

A luta das populações atingidas por uma política pública nacional: o trabalho da pesquisa-extensão universitária na sistematização das violações de direitos¹

Daiane Machado (UFPR/Paraná/Brasil)
Katya Regina Isaguirre-Torres (UFPR/Paraná/Brasil)
Tchenna Fernandes Maso (UFPR/Paraná/Brasil)

RESUMO

No ano de 2021 o núcleo de pesquisa e extensão em direito socioambiental EKOA, em parceria com o Movimento de Atingidos e Atingidas por Barragem (MAB), iniciam o subprojeto Política Nacional e Estadual de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), que faz parte do projeto de extensão universitária “Direitos em Movimento” do curso de direito da UFPR. O objetivo do projeto é o de produzir conhecimento jurídico acerca dos impactos decorrentes dos conflitos socioambientais envolvendo barragens, através do diálogo com entidades e movimentos para, na articulação pesquisa-extensão, buscar a efetivação de políticas públicas que reconheçam os direitos das populações socioambientalmente vulneráveis. Deste modo, neste artigo pretende-se compartilhar essa experiência de encontro entre a pesquisa-ação desenvolvida pela extensão universitária com o trabalho de incidência política do movimento social, demonstrando o cenário de disputa, na tramitação do PL sobre a PNAB, entre os direitos que se pretende estabelecer com o PL e os interesses empresariais na expansão de grandes projetos. Nesse cenário, se pretende ainda, estabelecer um comparativo entre a tramitação da PNAB, e o avanço das mudanças no licenciamento ambiental no Brasil, para demonstrar a captura corporativa, as violações de direitos humanos e da natureza. Dessa forma, trazer as reflexões sobre os limites e possibilidades do uso dessa frente de regulação normativa como estratégia de mobilização da resistência a grandes projetos.

Palavra-chave: pesquisa-extensão; universidades; movimentos sociais; PNAB; violação de direitos;

ABSTRACT

In 2021, the EKOA research and extension center in socioenvironmental law, in partnership with the Movement of People Affected by Dams (MAB), began the subproject National and State Policy on the Rights of People Affected by Dams (PNAB), which is part of the university extension project "Rights in Movement" of the UFPR law course. The objective of the project

¹ Trabalho apresentado na 33ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 28 de agosto a 03 de setembro de 2022

is to produce legal knowledge about the impacts resulting from socio-environmental conflicts involving dams, through dialogue with entities and movements, in order to seek the implementation of public policies that recognize the rights of vulnerable populations. Thus, in this article we intend to share this experience of encounter between action-research developed by university extension and the work of political incidence of the social movement, demonstrating the scenario of dispute in the proceedings of the PL on the PNAB, between the rights that we intend to establish with the PL and the business interests in the expansion of large projects. In this scenario, it is also intended to establish a comparison between the processing of the PNAB, and the progress of changes in environmental licensing in Brazil, to demonstrate corporate capture and violations of human rights and nature. In this way, we will bring reflections on the limits and possibilities of using this front of normative regulation as a strategy for mobilizing resistance to large projects.

Key-words: research-extension; universities; social movements; PNAB; violation of rights;

Introdução

Nesse artigo buscamos trazer algumas reflexões iniciais sobre a parceria estabelecida entre o EKOA, grupo de pesquisa e extensão da faculdade de direito da Universidade Federal do Paraná, com o Movimento dos Atingidos e das Atingidas por Barragem (MAB), acerca do debate da Política Nacional dos Atingidos por Barragem (PNAB), com fins de refletir sobre a atuação da prática extensionista na potencialidade do diálogo entre a academia e movimento popular.

Partindo dessas reflexões, abordamos o histórico de construção da demanda pela PNAB dentro do MAB, delimitando: atores envolvidos, instâncias do poder público, disputas de narrativas, conceitos-chave. Dessa forma, apresentar a construção de resistências pelo movimento na luta pela política pública.

Por fim, tecemos algumas reflexões preliminares sobre a conexão entre licenciamento ambiental e a PNAB. Destacando a importância dos instrumentos do licenciamento ambiental para a constituição dos direitos das populações atingidas, sendo a PNAB uma legislação que pode fortalecer tal perspectiva. Ainda, são levantados alguns problemas da captura corporativa do legislativo por interesses econômicos de grandes empresas.

1. O MAB e a luta pela Política Nacional dos Atingidos e das Atingidas por Barragem

Em 2006 é realizado o II Encontro Nacional dos Atingidos por Barragem, em Curitiba/PR, com a presença de 1200 atingidos e atingidas de todo o país. Sendo conhecido como uma grande virada de projeto político ao MAB, o encontro consagrou como uma das frentes de trabalho na luta sindical da organização a constituição de direitos para os atingidos e atingidas por barragem. Nessa esteira, apresentou-se uma denúncia ao Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH, atualmente substituído pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos) sobre as violações aos direitos das populações atingidas por barragem.

