais de proteção aos direitos das mulheres atingidas:

- Instituição imediata de um Grupo de trabalho para tratar dos graves problemas ocorridos na construção de barragens que atentam contra os direitos das mulheres. Este grupo deve se preocupar inicialmente em verificar as diversas situações e apontar medidas para prevenção e solução dos problemas levantados.
- Garantir recursos necessários para que as atingidas por barragens desenvolvam atividades de capacitação e envolvimento das mulheres nas áreas ameaçadas e atingidas por barragens em todo Brasil. Projeto será apresentado pelo MAB até o final de abril do corrente ano.

2.2.9 Cesta de alimentos:

- Dar continuidade ao Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos, garantindo a partir de 2012 o repasse de 12 cestas anuais para as 16.800 hoje já beneficiadas, conforme

conjunto de 2012,

- Garantir que a forma de benefício seja através da entrega da cesta de alimentos, e não seja adotada a política do cartão alimentação;
- Que seja atendida a demanda de ampliação do número hoje atendido, podendo chegar o benefício nas regiões onde hoje ainda não tem – chegando a 28.000 famílias beneficiadas.

2.2.10 Atendimento as demandas das pautas regionais:

Que sejam criadas as condições para atendimento e concretização das demandas das pautas específicas apresentadas pelos atingidos em diversas regiões do Brasil, com o devido acompanhamento da Mesa de Negociação, entre Governo e MAB.

Atenciosamente,

Pela coordenação nacional do MAB

Joceli Andrioli

Josivaldo de Oliveira

Ivanei Dalla Costa

Evandro Nesello

Judite da Rocha

Rogério Hohn

Documento 12 – Ata da reunião do dia 20/01/2012 às 09h**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**

SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709

CEP.: 70150-900

Reunião do Grupo de Trabalho: Mesa de Diálogo da Plataforma Operária e Camponesa da Energia**Data: 20/01/2012****Hora: 9h00****Anexo 1 Ala B Sala 109*****Participantes:***

Sergio Vieira da Fonseca	Sinergia - FLO
Jobert Fernando de Paula	Sindieleiro - MG
Jeová Pereira de Oliveira	STIU - DF
Jesus Francisco Garcia	Sinergia/ FNU/ CUT
Gustavo Crespo R. Portela	FNU/DIEESE
Valter da Silva	MPA
Luis Carlos Ferreira	ANEEL
Alexander Taketomi Ferreira	Polícia Federal
Mayra Cotta C. de Souza	SUPAR/SRI
Antônio Manoel M. G. Cruz Jr.	SUPAR/SRI
Roque Manoel Veiga	SVS/MS
Gustavo Nabuco Machado	MTE
Vera Albuquerque	SIT/MTE
Adilson Carvalho	SG /PR
Maria Augusta Assirati	SG/PR
Silvia Maria Frattini G. Ramos	MME
Cecilene Rêgo	MME
Joceli Andrioli	MAB
Silvio Brasil	SG/PR

Relato da Reunião:

Maria Augusta: agradece a presença de todos e se apresenta como diretora do Departamento de Diálogos. Ressalta a importância do Grupo e retoma o histórico de criação da Mesa da Plataforma de Energia e da criação do GT para discutir terceirização no setor. Ressalta que a mesa foi criada pelo próprio ministro Gilberto Carvalho, que acompanha de perto os trabalhos. Reitera que os temas discutidos na mesa são de fundamental importância porque

colocam as questões de cunho social no meio do debate sobre o modelo de desenvolvimento. Reitera os agradecimentos e solicita o máximo de empenho dos representantes do governo com os trabalhos do Grupo.

Apresentação do Dieese sobre terceirização no setor elétrico.

Mayra: sugere que uma das ações do GT poderia ser um trabalho de sensibilização dos parlamentares em relação aos problemas do setor elétrico. Acredita ser importante identificar os parlamentares mais sensíveis, aproximar-se das comissões que têm trabalhado o tema com o fim de sensibilizar o Congresso para os problemas da terceirização.

Ceicilene: diz que é preciso detalhar cada um dos pontos que foram abordados na apresentação do Dieese, bem como haver a discussão das alterações do modelo. Ressalta que há áreas no setor elétrico que não têm como serem incorporadas aos quadros das concessionárias e coloca que a terceirização tem de ser mantida e que existem áreas em que o serviço terceirizado precisa ser melhorado. Sobre a discussão do modelo do setor elétrico, esta precisa ser aprofundada, é preciso que o governo exponha o atual modelo para que seja aprofundada a discussão.

Jesus: argumenta que é importante refletir sobre a redução do número de trabalhadores. A relação entre o número de trabalhadores por consumidores tem diminuído a cada ano. Os acidentes ocorrem porque as empresas terceirizadas não vêm cumprido as normas de segurança. Estas têm aumentado a jornada de turno fixo, o que, por sua vez, aumenta o número de óbitos de empregados. Apesar de atender às formalidades da Aneel, as grandes empresas de energia burlam as exigências legais por meio da subcontratação por terceirização. Hoje não há mais manutenção de prevenção, só de correção, porque houve inversão de valores na atuação do setor, acarretando conseqüências negativas, dentre elas o grande número de mortes. Não existe mais política de saúde e segurança nas empresas. Há casos em que as mortes do setor elétrico são registradas na construção civil, pelo entrelaçamento de CNPJs. É necessário pelo menos três anos para a formação de um funcionário eletricista para atuar na manutenção, o processo de terceirização não tem esse compromisso e a rotatividade é alta.

