

Segurança de barragens e gestão de riscos



Passados alguns meses do rompimento da barragem de rejeitos da Mina do

Córrego do Feijão em Brumadinho (MG), com cerca de 300 mortos e incalculáveis prejuízos sociais, ambientais e econômicos, parece ainda não ter se dissipado na sociedade e em cada um de nós o sentimento de insegurança e de perplexidade diante da repetição de tragédias sem precedentes no Brasil.

Esse desastre, ocorrido pouco mais de três anos após a ruptura da barragem do Fundão em Mariana (MG), acrescido de outros eventos noticiados envolvendo a segurança de barragens, em diversos estados, continua reforçando a plêiade de questionamentos e reflexões sobre a fragilidade dos mecanismos de controle e de gestão de risco, sobre a suficiência da legislação e das fiscalizações exercidas pelos órgãos públicos, bem como sobre os caminhos a serem trilhados para maior efetividade da prevenção.

A Agência Nacional de Mineração (ANM) informou, no começo deste mês, a interdição de outras 56 barragens no país devido à ausência de documentação ou porque as informações encaminhadas pelas empresas apontaram falta de estabilidade nos empreendimentos^[1].

A Política Nacional de Segurança de Barragens foi instituída pela Lei 12.334/2010 e se destina não apenas às barragens de acúmulo de rejeitos de minério ou de outros resíduos industriais, mas também às acumulações de água para quaisquer usos, como hidrelétricas, abastecimento de água, irrigação e outros. A lei, todavia, se aplica às barragens que apresentem pelo menos uma das características previstas em seu artigo 1º, parágrafo único, que leva em consideração, para tanto, a altura do maciço (maior ou igual a 15 metros), a capacidade total do reservatório (maior ou igual a 3 milhões de metros cúbicos), a periculosidade dos resíduos acumulados e a categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas.

Por meio da Lei Federal 12.334/10 também foi criado o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) e previstos outros instrumentos para garantir a observância de padrões de segurança de barragens, de maneira a reduzir a possibilidade de acidente e suas consequências.



Nesse contexto, o primeiro aspecto que merece ponderação é sobre a suficiência da abrangência da Lei de Segurança de Barragens. Essa “linha de corte” estabelecida para a definição das barragens sujeitas ao cumprimento das obrigações previstas na referida lei, assim como a forma de classificação por categoria de risco ou dano potencial associado, não pode elidir a adoção das medidas e ações necessárias para garantir a segurança para outras situações de risco potencial associado.

Além disso, é público e notório que os dados disponíveis no SNISB são falhos e incompletos. O Brasil conta com milhares de barragens irregulares e não cadastradas, que demandam providências imediatas para que sejam identificadas as que devem atender à PNSB, com a implantação dos instrumentos de integridade e segurança.

Reforça a preocupação no tocante à incidência da Lei 12.334/10 o fato de que o cadastro, as inspeções de segurança, as revisões de segurança e as informações que norteiam a classificação de risco pelos órgãos fiscalizadores são realizados pelo próprio empreendedor, junto ao SNISB.

O empreendedor, segundo a lei, é o responsável legal pela segurança da barragem, cabendo-lhe o desenvolvimento de ações para garanti-la. Ocorre que, diante da obrigação constitucional do poder público de controlar o risco (artigo 225, parágrafo 1º, V, da CF), somente se concebe tal sistemática diante do rigoroso exercício das ações fiscalizatórias por parte das entidades previstas no artigo 5º da Lei 12.334/10[2], sem prejuízo da fiscalização pelos órgãos ambientais do Sisnama.

Não podem os órgãos públicos competentes, portanto, ficar dependentes apenas dos dados colhidos pelos empreendedores e das ações de autofiscalização por eles realizada, devendo agir com probidade e eficiência[3], no exercício de suas funções, sempre assegurados os mecanismos de participação e controle social.

Entre órgãos federais e estaduais, vale mencionar, estão envolvidos na segurança das barragens cerca de 43 agentes fiscalizadores do país, incluindo a própria ANA[4]. Esse sistema, bastante fragmentado, ainda carece de uma coordenação voltada à integração de esforços entre todos os agentes fiscalizadores envolvidos e da necessária estruturação para que existam reais condições de ampliação e de melhoria do gerenciamento e do controle da segurança das barragens.

O Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastres, por meio da Resolução 1, de 28 de janeiro de 2019, recomendou providências imediatas para que os órgãos fiscalizadores, nos termos do disposto na Política Nacional de Segurança de Barragens: realizem imediatamente auditorias em seus procedimentos e revisem os atos normativos orientadores da fiscalização de segurança de barragens; mantenham cadastro das barragens sob sua jurisdição, para fins de incorporação ao SNISB; exijam dos empreendedores o cumprimento das recomendações contidas nos relatórios de inspeção e revisão periódica de segurança; exijam dos empreendedores o cadastramento e a atualização das informações relativas às barragens no SNISB; e realizem imediatamente fiscalização nas barragens sob sua jurisdição, de modo a priorizar aquelas classificadas como possuidoras de "dano potencial associado alto" ou com "risco alto", com a necessária avaliação de eventuais remoções.