Como resposta se constituiu no CDDPH a Comissão Especial Barragens composta por representantes do Ministério Público Federal, academia, população atingida, poder legislativo, Defensoria Pública da União, MME e MMA. A comissão atuou entre 2007-2010 investigando sete barragens (UHE Canabrava, UHE Tucuruí, UHE Aimorés, UHE Foz do Chapecó, PCH Fumaça, PCH Emboque e Barragem de Acauã) e buscando sistematizar as violações. Em suas conclusões aponta que 16 direitos são sistematicamente violados na construção e operação de barragens no Brasil², e que o padrão desses empreendimentos “tem propiciado de maneira, recorrente, graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e destruturação social, familiar e individual (CDDPH,2010)”.

No ano de 2009, após um intenso processo de mobilização do MAB, as populações conseguem o reconhecimento por parte do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, da existência de uma dívida social do país para com os atingidos e as atingidas. O fato político ocorreu após diversas reuniões e audiências com ministérios e secretarias federais, ensejando em um diálogo permanente entre Secretaria de governo e representantes do MAB ao redor da constituição de uma política pública que durou de 2009-2015.

A única medida implementada no período foi a edição do Decreto nº. 7342/2010 que fala sobre a obrigatoriedade do cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração hidrelétrica. Ainda que um avanço para a conquista de direitos a identificação dos atingidos, o Decreto apresenta uma

² São eles: 1. Direito à informação e à participação; 2. Direito à liberdade de reunião, associação e expressão; 3. Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida; 4. Direito à moradia adequada; 5. Direito à educação; 6. Direito a um ambiente saudável e à saúde; 7. Direito à melhoria contínua das condições de vida; 8. Direito à plena reparação das perdas; 9. Direito à justa negociação, tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; 10. Direito de ir e vir; 11. Direito às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais; 12. Direito dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais; 13. Direito de grupos vulneráveis à proteção especial; 14. Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial; 15. Direito à reparação por perdas passadas; 16. Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária (CDDPH, 2010, p.15).

série de lacunas tais como: não participação de atingidos no comitê gestor; a aplicação de um critério restritivo geoespacial que retoma o problema de quem é atingido.

A partir desse trabalho, o MAB formulou suas primeiras cartilhas de reflexão sobre a construção de direitos às populações atingidas por barragem, que resultaram nos primeiros esboços para a construção de uma política nacional. Dentre os temas se destaca: a necessidade de reconhecimento de direitos aos atingidos; a constituição de programas de desenvolvimento regional para as áreas atingidas; o reconhecimento do direito ao reassentamento coletivo diante dos deslocamentos compulsórios; o estabelecimento de um Fundo aos atingidos para financiamento das políticas a eles destinadas; a constituição de um órgão nacional para atender a esses sujeitos, tal como o Incra atende a Reforma Agrária e a Funai as questões indígenas.

O então deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) apresentou o PL nº. 29/2015 tendo como base a cartilha do MAB³. Apesar do conteúdo avançado a proposta foi uma resposta a base eleitoral do deputado na região Norte do MT ligada a construção das barragens no Teles Pires, sem o estabelecimento de qualquer interlocução com o MAB, ou mesmo um esforço para o avanço do projeto. Tal projeto foi apensado ao PL nº 6091/2013 de autoria de Marco Tebaldi (PSDB/SC) que versava sobre a indenização de proprietários rurais que tivessem suas terras inundadas por empreendimento energéticos. Mais tarde o PL 29/2015 foi arquivado, sendo o PL 2788/2019 seu substituto.

Conectado a esses projetos, também estava o PL nº 1.486, de 2007 no qual se buscava estabelecer uma obrigatoriedade de assistência social às populações inundadas. Ainda que com texto rebaixado, o Ministério de Minas e Energia (MME) apresentou parecer contrário à aprovação, por entender que tal projeto se sobrepõe às competências da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política de Planejamento Energético.

Em sua maioria as propostas legislativas anteriores foram apresentadas por deputados ligados a setores conservadores, não havendo espaço para interlocução com o MAB. Com a exceção do PL nº29/2015, todos os demais abordavam o conceito de atingido como sinônimo de inundado, uma perspectiva superada pelo MAB desde os anos 1970 nas negociações junto à Eletrobrás.

Diante dessas propostas, o MAB criou frentes para incidência política da PNAB: 1) proposta que a Secretaria Geral da Presidência promulgasse um decreto federal criando a PNAB que vinculasse o IBAMA e obras federais; 2) Avançar no Congresso para um substitutivo do PL nº29/2015 e 1486/2007; 3) Lutar contra o avanço no Senado do PL nº 654/2015 que previa

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/944286> . Acesso em 09 de agosto de 2022.

a criação de um procedimento “especial” para barragens; 4) No Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) resistir a proposta de alteração das Resoluções nº. 01/1986 e nº 237/1987, que caminhavam na linha do PL nº. 654/2015; 5) Avançar em políticas estaduais de direitos dos atingidos nos estados. Quanto ao último aspecto se destaca que no Rio Grande do Sul se aprovou o Decreto Estadual nº. 51.595/2014 que institui a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos do RS (hoje revogado pelo atual governador) dando um fôlego pelo exemplo concreto da possibilidade de se avançar em marcos.