Vera: diz que o que vai resolver o problema da terceirização é a cooperação interinstitucional liderada pela presidência. Esclarece que o trabalho do MTE é eminentemente repressor e que é preciso alterar a legislação para adequá-la às necessidades da fiscalização, como a revogação do artigo 25 da lei de concessões. O funcionamento dessa mesa é indispensável para a coordenação das ações de combate à precarização das condições de trabalho. Todas as plataformas petrolíferas têm bandeira estrangeira, com legislação específica.

Maria Augusta: Ressalta que há outros atores que poderiam ser convidados para o presente grupo. Questiona ao grupo sobre sugestão de atores e segmentos que necessitariam estarem presentes no GT.

Roque: grande parte do orçamento da Saúde é empregado na assistência. É necessário que se invista na vigilância dos locais de trabalho, como forma de reverter essa lógica de dispêndio. A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, recentemente aprovada, orienta as ações conjuntas de ministérios tais como os da Saúde, do Trabalho e Emprego e da Previdência Social.

Jobert: pelas regras da Aneel, o critério de eficiência é o custo operacional, que é conseguido por meio da terceirização e precarização das condições de trabalho. A maioria das empresas teve de rever os custos operacionais, mas não o repasse de dividendos para os acionistas. Há uma discrepância entre os acidentes reais e os que são registrados, porque boa parte das empresas é registrada como do ramo da construção civil, o que resulta em problemas nas estatísticas e nas representações sindicais. Nos últimos três anos houve 23 acidentes fatais na Cemig, todos com trabalhadores terceirizados, sem contar os acidentes com mutilações.

Sérgio: mesmo com as necessidades de mudança no marco regulatório, é possível fazer muitas ações positivas com o atual marco, desde que haja um claro posicionamento político para resolver os problemas. Enquanto as empresas estiverem sendo incentivadas pela Aneel a reduzir custos sem nenhuma diretriz, elas vão reduzir na mão de obra, pois este é o método mais fácil. A definição política de reduzir a terceirização possibilitaria a redução dos problemas e do número de acidentes de trabalho.

Jeovah: outra questão que independe de alteração na legislação é o cruzamento de dados do Governo (previdência, trabalho, etc.). O problema principal do setor elétrico é o modelo, que foi mudado nos anos 90, tirando a responsabilidade do contratante (concessionário) e deixando difusa entre os terceirizados. O trabalho das agências reguladoras no Brasil não atende às necessidades. Foi criado um modelo para energia como se fosse para supermercado. Um morador do Lago Sul de Brasília paga pela energia, 1/3 do que paga o sertanejo do interior do Piauí. O governo brasileiro precisa rever o papel das agências e o modelo de produção de energia no Brasil. O primeiro passo é a supressão do artigo 25 da lei 8.987/95, que poderia ser feito já por medida provisória. Se perguntar à sociedade brasileira hoje se ela está satisfeita com o trabalho das agências reguladoras, a resposta será que ninguém aprova o trabalho delas.

Joceli: não estamos tratando somente de taxas e números, mas de pessoas, tanto trabalhadores quanto consumidores. Há um número grande de pessoas que morrem por acidentes pelo mau fornecimento de serviços. O processo de renovação das concessões é uma oportunidade para rever todo esse modelo e reconquistar a institucionalização da garantia dos direitos dos trabalhadores. O momento é propício para isso.

Luiz Carlos: Sobre o modelo de atuação da Aneel: de fato as agências reguladoras foram instituídas para funcionar como uma coordenação dos serviços públicos privatizados e concedidos. É fato que é preciso aprimorar esse funcionamento. Mas o modelo de atuação da Aneel faz parte de um modelo que não é da agência, mas do próprio setor elétrico, que é definido pelo MME e CNPE. Por isso as mudanças têm de ser definidas nessas instâncias. No caso da definição tarifária: o modelo atual tem a intenção de considerar as diferenças de realidade ao longo do país. A Aneel tem buscado formulas para fazer com que problemas na qualidade dos serviços prestados tenham reflexos na tarifa. É absolutamente legítimo que essas representações estejam expressando a insatisfação das condições de trabalho no setor elétrico, mas é preciso tomar um certo cuidado, pois o processo de reestruturação produtiva que gerou precarização das relações de trabalho não está necessariamente vinculado à privatização. Nesse sentido, o ideal de reestatização pode ser complicado porque a dinâmica da sociedade evoluiu em determinada direção que pode não acolher tão bem alterações nesse sentido. O modelo anterior também tinha uma série de deficiências. O que a Aneel acompanha são os contratos de concessão de serviços e não de obras. A fiscalização sobre condições de trabalho são de outros órgãos como Ministério do Trabalho e

Ministério Público, sem prejuízo de que questões ligadas a isso possam ser incluídas nos contratos de concessão.