Tal conselho determinou, ainda, aos órgãos fiscalizadores federais e recomendou aos demais entes federativos que exijam dos agentes fiscalizados a atualização imediata de seus respectivos Planos de Segurança de Barragem, de que trata a Lei 12.334, de 2010.

Urge que a cultura da segurança de barragens e gestão de riscos previstas na PNSB sejam efetivamente implementadas, pelos empreendedores e órgão públicos, com exigência de melhoria contínua e de adoção da melhores técnicas e tecnologias disponíveis nos empreendimentos, concomitantemente à implementação de uma estrutura de *compliance em todos os níveis, apta a assegurar o cumprimento das leis, normas e regulamentos e também detectar quaisquer indícios de não conformidade, inclusive para atender às exigências da Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção)*. Somente dessa forma, poderão ser formados os pilares essenciais de sustentabilidade, alinhados às melhores práticas internacionais.

É interessante observar que toda a PNSB é fundamentada nos princípios da prevenção e da precaução, já que o dano decorrente desse tipo de atividade costuma ser de grande monta.

A gestão de risco é definida na Política de Segurança de Barragens como as ações de caráter normativo, bem como a aplicação de medidas para prevenção, controle e mitigação de riscos para a segurança da barragem. Essa gestão deve ocorrer desde o seu planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, até sua desativação e usos futuros.

Da mesma forma, deve ser assegurada a implementação das normas constitucionais e legais pelos órgãos responsáveis, que preveem expressamente diversos instrumentos específicos para sua efetividade [\[5\]](#).

Os interesses econômicos dos empreendedores de barragens podem ser conciliados com a proteção da vida humana e do meio ambiente, bastando que seja mudada a cultura de resistência, ou mesmo paralisia, em relação às indispensáveis medidas de proteção, em especial de prevenção e precaução. O Direito Ambiental contempla tanto os danos efetivos quanto com os potenciais (artigo 10, *caput*, da Lei 6.938/81 e artigo 2º, I da Lei Complementar 140/2011), pois somente assim é possível buscar efetividade. Nesse contexto, o licenciamento ambiental surge como importante instrumento para a integração dos planos de segurança de barragem, plano de emergência, de contingência e diversos outros instrumentos.

Os Planos de Segurança de Barragens, que compreendem o Plano de Ação de Emergência, os relatórios de inspeção de segurança, as revisões periódicas de segurança e diversas outras informações relevantes sobre a situação da barragem, os procedimentos preventivos e corretivos e as ações a serem executadas em caso de emergência, da mesma forma, devem ser amplamente disponibilizados e divulgados à sociedade.



Não basta, portanto, a mera disponibilização no local do empreendimento e nas prefeituras envolvidas. Além do encaminhamento às autoridades competentes e aos organismos de defesa civil, deverá ser estabelecido programa de educação e de comunicação permanente com a sociedade, com o objetivo de conscientizar sobre a importância da segurança de barragens e a necessidade de treinamento para emergências. Nesse sentido, serão bem-vindas algumas disposições do PL 550/19, o qual tramita Senado, caso venha a ser aprovado, pois exige divulgação de dados, transparência ativa, estabelece requisitos para plano de ação de emergência, como treinamento para evacuação, equipamentos de alertas, canal de denúncias, audiências públicas e oitiva da Defesa Civil durante elaboração do PAE (Plano de Ação de Emergência).

A confiança e tranquilidade da sociedade somente serão resgatadas diante dessa mudança de postura e da verificação da rigorosa fiscalização, para o efetivo cumprimento da legislação, bem como por meio da integral transparência das ações e de todos os atos e instrumentos que integram a política nacional de segurança de barragens, de forma a possibilitar o controle social e o envolvimento da população em todas as etapas.

[1] Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-04/anm-interdita-56-barragens-por-problemas-de-estabilidade>

[2] Art. 5º A fiscalização da segurança de barragens caberá, sem prejuízo das ações fiscalizatórias dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama):

I – à entidade que outorgou o direito de uso dos recursos hídricos, observado o domínio do corpo hídrico, quando o objeto for de acumulação de água, exceto para fins de aproveitamento hidrelétrico;

II – à entidade que concedeu ou autorizou o uso do potencial hidráulico, quando se tratar de uso preponderante para fins de geração hidrelétrica;

III – à entidade outorgante de direitos minerários para fins de disposição final ou temporária de rejeitos;

IV – à entidade que forneceu a licença ambiental de instalação e operação para fins de disposição de resíduos industriais.

[3] MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro, 26ª Ed., São Paulo: Malheiros, 2018, p. 634.

[4] Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/noticias/45-barragens-preocupam-orgaos-fiscalizadores-aponta-relatorio-de-seguranca-de-barragens-elaborado-pela-ana>. Acesso: 17.abr.19.

[5] Instrumentos: sistema de classificação de barragens por categoria de risco e por dano potencial associado; o Plano de Segurança de Barragem; o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima); o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais; o Relatório de Segurança de Barragens.

Date Created

22/04/2019