Em paralelo às negociações, o cenário da construção de grandes obras hidrelétricas estava a todo vapor no país. A usina de Estreito (TO) com licença de instalação em dezembro de 2006, conclui o enchimento do reservatório em maior de 2011⁴.

A licença de instalação a UHE Jirau/RO em julho de 2009, com início das operações em setembro de 2013, próxima a ela a UHE Santo Antônio com licença de instalação em setembro de 2008 e conclusão das obras em dezembro de 2016. Também no coração da Amazônia, a construção de Belo Monte que se inicia em junho de 2011 com a licença de instalação, e em novembro de 2015 a licença de operação. No Paraná se instalava a sexta grande barragem no rio Iguaçu, com licença de instalação emitida em junho de 2013 iniciava a construção da UHE Baixo Iguaçu e que passa a operar no início de 2019. Também as ameaças de construção de barragens em Garabi e Panambi/RS, das hidrelétricas no Tapajós.

Todas essas barragens deixaram um passivo social ainda não completamente diagnosticado. Ainda estão sendo documentados e estudados todos os impactos sociais e ambientais. Sabe-se que as diversas condicionantes previstas nos licenciamentos ambientais não foram cumpridas adequadamente, mas ainda assim os empreendimentos obtiveram suas licenças de operação com o uso de instrumentos jurídicos provenientes do período de ditadura militar no Brasil, como a suspensão de segurança, e o amplo apoio do governo federal e de instituições financeiras públicas como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

No ano de 2014, buscando criar uma metodologia para identificar o passivo social de barragens no Brasil, o MAB conseguiu junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a elaboração da “Metodologia para o Diagnóstico Social, Econômico e Cultural dos Atingidos por Barragens” (ZEN,2014). Esta foi aplicada amostralmente a região atingida por Sobradinho/BA cujos resultados ainda não foram publicizados coincidindo com o cenário de troca de governo em razão do golpe de 2016.

⁴ Disponível em: <https://www.uhe-estreito.com.br/institucional/historico.html> . Acesso em 09 de agosto de 2022.

Com o rompimento da barragem de Córrego do Feijão em 2019, se cria a Comissão Externa de Brumadinho, na Câmara dos Deputados. Por diversas vezes o MAB foi convidado a contribuir nos debates trazendo a perspectiva dos danos aos atingidos. Assim, como resultado dos trabalhos da comissão se apresentou como um dos produtos o PL 2788/2019, o qual foi aprovado em regime de urgência, aproveitando-se ainda do clamor público diante da barbárie do caso.

Desde 14 de agosto de 2019 o PL encontra-se em tramitação no Senado. Novamente o MME apresenta parecer no qual conclui:

No entanto, é importante registrar que eventuais acidentes devem ser tratados na Lei específica sobre segurança de barragem, a qual encontra-se em revisão no Congresso Nacional. Visto que as características de acidentes e desastres são amplas, diversas e fogem do processo de ciclo de vida de um projeto de barragem, as temáticas devem ser tratadas separadamente. Do exposto e conforme avaliação realizada nesta Nota Técnica, continuam evidenciados no referido PL a superposição de ações e medidas mitigadoras e compensatórias de responsabilidade do empreendedor e do Estado; sobreposição às decisões e competências instrucionais já estabelecidas no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente, da Política de Planejamento Energético e da Política Nacional de Segurança de Barragem; além de não considerar as especificidades do setores mineral e de energia, o que pode comprometer a segurança jurídica dos contratos e viabilidade econômica de futuros investimentos (NOTA TÉCNICA Nº 33/2019/AESA/SE).

No mesmo sentido, a Agência Nacional das Águas (ANA) apresenta posição contrária à aprovação do PL apresentando como fundamento a existência de responsabilidade civil e administrativa já englobadas pela Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Ainda mais grave, entende a agência que a afirmação do princípio da centralidade do sofrimento da vítima e a reparação por perdas imateriais previstas no PL não devem ser consideradas visto que são de difícil avaliação no caso concreto.

Por outro lado, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública da União (DPU) apresentam parecer favorável à aprovação, havendo ainda pareceres emitidos pelo próprio MAB e pelo HOMA - Centro de Direitos Humanos e Empresas, que demarcam a urgência e necessidade do reconhecimento de direitos às populações atingidas tendo como base os inúmeros casos que as instituições de justiça tem atuado.

No último período, a comoção causada pelos desastres em Minas Gerais, a força da organização popular do MAB, num trabalho conjunto com ambientalistas e a universidade, resultaram na aprovação da Lei nº. 23795/2021 que institui a Política Estadual de Direitos dos Atingidos. O texto é bastante avançado, poderíamos dizer até mais avançado que o PL nº. 2788/2019. Isso porque engloba um conceito amplo de atingidos envolvendo tanto pela mineração como hidrelétricas e outros. Assegura o direito à assessoria técnica, e prevê a criação de programas de desenvolvimento local. Contudo sua efetivação ainda carece de vontade do

poder público, não sendo registrado até o momento casos de judicialização da execução da política pública.