Quando se fala de revisão tarifária, trata-se de outras instância de governo. O aprimoramento das regras da Aneel pode ser feito por meio das audiências públicas. O controle social e a política energética devem ser feitos exatamente nesses canais, como esse GT.

Gustavo Portela: o primeiro encaminhamento desse grupo deveria ser sugestões para que a morte de trabalhadores possa se tornar muito cara para os empregadores. O Ministério do Trabalho poderia esclarecer esse processo, para que possamos propor uma fórmula que faça com que a morte por acidente de trabalho seja uma preocupação real para as empresas. A SRI poderia fazer um mapeamento sobre os PLs que tratam de terceirização, assim como uma pesquisa dos atores envolvidos com o tema no Congresso Nacional. Muita coisa pode ser feita também internamente entre esse GT, a Aneel e o MME. A participação social na Aneel tem que evoluir para muito além da participação em audiências públicas, onde os temas debatidos são excessivamente técnicos, o que não permite a participação efetiva do cidadão comum.

Gustavo Machado: a revogação do artigo 25 da lei 8.987/95 é fundamental para o trabalho da fiscalização. É preciso um marco legal sobre terceirização que responsabilize as empresas e oriente a fiscalização.

Sílvia: é preciso uma orientação clara sobre o funcionamento e os objetivos do GT, para orientar a participação do MME e dos outros órgãos de governo. Também é preciso esclarecer quais serão exatamente os temas tratados para que o MME defina quem seriam os representantes no GT.

Encaminhamentos:

Silvio: aponta como sugestão de metodologia que os órgãos afins se reúnam por temas específicos (legislação, estudos e pesquisas, fiscalização) para trocar experiências e aprofundar a reflexão. Sugere ainda que se estabeleça o cumprimento de uma agenda para os trabalhos dos subgrupos, com liberdade, entretanto, para que os componentes possam se reunir de forma presencial ou não (o que poderia ser feito por meio de redes virtuais). O objetivo dos subgrupos seria a construção de um documento síntese das discussões.

Como sugestão de data, considerando a realização do Seminário que discutirá o atual modelo energético brasileiro, previsto para o mês de março, propõe uma primeira reunião devolutiva dos subgrupos até 15 de fevereiro. Os subgrupos (ou câmaras temáticas) têm como meta construir relatos/estudos sobre os temas sugeridos. Se as câmaras considerarem a necessidade da presença da SG-PR nas reuniões, esta se coloca à inteira disposição.

A partir das discussões foi definida a criação dos seguintes subgrupos:

Legislação (SRI - Mayra e Antonio)

SRI

Ministério Trabalho

Fiscalização e Trabalho Estrangeiro (DIEESE - Gustavo)

Ministério do Trabalho

PF

Saúde

Itamaraty (trabalho estrangeiro) - não estava representado, sendo sugerido pelos presentes na reunião.

Regulamentação Setorial (MME - Silvia)

Aneel

MME

ANP

Estado da Arte sobre o tema Terceirização (SG - Silvio)

Secretaria Geral e Dieese fazem a síntese do trabalho das três câmaras e histórico até a situação atual.

Documento 13 – Ata da reunião do dia 15/03/2012 às 09h30**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**
SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social
Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709
CEP.: 70150-900

Mesa Permanente de Diálogo com o MAB
Memória da Reunião da Mesa

Data: 15 de março de 2012

Horário: 09h30

Local: CECAD / PR

Participantes: Lista de Presença em anexo

A reunião foi aberta pela representante da Secretaria Geral, Maria Augusta, que ressaltou a importância dos trabalhos da Mesa, os avanços conquistados, o resultado da Oficina realizada em 2011, e o caráter dessa reunião como retomada dos trabalhos. Foi sugerida a concentração de esforços dos representantes que compõem a Mesa na elaboração da proposta da Política de Tratamento dos Atingidos. A proposta é que tratemos o passivo em outros espaços de diálogos.

Representantes do MAB reafirmaram também a importância desse processo de diálogo, e também entenderam positiva a focalização dos trabalhos desse ano na construção da Política. Elencou como pontos centrais, a questão dos recursos e a proposta da criação do Fundo que suportará as despesas com as reparações, a necessidade de estabelecimento de um órgão responsável pela gestão da política, e a necessidade de se pensar na política como uma forma de tirar o tratamento dos atingidos do campo meramente econômico.

Passou-se, então, à oitiva dos Ministérios para que apresentassem o resultado das discussões internas de cada área sobre o documento síntese da Oficina.

A SPU, o MAPA, o MPA e o MME fizeram discussões internas nos respectivos Ministérios e encaminharão documento síntese dos debates internos e das propostas discutidas. A representante do MME afirmou que o Ministério avalia de forma extremamente positiva o fato de o Governo Federal se articular para a formulação de uma política, e destacou que esse será o primeiro Governo a pensar essa questão de forma mais integrada. Disse, ainda, que o órgão priorizou a discussão sobre a Portaria que regulamenta o cadastro dos Atingidos. **Ficou de encaminhar a última versão que o Ministério propõe para a Portaria.** A Casa Civil apresentou duas preocupações: a abrangência do conceito de atingido e seu conseqüente tratamento, e a necessidade de estabelecimento de critérios de desapropriação por interesse público para reassentamento dos atingidos. O Ministério dos Transportes não fez discussão interna. O Ministério do Meio Ambiente não fez discussão

interna, mas se propôs a realizar esse trabalho com a priorização necessária, a fim de trazer uma posição do órgão.