O texto da PNAB aprovado na Câmara dos Deputados é colocado para debate a partir de audiências públicas no ano de 2021 que envolveram a academia, atingidas e atingidos, organizações de direitos humanos, movimentos populares, e instituições de justiça. Em 15 de setembro de 2021 a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) promoveu uma audiência pública, momento no qual o grupo de pesquisa EKOA, em parceria com o projeto de extensão Direitos em Movimento, apresentou o parecer desenvolvido no âmbito das atividades extensionistas, o qual reforça a imprescindível atenção aos direitos territoriais, a efetiva participação popular, os riscos da flexibilização do licenciamento ambiental. Em outubro do mesmo ano, foi promovida outra audiência pública pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal.

O PL foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente do Senado em 2022, com substitutivo apresentado pela senadora Leila Barros (PDT/DF). O texto traz significativas mudanças na abrangência das barragens que serão protegidas pela legislação, assim como altera as formas de participação social, mas traz relevante previsão da aplicação de legislação mais benéfica aos atingidos e atingidas. Atualmente as alterações promovidas pelo substitutivo estão sendo estudadas pelas extensionistas do projeto. Na avaliação do MAB⁵ a aprovação na comissão representa um importante passo na garantia dos direitos das populações atingidas em uma normativa nacional. Atualmente o projeto está na Comissão de Serviços e Infraestrutura do Senado aguardando a votação.

A educação popular em direitos é uma das ferramentas utilizadas pelo MAB para ampliação e divulgação do debate acerca das políticas de direitos. No Paraná em experiência recente foi lançada a cartilha “Populações atingidas por barragens do Paraná: como e por que lutamos por direitos”⁶. O material que utiliza da história do bicho de sete cabeças para explicar como funciona o modelo de produção energética e a violação dos direitos humanos dos atingidos e atingidas, é resultado do trabalho coletivo da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, Bloco da Agricultura Familiar e Comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Paraná, com apoio de pesquisa e escrita do Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania da Defensoria Pública, dos centros de apoio às promotorias de Direitos Humanos e

⁵ Manifestação completa em <https://mab.org.br/2022/04/06/comissao-do-meio-ambiente-do-senado-aprova-pnab/> . Acesso em agosto de 2022.

⁶ Disponível para download em <https://mab.org.br/2022/06/06/mab-lanca-cartilha-sobre-direito-dos-atingidos-no-parana/>

de Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Ministério Público. A partir desta articulação pesquisadoras do EKOA também contribuíram com a pesquisa e redação do texto como Thais Giselle Diniz Santos, a autora do artigo Tchenna Fernandes Maso e a co-autora Daiane Machado, também pesquisadoras próximas ao grupo como Flávia Rossito. A redação final foi elaborada por Guilherme Uchimura Cavichioli, doutorando em políticas públicas e integrante do coletivo de direitos humanos do MAB.

Figura 1 - Capa da cartilha Ilustração Gabrielle Sodré.



Fonte: UCHIMURA (2022)

A aprovação de políticas públicas que protejam os direitos humanos das populações atingidas por barragens, se apresenta uma insurgência contra a corrente de retrocessos sociais que a sociedade brasileira tem enfrentado nos últimos anos. Prever direitos sociais, econômicos, ambientais, territoriais, ter um conceito que seja capaz de abranger a diversidade de pessoas, comunidades e culturas que são atingidas por barragens, sua operação e rompimentos, é disputar o campo do direito socioambiental com grandes empresas que trazem consigo direitos divergentes aos que são propostos pela PNAB. Fato que impõem às populações atingidas uma forte organização coletiva de resistências em seus territórios, que sejam capazes de impulsionar a aprovação da lei e posteriormente sua efetiva aplicação.

Nesse sentido, a proposta de parceria entre MAB e EKOA para desenvolvimento de pesquisa no campo do direito socioambiental contribui para o aprofundamento técnico das proposições do movimento, facilitando a interlocução com atores estatais. Ao passo que a aproximação do MAB com o grupo permite o descortinar de outras realidades sociais e saberes para além dos muros da Universidade. Vejamos mais detalhadamente os trabalhos desenvolvidos nessa troca.

2. A parceria EKOA e MAB: reflexões da pesquisa-ação

A experiência que problematizamos nesse artigo vem sendo construída a partir da pesquisa-ação realizada ao longo das atividades de extensão do projeto Direitos em Movimento e do Núcleo de Pesquisa e extensão em Direito Socioambiental Ekoa. Os dois projetos, vinculados ao Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, tratam de temas que chegam pelas demandas de instituições e movimentos sociais em relação aos diversos retrocessos na área de direitos humanos. O cenário, que já se mostrava desafiador para a proteção dos direitos diante do avanço do autoritarismo e as reformas dos governos neoconservadores, complicou-se ainda mais com a pandemia de COVID-19, pela intensificação dos conflitos no campo e na cidade e pela fragilização dos grupos sociais diante da crise econômica e sanitária. Diante do cenário de retrocessos as ações dos projetos se voltam ao reconhecimento desta fragilidade e a necessidade de prevenção, defesa, promoção e garantia dos direitos apoiando as ações dos(as) defensores(as) de direitos humanos que estão na linha de frente dos conflitos sociais e ambientais pelo avanço do neoconservadorismo autoritário.