Foram citados e acordados como documentos que podem contribuir na construção da Política: O Prodesca (antigo Plandesca), que será enviado pelo MAB por email para discussão em reunião futura; e o PACUERA, sobre o qual o MME tem uma avaliação que será enviada ao grupo, e que deve ser um ponto de pauta da próxima reunião.

Alguns pontos importantes foram citados como possíveis contribuições para o debate em torno da política: - estabelecimento de parcerias para otimizar os recursos necessários à implantação da política; - pensar sobre a possibilidade de desapropriação de terras pela União, além das alagadas, para reassentamento dos atingidos; - trazer outros órgãos para participação das discussões da Mesa – Ex: SRI; pensar em uma apresentação de uma experiência exitosa com base no PACUERA para reunião futura.

Encaminhamentos:

- 1) Próxima reunião: agendar para a semana do dia 03/04;
- 2) **SPU; MAPA; e MPA: enviarão até o dia 23/03 a síntese do que foi exposto na reunião da Mesa;**
- 3) **MME: enviará até 23/03 a última versão da Portaria, e a avaliação do PACUERA;**
- 4) MAB enviará até 23/03 o Plandesca.

LISTA DE PRESENTES

1. ANDRÉ NUNES - SPU - (61) 2020-1944
2. PATRÍCIA CARDOSO - SPU - (61) 2020-1162
3. JOÃO SCARAMELLA - MPA - (61) 2023-3498
4. LUIZ DALLA COSTA - MAB - (11) 3392-2660
5. EGIDIO SCHOENBERGER – ELETROBRAS - (21) 2514-6221
6. DENILSON RIBEIRO - MAB - (49) 8822-7856
7. JOCELI ANDRIOLI - MAB - (61) 3386-1938
8. TÁBATA NEVES ROSA - MCP -
9. AGENOR COSTA E SILVA - MAB - (62) 9656-2855
10. CREUZA DA SILVA SILVESTRE - MAB - (69) 9236-7108
11. JUDITE DA ROCHA - MAB - (63) 8414-3451
12. TATIANE PAULINO BEZERRA - MAB - (88) 9916-3692
13. ANDRÉIA DA SILVA NEIVA - MAB - (77) 3683-2120
14. HELINTON ROCHA - MAPA - (61) 3218-2920
15. MOISÉS SAVIAN - MMA - (61) 2028-1178
16. RONE EVALDO BARBOSA - MT - (61) 2029-7479
17. CAROLINE RAYOL - SAG - (61) 3411-3860
18. JOSÉ HONÓRIO ACCARINI - SAG - (61) 3411-3854
19. SILVIA MARIA FRATTINI - MME - (61) 2032-5587
20. NILTON TUBINO - SG-PR - (61) 3411-3402
21. MARIA AUGUSTA ASSIRATI - SG-PR - (61) 3411-2057

Documento 14 – Ata da reunião do dia 13/06/2012 às 09h30

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria-Geral
Gabinete do Ministro

Brasília, 15 de março de 2012.

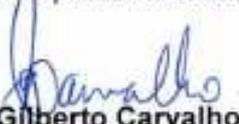
Reunidos no dia 15 de março de 2012 no Palácio do Planalto em Brasília (DF), Brasil, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR), representada pelo Ministro Gilberto Carvalho, e representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que subscrevem este documento, estabelecem os seguintes pontos de acordo baseados na pauta entregue pelo MAB ao governo federal.

Fica acordado que:

1. O responsável no Governo Federal para encaminhar toda a tratativa referente aos direitos dos atingidos e a pauta apresentada pelo MAB, conforme determinação da Presidenta Dilma é a Secretaria-Geral da Presidência da República. A SG-PR fica responsável por apresentar, em abril de 2012, um plano para o atendimento da pauta geral do MAB.
2. Será construída, num prazo de 60 dias, uma metodologia para a realização do diagnóstico da dívida social do Estado Brasileiro com os atingidos, objetivando subsidiar ações para sua reparação.
3. A SG-PR, com a contribuição de ministérios e do MAB, se compromete a consolidar, no primeiro semestre de 2012, a proposta de decreto da política de direitos dos atingidos por barragens, objetivando subsidiar ações para sua reparação.
4. A SG-PR desenvolverá estudo, com auxílio de demais órgãos do governo federal e a participação do MAB, para identificação e análise de fundo(s) que possa(m) destinar recursos financeiros destinados a resolver

11. A SG-PR articulará, junto ao MMA, os procedimentos necessários para a viabilização do projeto das placas solares encaminhado pelo MAB, ainda no primeiro semestre de 2012.
12. A SG-PR, em conjunto com o MAB, num prazo de 30 dias, estabelecerá um cronograma objetivando elaborar *Planos de Recuperação e Desenvolvimento* de comunidades atingidas por Barragens, com o objetivo de implementar um projeto experimental em cada região do Brasil, ainda em 2012.
13. A SG-PR realizará reunião, no próximo dia 03 de abril, no Palácio do Planalto, com a participação de Presidentes de estatais do setor elétrico nacional, garantindo-se a participação do MAB, para analisar a pauta nacional e as pautas regionais apresentadas.
14. A SG-PR articulará a realização de reuniões para tratamento das pautas regionais do MAB, prioritariamente iniciando-se com os atingidos por barragens em Garibaldi (SC) e Estreito (TO).
15. A SG-PR e o MAB, no mês de abril, buscarão construir um cronograma de reuniões regionais, envolvendo estatais e órgãos governamentais federais, a fim de dar prosseguimento ao atendimento das pautas regionais. Para tal se fará um balanço dos resultados das atuais negociações, compromissos e encaminhamentos assumidos por esses órgãos e estatais. O MAB se compromete a apresentar à SG-PR, até o dia 23 de março, a relação das localidades necessárias para realização de reuniões.

Sem mais assinam o presente acordo,



Gilberto Carvalho
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da
Presidência da República



Joceli Jailson José Andrioli
Coordenação Nacional do
Movimento de Atingidos por Barragem-MAB

Documento 15 – Memória da Reunião com o Setor Elétrico – 16/05/2013**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**
SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social
Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709
CEP.: 70150-900

Reunião Setor Elétrico – MAB – 16/05/2012

Presentes: Gilberto Carvalho; Nilton Tubin, [ver lista de presenças anexa, ao final], Joceli Andreoli.

Apresentam-se.

Gilberto Carvalho – Agradece as presenças. Lembra que a reunião é desdobramento de processo de negociação a partir da mesa em que se procura entendimento para sanar problemas que nos atinge a todos. Depois do seminário, ficou marcada conversa para fazer pauta do contencioso, para enfrentar problemas do passado e evitar os futuros. Governo da Presidenta Dilma se pauta pelo diálogo. Agradeço a participação. O trato fraterno e educado ajuda a todos no diálogo. Proponho que o MAB inicie.

Joceli – MAB – dividimos em duas partes. Breve histórico. Agradece. Reconhece esforço da Secretaria Geral na articulação. Tarefa importante, dado o compromisso dela com as mulheres do MAB. O conflito e os problemas existem. O setor elétrico criou um passivo, intensificado no período das privatizações. Na questão das obras, na questão da organização institucional. Temos duas possibilidades: fechar as vistas e aumentar os conflitos, tensionando – ou discutir e construir pautas conjuntas. Com benefícios para a sociedade brasileira. Há reconhecimento público, por parte do estado, acerca dessa dívida. O Presidente falou. Fez um decreto para o cadastro. No governo Dilma, ela também reconhece as tratativas. Foi ousada, disse que quer avançar até 100% da pauta. Isso criou esperança. Sabemos das dificuldades no Estado. Reconhecemos as dificuldades. Nossa expectativa é alto nível. O sistema Eletrobrás está aqui e isso é um instrumento para discutir todos os aspectos envolvidos. Energia as serviço de um projeto de país que traga benefícios ao povo brasileiro. Vamos apresentar a pauta. Somos parceiros. Com todas as empresas, no debate sobre as concessões. Não apenas a renovação, mas avanços. MAB nasceu na contradição às barragens, mas hoje ele é mais. É agente que discute o modelo, seus rumos.

Ivancy – MAB – não nos colocamos apenas como vítimas. Trouxemos a pauta do MAB. Entregue ao Gilberto carvalho e Dilma no início do ano passado. Há um acordo assinado com o movimento, em que se compromete com um modo de conduzir as negociações. São dois grandes blocos – 1 – política energética e o 2 – direitos dos atingidos, em que temos uma mesa de negociação também, em que se tenta reunir os diversos setores em que temos demandas ou se sentem parte da questão. Diz que há necessidade de uma política para tratar de populações atingidas. Temos experiências exitosas – mas não se tornou política pública, ao contrário, costumam regredir. Queremos tratar da formulação da política e do equacionamento dos passivos. Dos planos de desenvolvimento. A criação de um fundo e de um órgão para tratar disso. No segundo ponto, são medidas e ações emergenciais, para tocar enquanto se elabora a política para ofuturo. Um ponto inicial: fazer um diagnóstico da situação no Brasil. Criar uma metodologia, e isso está comprometido com a Secretaria Geral. Depois, discutir

pontos sobre educação e cultura. Não houve ainda decisão política de fazer, mas temos um projetinho para formação de lideranças, para desenvolver experiências com novas formas de energia, de produção de alimentos, uma turma de formação de atingidos; educação; precisamos de fazer emergencialmente o mapeamento das turmas, para inclusive saber a demanda completa. A questão dos cinemas itinerantes. Programas para as mulheres. Logística para a distribuição de cestas de alimentos. Tem outros pontos. Ontem fizemos reunião da mesa e o debate se dava em torno da construção da política de direitos.