Há que se recordar que todo momento de retrocesso é marcado por diferentes processos de resistência. Articulados frente aos conflitos socioambientais, os grupos sociais vulneráveis vêm explicitando os seus direitos de ser e de existir por meio de formas diversas de apropriação e uso do território, assim como de maneiras distintas de se relacionar com a natureza e de se organizar política e economicamente. A reivindicação por qualidade de vida leva esses grupos a disputar o Estado para o reconhecimento e efetivo acesso aos seus direitos.

Os rompimentos de barragens em Mariana (2015) e Brumadinho (2019) são lamentáveis exemplos da forma irresponsável como até hoje são tratadas as populações atingidas por barragens no Brasil. A avaliação acerca da implementação de um determinado projeto de desenvolvimento necessita de um debate prévio, amplo e qualificado, a fim de identificar quais são as demandas por minérios e energia, quem se beneficia e quais seus impactos, na busca por alternativas justas. Sem uma regulamentação com efetiva participação popular que dê segurança

jurídica aos atingidos e atingidas, esses ficam à mercê da interpretação dos poderes públicos acerca da efetividade e da amplitude dos seus direitos.

Nesse contexto é importante refletir sobre como as populações atingidas lutam para garantir os seus territórios de vida, ou ainda pelo direito de dizer “não” aos projetos do extrativismo mineral e da política energética que acarretam a distribuição desigual dos custos sociais ambientais, que promovem a desterritorialização e a violação dos direitos humanos e fundamentais. Também se faz presente nesta reflexão a luta pela conquista de uma reparação justa, que considere não apenas os danos materiais que se representam pela comprovação do título de propriedade, mas que também deem conta dos danos afetivos, da memória e da perda dos modos de vida.

Para acabar com essa situação e dar segurança jurídica aos atingidos, o MAB constrói desde 2013 (GONÇALVES, 2017) um projeto de lei para a garantia dos direitos das populações atingidas, seja pela construção de empreendimentos hidroelétricos ou, como as versões mais recentes que incluem depósitos de rejeito de minério, ou pelo rompimento dessas estruturas.

As diretrizes da PNAB levam em consideração um padrão de atuação que cobra das empresas e do Estado uma atuação responsável na construção das barragens, evidenciando o dever de agir para controle dos impactos negativos, a deterioração das condições de vida, o aprofundamento das desigualdades sociais e a degradação da natureza. Dentre os principais fatores causadores das violações de direitos humanos, a partir das denúncias efetuadas pelo MAB e observadas durante as atividades dos projetos, destacam-se: a insuficiência dos estudos ambientais na implantação de barragens, a definição da área atingida e limitação do conceito de atingido, que normalmente é interpretado a partir das empresas. A PNAB (projeto de lei nº 2788/2019) é um importante marco legal futuro capaz de incidir em favor dos (as) atingidos (as) para reequilibrar a garantia dos direitos, no entanto, o que se percebe até o momento é que a proteção da legislação é desigual quando se compara empresas e população atingida.

Nesse sentido, a linha de ação dos projetos de pesquisa e extensão compreende que a assessoria jurídica e popular deve incorporar os desafios do momento atual. Para tanto, reconhecemos que o desafio é o de como manter a memória e os aprendizados das lutas por direitos que foram construídas ao longo do tempo e avaliar as necessárias atuações e incidências frente ao Estado para proteger os direitos violentamente atacados. Também, nesta linha de reflexão, entendemos importante avaliar quais os espaços institucionais que permitem construir novos direitos frente às questões de alta complexidade da crise ecológica, como a soberania alimentar, a justiça climática e a transição energética.

Dentro das atividades do projeto Direitos em Movimento construímos, a partir da parceria com o MAB, uma linha de ação que se ocupa de analisar a reparação dos danos socioambientais e quais mudanças seriam desejáveis para a proposta de uma política nacional e estadual para a população atingida por Barragens, considerando as necessidades específicas do modelo energético do estado e também formulando propostas a partir dos elementos comuns da política nacional. Nesta frente desenvolvemos atividades que buscaram conhecer a complexidade do tema a partir do diálogo com o público alvo da demanda. A proposta soma ao escopo dos projetos de apoiar as ações de defensores(as) de direitos que estão na linha de frente na garantia e promoção dos direitos humanos em situação de vulnerabilidade. Participam das atividades pesquisadores(as) dos níveis de graduação, mestrado e doutorado, em uma articulação que busca, pela atuação coletiva, localizar os resultados das pesquisas a partir da prática da assessoria jurídica popular, assim entendidas as práticas extensionistas.

A partir de 2021, em dupla atuação da pesquisa do projeto Ekoa e da extensão do projeto Direitos em Movimento desenvolvemos, como objetivos específicos: a) analisar os instrumentos jurídicos que se voltam à efetividade dos direitos da população atingida por barragens; b) aproximar representantes do poder público, movimentos sociais e entidades que no Paraná estão envolvidos na construção de uma política estadual de direitos das populações atingidas por barragens; c) organizar rodas de conversa para discussão do tema com pesquisadores(as), representantes do poder público e movimentos sociais e, d) sistematizar os resultados e compartilhar com o MAB os resultados das atividades extensionistas, por meio de materiais informativos e relatórios técnicos.

As atividades buscam, a partir da indissociabilidade ensino/pesquisa/extensão, o diálogo com o movimento social e ativistas de direitos humanos que estejam envolvidos(as) no debate dos direitos das populações atingidas por barragens. Essa aproximação é pensada a partir do papel da universidade pública na transformação social. A partir dele intencionamos construir coletivamente um conhecimento situado, capaz de refletir sobre os danos socioambientais e a necessidade de garantia do acesso efetivo ao conjunto de direitos humanos e fundamentais que se ligam com a manutenção da vida, em respeito à diversidade e considerando os elementos estruturais geradores das desigualdades sociais.

Nossas atividades iniciaram com a busca de teses e dissertações que analisassem as violações de direitos do modelo hidrelétrico no Paraná, com recorte para o que ficou definido como casos emblemáticos de referência: Itaipu, Baixo Iguaçu e Mauá. A etapa de formação também se ocupou de estudar as trajetórias do MAB e da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB projeto de lei nº 2788/2019), além da Lei Nacional

de Segurança de Barragens (Lei 12.334/2010, com a alteração pela 14066/2020). Com a metodologia da pesquisa-ação construímos uma primeira roda de conversa, no dia 20 de agosto de 2021, em formato virtual, para reunir informações sobre o protocolo de direitos elaborado para as políticas nacional e estadual. A roda de conversa contou com a participação do assessor jurídico Leandro Scalabrin, da liderança do MAB Sidnei Martini, atingido pela barragem do Baixo Iguaçu/PR e da liderança Maristela da Costa Leite, da coordenação nacional do MAB. As exposições trataram de colocar os principais elementos da PNAB e avaliaram os riscos e danos socioambientais aos quais a população está vulnerável. Para essa roda foram convidados representantes do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça (CAOP) de Proteção aos Direitos Humanos e Meio Ambiente e do mandato do deputado estadual Tadeu Veneri.

Na continuidade das atividades, o grupo participou, no mês de setembro de 2021, a convite da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, da audiência pública sobre a instituição da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB). A audiência, em formato virtual, teve o objetivo de colher as contribuições de representantes da academia, da sociedade civil e movimentos sociais e foi de fundamental importância para a ampliação dos conhecimentos que diferentes grupos vêm produzindo sobre o tema. Após a audiência, o grupo elaborou um parecer técnico com as primeiras conclusões da pesquisa. Ainda em 2021 o grupo realizou uma segunda roda de conversa para a qual convidou o professor doutor Carlos Vainer, professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur-UFRJ) para tratar de aspectos práticos da assessoria jurídica popular no tema dos direitos dos atingidos e das atingidas por barragens.

No ano de 2022, com a aprovação do Projeto de Lei nº 2.788 de 2019 pela Comissão de Meio Ambiente do Senado, as atividades do projeto estão concentradas em analisar as diferenças entre a proposta original e a versão aprovada para a elaboração de um segundo relatório técnico. Como atividade vinculada ao objetivo de compartilhar o conhecimento produzido na Universidade, o grupo extensionista também organizou uma síntese das pesquisas que foram produzidas no âmbito da iniciação científica e que trataram de aspectos da legislação ambiental para compartilhar seus resultados com o MAB. Um dos pontos que entendemos relevante a compartilhar aborda os danos morais coletivos, os quais podem servir de base para trazer uma reparação mais adequada para aos casos de dano decorrente de barragens.

Em 2022 foram realizados dois momentos de diálogo relevantes aos projetos. O primeiro, no mês de junho, aconteceu durante a 19ª Jornada de Agroecologia, evento de expressão no Paraná voltado à questão agrária em interface com os desafios da crise ecológica.

O seminário problematizou a ação das mulheres pela agroecologia frente à questão climática. O diálogo contou com a participação da co-autora Daiane Machado, representando o MAB, discorrendo que a organização coletiva das atingidas por barragens - mesmo que não conceituando mudança climática - carregam em sua vivência a prática de iniciativas de proteção da terra, dos rios e das florestas. O tema da justiça climática foi enfrentado neste debate tendo em vista a crescente preocupação no cenário internacional e a necessidade de uma primeira avaliação com as representantes dos movimentos para posterior discussão de possíveis recortes da atuação futura dos projetos neste tema.

O segundo momento de diálogo ocorreu no mês de agosto de 2022, na mesa de debates “O avanço das empresas de mineração sobre os territórios”, que contou com a participação da professora doutora Manoela Roland, do Centro de Direitos Humanos e Empresas (HOMA) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e do jornalista Maurício Ângelo, fundador do Observatório da Mineração. A proposta desta mesa buscou avaliar o avanço do extrativismo mineral e a impunidade corporativa, analisando potenciais avanços na responsabilização das empresas e a reflexão disso em processos indenizatórios mais efetivos. Ambos os convidados acompanharam de perto as negociações do caso Rio Doce e apontam grandes desafios no Poder Judiciário para atender as demandas coletivas. Assim como a concentração de poder político, econômico e cultural das empresas mineradoras influenciam em toda a atuação nas regiões, controlando territórios.