Joceli – MAB – queremos uma proposta para o que discutir hoje. Em março teve as conversas regionais com as empresas. Faltam Furnas e Itaipu. Essas que faltariam sobre reuniões com pauta regional. Na próxima reunião faríamos uma sistematização, via Secretaria Geral, para ver o que está andando. Segundo ponto, para próxima reunião: planos de desenvolvimento. Começar um processo para definir regiões, projetos. Porque é complicado medir a dívida. Grande parte da solução se dará com planos desse tipo. Eletrobrás tem experiência já. Dá para retomar. Nessa reunião de agora, dois pontinhos, miúdos no debate da política: produção de alimentos e energia. Desdobramento. Curso de energia. Alfabetização, retomada. Mulheres. Cinemas e cultura; Logísticas de transporte de alimentos. Estamos necessitando dessa questão mais pragmática.

Cardeal – Eletrobras – acho interessante. Nossa relação é qualificada. gostei das posições. Da ideia de planos de desenvolvimento regionais. Ideia que podemos mesmo intensificar. Primeiro é Belo Monte. Começa com a obra e seus impactos. Como fica isso. Tem recurso carimbado e garantia de aplicação de recursos pelo governo. Então esse é um ponto positivo para discutir com tranquilidade. Educação. Importantíssimo, pois a Presidenta tomou a decisão histórica de mandar 100 mil jovens para o exterior, dos quais a Eletrobrás está bancando 12 mil vagas. Uma ideia é reservar umas vagas para o MAB. Retomar aqueles cursos, para nós está ótimo. A questão do cinema, achamos ótima ideia. Estamos abertos. Acertemos as pautas. Com o Gilberto Carvalho ou quem ele delegar e nós. Tem um problema: os projetos estão muito ficados na questão socioambiental. Ambiental. Indígenas etc. Em relação ao segmento de vocês, houve certo distanciamento – não estão contemplados mesmo.

José Aílton – Chesf – de fato, o enfoque do MAB nos últimos anos mudou muito. Nos deixa muito satisfeitos, porque saíram de uma postura de ser contra a energia, para outra, que considera necessário. Temos a experiência de Sobradinho, vem da época da ditadura militar, é uma situação que nos deixou muito amarrados. Temos estatutos e regras rígidas que não nos permite fazer tudo. Para a Chesf a experiência foi boa para nos dar a dimensão dos problemas, grandes. A miséria e a pobreza na região são enormes. Difícil convencer alguém que não tem ali água, energia, saúde e educação. Ficamos surpresos. Evidente que a energia não cuida disso, ficamos assustados.

José Josivaldo – MAB – foi uma experiência em dois lugares...

José Aílton – Chesf – ficamos mesmo assustados. Se num pedacinho que era 5% da área do reservatório levamos uma semana de trabalho extenuante... Duro... Compor relatório... Uma área para a qual não estamos preparados, não tenho equipe com a metodologia que pedem aqui. Precisamos pensar. Diagnóstico é importante. Não por ele mesmo, tem de ter um plano de ação. Em riacho Seco, entre sobradinho e Itaparica, já pensamos em um plano de desenvolvimento regional – local. Na mesma proporção devida a que se fez em Belo Monte. A dificuldade é articular dois governos estaduais. Em, PE, tem comissão para acompanhar estudos,. Na BA, o governo não fez. Falamos que precisamos montar um grupo. Para formular juntos. Iniciativas que ajudariam. É o momento de a Chesf se reposicionar perante a população ali. Lembra de invasão, de cerco da prefeitura. Acabamos por fazer uma boa discussão. Processo participativo é caro, porque envolve toda a diretoria da empresa. Mas faz parte. Estamos dispostos a contribuir.

Márcio Abreu – Furnas – sou geração de 1968. Formei em engenharia, fui ser engenheiro, fiz hidrelétrica no Brasil inteiro. Perdi um pouco o caminho da engenharia... Voltei a ter contato com o MAB na invasão de Furnas. Conta de encontro com o movimento. Gilberto chegou e começou a falar da pauta... mais um pouquinho e queriam admitir o movimento em Furnas. Elogia a nova postura do MAB. Não temos restrição. Não conversamos com o MAB a respeito da pauta mas estamos dispostos de participar da política. Talvez a questão mais estrutural deva ser tratada pela holding, para valer para todas, e lidar com respeito.

Jorge Alves – Eletrosul – relação do MAB com a Eletrosul é histórica. São momentos distintos. Houve empreendimentos de referência. Depois uma descontinuidade e retrocesso. A partir de 2003, com Lula e atual diretoria, com o Ronaldo, voltou a se estreitar o relacionamento. Num primeiro instante não tinha essa visão, ou o conceito de necessidade de energia. Sua relação e impactos nas pessoas e nos meios. Houve então permanente contato, que resultou num projeto Uruguai, exitoso, parceria entre estatal, movimento e academia. Saímos do achismo para o conceitual. Narra os êxitos do projeto em RS e SC. Metas foram extrapoladas em 100%. Capacitamos lideranças e agentes comunitários. Ações do Procel... Várias inserções de cunho muito social, tratando energia e tendo o MAB com espaço para se manifestar. Junto com técnicos da Eletrobrás e Eletrosul, garantindo essa dualidade de visões. Estamos aqui por sermos empresa. E tudo tem custo. E isso é sempre combatido. Então, somos muito penalizados, pois temos uma faixa de retorno muito pequena, ficamos no fio da navalha. Podemos agora dar um passo a mais, e ir juntos à Aneel. Para que preveja as premissas da MAB nos leilões. Porque nós estatais, sempre fizemos os melhores projetos sociais, em relação à empresa privadas, para haver condições de igualdade. Qualquer ator que ganhar, teria de cumprir.