Os resultados, em pouco tempo de existência da extensão, foram avaliados positivamente em dois aspectos. Um primeiro aspecto, voltado ao público alvo da demanda, reconhece a importância da interação dos alunos e alunas da universidade com a realidade vivida das atingidas e dos atingidos por barragens, justificando o papel da academia frente aos grupos sociais vulneráveis para o enfrentamento dos retrocessos sociais e ambientais. Um segundo aspecto, também reflexo direto desta interação, se revela na formação estudantil, tendo em vista a aplicação prática dos conhecimentos ministrados na graduação do e da estudante do curso de direito. A interação com a realidade social contribui para desconstruir a visão de que as demandas por direitos são lineares e dicotômicas, ou que é possível encontrar suas “soluções” apenas na consulta aos “manuais” de direitos. Refletir a partir da prática jurídica ensina que os direitos humanos e fundamentais são interligados, se constroem a partir da realidade sociocultural e não possuem conteúdos diversos a partir das demandas sociais.

A seguir apontamos algumas das conclusões preliminares da parceria, à medida que o projeto se encontra numa fase 2 de estudo mais detalhado no projeto substitutivo apresentado na Comissão de Meio Ambiente.

3. Análise preliminar das disputas de interesses ao redor da PNAB

Como mencionamos na primeira parte desse trabalho, o licenciamento ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente fundamental para avaliação dos impactos sociais e ambientais advindo da construção, operação e desligamento de barragens no país. Está previsto na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e ainda pelas Resoluções n. 001, de 23 de janeiro de 1986, 237 de 19 de dezembro de 1997 e 279 de 27 de junho de 2001, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e pela Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011, no que tange à competência. No entanto, o procedimento do licenciamento, que se estrutura a partir do instrumento constitucional do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação, vem sendo alvo de uma série de projetos de lei para retroceder na proteção ambiental, desde a previsão de autolicensing aos negócios até sua integral dispensa.

Tendo em vista que um dos destaques da disputa dos atores sociais envolvidos no conflito socioambiental das barragens, como identificado no projeto, é precisamente o conceito de atingido e a insuficiência dos estudos de impacto ambiental para identificar os danos sociais, ou até mesmo, a conexão entre as afetações sociais e ambientais. Se olharmos pela ótica da Constituição Federal de 1988, dos tratados internacionais, do princípio da precaução e prevenção, a realização de estudos de impacto qualificados exige do Estado eficiência nos controles e também cobra a responsabilidade dos empreendedores. A visão conservacionista que redundava em órgãos ambientais dificulta o estabelecimento da percepção socioambiental, representando uma eficácia reduzida dos estudos e uma efetivação limitada de direitos.

Logo, a falha não está na concepção do licenciamento ambiental, que claramente conecta populações e natureza, mas em sua realização prática diante da falta de estruturação dos órgãos ambientais para tratar das questões sociais. Isso se torna bastante evidente quando olhamos para o Comitê Interfederativo instalado por meio do acordo no caso Rio Doce, do qual o IBAMA tem a Presidência. O órgão sem a estruturação adequada é soterrado de temas como auxílio emergencial, recomposição de renda, assessoria técnica, sem possuir a estrutura técnica adequada para isso.

É precisamente nesse aspecto que a PNAB assume um caráter complementar ao licenciamento ambiental, que se usada numa interpretação sistêmica do ordenamento poderia suprir tais lacunas, à medida que se tem claro direitos e deveres. No entanto, essa complexidade é atravessada por interesses corporativos. As barragens sejam de água, rejeitos, hidroelétricas

são um grande negócio econômico, que tem permitido a extração de lucros extraordinários, os quais em sua maioria são provenientes justamente da diminuição dos custos sociais e ambientais que são externalizados aos próprios atingidos e atingidas.

Diante disso, fervilham no Congresso Nacional projetos de lei para alterar o licenciamento ambiental sob o argumento de que são morosos e ineficientes. No relatório “Justiça em Números” (CNJ,2021) aponta-se que no ano de 2020 a maioria dos processos envolvendo direito ambiental estão ao redor do licenciamento ambiental, tendo como pontos conexos a anulação de multas e danos ambientais. Uma hipótese que pode se esperar num estudo detalhado do tema é encontrar o conflito entre a garantia das normas de proteção e os interesses econômicos em determinados territórios.

Interessante observar que o argumento apresentado pelo MME e ANA gira ao redor da existência do licenciamento ambiental, da Política Nacional de Segurança de Barragens, como suficientes para a proteção dos direitos das populações atingidas. Contudo, boa parte dessas garantias não são efetivadas como ressaltou-se acima, assim como encontram-se ameaçadas diante das mudanças no licenciamento ambiental.

Por detrás desse conflito está o *lobby* das mineradoras, das corporações do setor elétrico, etc. Se por um lado essas empresas querem segurança jurídica e estabilidade regulatória para assegurar seus acionistas, basta observar os mais de 20 marcos estabelecidos pelo setor elétrico para proteger seus negócios, de outro querem desregulamentação social e ambiental para diminuir custos.

Quando encontramos os argumentos do MME, ANA, ANEEL, temos a defesa dos interesses econômicos frente a primazia dos direitos humanos e ambientais. Precisamente aquilo que alguns autores (BERRÓN, 2014) denominam captura corporativa, à saber a influência desproporcional das empresas privadas e seus representantes em relação a outros atores sociais nas instâncias de tomada de decisões dos poderes públicos, a fim de assegurar seus próprios interesses, na qual o governo se submete ao não assegurar o real interesse público.

A assimetria de poderes em jogo nesse processo legislativo reflete o cenário da arquitetura da impunidade corporativa (ZUBIZARRETA,2015, p.9,) na qual essas empresas buscam uma fortaleza normativa para seus negócios (*lex mercatória*), e pressionam os Estados para deixarem em segundo plano os direitos trabalhistas, sociais, coletivos, ambientais, que no caso das barragens, são gerenciados por meio de políticas compensatórias tendo como responsável as próprias empresas. Assim, o paradigma da responsabilidade social corporativa, que é uma política completamente voluntarista das corporações, assume o lugar das obrigações do Estado.

Assim, o que se evidencia é que há uma disputa desigual no Congresso Nacional entre a manutenção da proteção ambiental, atrelada à consecução do atual modelo de licenciamento ambiental - no qual a PNAB poderia operar como um complemento visando facilitar a execução da proteção social no caso concreto-, e a desregulamentação ambiental e não andamento de marcos protetivos às populações atingidas. De um lado do conflito se encontram as populações atingidas, parceiros da academia, movimentos sociais e organizações e, de outro, o poder econômico hegemônico contando com a cumplicidade do Estado.

Tal cenário elucida a importância de se manter no terreno da disputa de concepções e imaginários dentro do Congresso nacional, à medida que permite que tais temas não percam o contraponto político, no entanto, tal horizonte não representa respostas aos problemas concretos vividos nos territórios, que exigem um pensar e construir formas alternativas de desenvolvimento, nas quais a relação sociedade e natureza encontre uma amálgama. Para que quiçá um dia haja uma reorientação da economia para a vida.

Considerações finais

A disputa no campo normativo do direito é tecida de desafios às organizações populares, no caso das populações atingidas por barragens a luta de décadas pelo reconhecimento e efetivação de seus direitos em uma política nacional traz consigo o enfrentamento às grandes corporações internacionais. A constituição de uma política pública que nasce das insurgências das populações atingidas por barragens é parte da estratégia de mobilização, organização e resistências desses povos em seus territórios. Assim como os avanços no processo legislativo estão interligados com a capacidade de mobilização, organização e resistência.

Nesse contexto, é possível afirmar que a academia, por meio das suas pesquisas e das atividades de extensão, tem lugar e papel junto aos movimentos organizados, que se exprime de diferentes formas, dentre elas de assessoria jurídica e popular. As pesquisadoras e extensionistas do EKOA e do Direitos em Movimento tem se debruçado no estudo dos danos causados pelos desastres que acometeram as populações atingidas, tendo constatado que há de fato uma assimetria de poderes no conflito entre direito dos atingidos e poder corporativo. A participação nas discussões acerca do PL contribui para evidenciar tais assimetrias, exprimindo que as violações aos direitos humanos e da natureza se conectam, e precisam estar assim dispostas na legislação.

A experiência da pesquisa-ação desenvolvida na parceria entre o MAB e EKOA tem contribuído para o fortalecimento e aprofundamento das elaborações da política de direitos, e

também para a construção profissional crítica das estudantes que se envolvem no projeto. Essa parceria é desenhada pelas premissas da educação popular, e para tanto faz seu caminhar a partir das trocas de saberes, aquele que é construído dentro das salas de aulas, nas pesquisas acadêmicas, trocado com o saber que vem da beira dos rios, da rua, da ocupação e tem cor de resistência.

Referências bibliográficas

CDDPH – CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. **Comissão Especial Atingidos por Barragens: Relatório**. Brasília: CDDPH, 2010

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em 29 de novembro de 2021.

BERRÓN, Gonzalo. **Poder econômico, democracia e direitos humanos**. SUR 20 (2014).

GONÇALVES, Bruna Balbi. **Beiradeiros Atingidos por Barragens**. 2017. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica, Curitiba, 2017.

UCHIMURA, Guilherme Cavichioli (redação final). **Populações Atingidas por Barragens do Paraná: como e por que lutamos por direitos**. Curitiba/PR, Terra de Direitos, 2022. Disponível em <https://mab.org.br/2022/06/06/mab-lanca-cartilha-sobre-direito-dos-atingidos-no-parana/>. Acesso em 23 de agosto de 2022.

ZEN, Eduardo Luiz (Coord). **Metodologia para Diagnóstico social, econômico e cultural dos atingidos por barragens**. Brasília: IPEA, 2014.

ZUBIZARRETA, Juan Hernandez. **Contra la lex mercatória: propuestas y alternativas para dismantelar el poder de las empresas transnacionales**. Barcelona: Icaria editorial, 2015.