Pedro Matias – Eletronorte – falo em nome do dr. Palocci. Meu depoimento é de que Belo Monte é exemplo. Temos de ter condições no pré-leilão, com condicionantes sociais e não apenas ambientais. Lembro da época de expansão de Tucuruí. A partir de 2003 – 2004 evoluímos muito. A Eletronorte tem participado. Temos o compromisso de melhorar ainda mais as condições que vocês colocam. Trabalhar em conjunto é importante para nós. Somos cobrados pela modicidade tarifária. Quando se coloca no leilão, é mais fácil de implementar. Somos cobrados pelo TCU. Tem contrapartidas, esse dinheiro público, tem de aplicar bem, na sociedade. Que o recurso vá a quem realmente precisa. Com o Luz Para Todos, foi uma coisa extraordinária. Uma referência mundial. Em resumo somos parceiros. Colocarei essas questões lá. E aos demais diretores. Estamos juntos. Há questões de toda ordem, saúde, infraestrutura...

Gilberto Carvalho – essa é uma conversa de pactuação. Precisamos desburocratizar. Achar um caminho. Para tratar de duas naturezas de problemas e processos. Emergenciais, concretos, tipo estreito. Pensar um acordo empresa por empresa. Outros problemas são de concepção. Conta de conversa com Lobão sobre o preço de ações. Concorde que as condicionantes têm de constar em editais. BM é referência, a Rio+20 está aí. Tem portanto uma conversa mais centralizada, sobre a concepção. O cadastro. Os nossos deveres de casa a cumprir. Quero propor encaminhamentos. Fazer visitas, agendinhas, de trabalho, e manter esse fórum aqui para cuidar das coisas que não estão andando. Cada área faz direto. Esses pontos de hoje, é direto Eletrobras?

Cardeal – Eletrobras – sim, junto com as empresas.

Discutem sobre com quem deve ser a conversa – há consenso de que é com o escalão mais alto.

Joceli – MAB – não podemos concordar que estatal que compõe consórcio privado aumente o passivo. Em Jirau e Santo Antonio, as estatais não sentam com a gente. Esse é um dilema. Na lógica privada tem uma postura truculenta. Se tivermos coesos, temos como segurar. Nos colocamos a disposição.

Cardeal – Eletrobras – a lógica da parceria público-privada. Privatização foi roubalheira, quando entramos não podíamos ser majoritários. Quando mudou foi em 2008. Pegamos Belo Monte, mas nós comandamos. Obviamente que quando o dinheiro é público, o principal e o equity... Se deixa apenas o privado... Nossa representação agora é paritária. Nem Jirau nem Santo Antonio é assim. Belo Monte somos nós. Não tem empreiteiro sócio. Banimos isso.

Márcio Abreu – Furnas – estamos tentando aumentar o nosso protagonismo em Santo Antonio...

José Aílton – Chesf – temos de separar as questões gerais das demais. A questão dos recursos é preciso aprofundar. Se não deliberamos e criamos orientação para as empresas, não tem como... a Eletrobras precisa, como holding, ter um fundo e orientar. O outro é coisa da política.

Nilton Tubino – cita acordo da construção civil... que equaliza...

Jorge Alves – Eletrosul – ainda assim tem o problema da interpretação – uns vão minimizar o que é preciso ser feito... então, contar com a regra já nos leilões seria muito melhor.

Cardeal – Eletrobras – Dou exemplo: Tapajós. Procedimentos de estudos ambientais pedidos lá considero abusivos, absorvem mais de 60% dos custos de condicionantes. Tem de ter outra composição, com maior fatia para as condicionantes sociais. Pede-se o que bem entendem. E temos de atender absurdos. Explica procedimento com desmate, câmara, monitoramento 24 h por um ano em faixa da mata próxima ao empreendimento

Joceli – MAB – o social não é problema, recurso não é problema, o problema é como se faz. Dou o exemplo de casas em Belo Monte. Custo alto, qualidade baixa. Porta para a corrupção.

Cardeal – Eletrobras – meu representante para essa conversa é o Egídio e a Cristina. Marquem uma reunião e se possível estarei presente. Peço que seja no início, primeira semana, de junho. Com certeza.

Reclamam da logística. Cestas. Cardeal se compromete a pagar. Eletronorte é a única que cumpre promessa.

Cardeal – Eletrobras – Para a questão das cestas, não precisa de reunião. Está resolvido.

Gilberto Carvalho – Cardeal, vamos marcar uma reunião nós dois. Sobre o nosso lado. Ficamos para encontrar esse grupo.

Cardeal – Eletrobras – concorda. Nas duas barragens que vamos construir (?), temos de ter esse plano.

Combinam depois da Rio+20. Cardeal orienta a mandar projetos imediatos para Egídio. As “miudezas” – cinema, educação, cultura.

Gilberto Carvalho – agradece. Reafirma que acredita no método, sem muita ilusão, que o diga Belo Monte. A linha é desburocratizar.

Documento 16 – Ata da reunião do dia 13/06/2012 às 09h30**PRESIDENCIA DA REPÚBLICA**
SECRETARIA-GERAL

Secretaria Nacional de Articulação Social

Praça dos Três Poderes, Palácio do Planalto, anexo II, ala A, sala 106 Tel.: [61] 3411-1709
CEP.: 70150-900

Mesa Permanente de Diálogo com o MAB

Memória da Reunião da Mesa

Data: 13 de junho de 2012

Horário: 09h30 - 12h00

Local: CECAD / PR

Participantes: Lista de Presença em anexo

A reunião sob a coordenação da Secretaria Geral contou com a participação de representantes de Ministérios e órgão do governo que integram a Mesa de Diálogos, conforme lista de presença em anexo. Maria Augusta, da SG, ao iniciar a reunião fez breve relato em que informou ter havido poucas contribuições dos membros do governo à proposta de Política dos Atingidos, conforme havia sido acordado na última reunião ocorrida no dia 15/05/2012. Diante disso, propôs que os órgãos que enviaram contribuições (MDA/INCRA, MEC e MDS - sem representante na reunião) fizessem uma explanação acerca das suas proposições, para que o grupo pudesse melhor se apropriar do conteúdo das propostas, dado que mesmo estas contribuições, foram recebidas na SG somente no dia anterior, não tendo sido possível uma análise mais qualificada das mesmas. Acatado o encaminhamento, além do MDA e MEC houve ainda a explanação de representantes do MME - que informarem já haverem sido formuladas suas sugestões, entretanto o documento se encontrava sob análise da Secretaria Executiva do MME, não tendo por isso chegado à SG – bem como do MINC e MS que, embora não tendo ainda enviado suas contribuições, se comprometem de ainda fazê-lo. Além deles, representantes da SPU/MPOG, detalharam suas propostas, já apresentadas desde a reunião anterior da Mesa.

Feitas as considerações, acompanhadas de intervenções e breves debates entre os demais presentes, a SG, incumbida de sistematizar as propostas em um documento final de proposta da Política, agradeceu a colaboração e a presença de todos, instando-os a retornar à tarde para nova reunião, agora com a presença dos representantes do MAB.

Mesa Permanente de Diálogo com o MAB

Memória da Reunião da Mesa

Data: 13 de junho de 2012

Horário: 14h30 - 18h00

Local: CECAD / PR

Participantes: Lista de Presença em anexo

Maria Augusta ao iniciar a reunião, apresenta sugestão de metodologia. Segundo a proposta, haveria a formação de três grupos temáticos (políticas sociais, questão fundiária e licenciamento ambiental) que aprofundariam a discussão sobre as contribuições trazidas pelos

entes de governo, segundo a temática de cada grupo. O resultado das discussões relatadas se configuraria subsídio para a sistematização da proposta de Política de Tratamento dos Direitos dos Atingidos por Barragens, a ser apresentada na próxima reunião da Mesa (a qual deverá ocorrer entre 11 e 13 de julho).

Acordou-se, entretanto, que haveria primeiramente uma breve explanação de cada órgão sobre suas proposições, para que posteriormente houvesse a discussão nos grupos. Transcorridas as exposições, novamente permeadas de intervenções e breves debates, entendeu-se inviável a discussão em grupos, ficando o tempo restante voltado às considerações do MAB sobre as propostas apresentadas.

Representantes do MAB reconhecem que a minuta de proposta apresentada pelo movimento ainda carece de contribuições para que possa expressar de fato o objetivo de atender plenamente aos direitos dos atingidos. Nesse sentido, ao atribuir uma maior responsabilidade ao Estado, no que concerne ao atendimento dos passivos gerados ao longo da história dos empreendimentos hidrelétricos, entendem que as proposições ora apresentadas com o intuito de construir uma política para o futuro, podem também contribuir para a construção de ações voltadas à reparação dos passivos existentes.

Ainda, diante das proposições apresentadas pelos órgãos de governo presentes, o MAB entende ser necessário maior avaliação, que poderá, inclusive, suscitar o envio de novas contribuições ou mesmo argumentos frente a algumas proposições com as quais diverge.

Criticada pelos representantes do MAB, a portaria interministerial nº 340 de 01 de junho de 2012, que regulamenta o decreto de nº 7342, que trata do cadastro dos atingidos, foi objeto de breve explanação por representante do MME, a qual ponderou quanto à necessidade de melhor avaliação sobre as conseqüências de sua eficácia e adequação, porquanto entende que tal avaliação só será possível com a observação do seu emprego ao longo do tempo.

Consensualizou-se, por fim, que a SG aguardaria até o dia 18/06 – posteriormente à reunião, prazo foi estendido até o dia 22/06 –, novas contribuições à proposta de Política e bem como o período da próxima reunião (entre 11 e 13 de julho), na qual será apresentada uma proposta sistematizada, com as diversas contribuições, a qual deverá ainda ser submetida às instancias superiores de governo para avaliação e demais encaminhamentos necessários à formatação dos instrumentos legais que definirão a Política.