



ODS 12

CONSUMO E PRODUÇÃO
RESPONSÁVEIS



DPU em linha
com a
**AGENDA
2030**

PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM CONTEXTO DE GRANDES EMPREENHIMENTOS:

ESTUDOS DE CASO NA AMÉRICA LATINA E
POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DA DPU NA ÁREA

2023



ODS 12

CONSUMO E PRODUÇÃO
RESPONSÁVEIS



DPU em linha
com a

**AGENDA
2030**

PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM CONTEXTO DE GRANDES EMPREENDEIMENTOS:

ESTUDOS DE CASO NA AMÉRICA LATINA E
POSSIBILIDADES DE FORTALECIMENTO DA DPU NA ÁREA

2023

B823p

Brasil. Defensoria Pública da União; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Proteção de direitos humanos em contexto de grandes empreendimentos: estudos de caso na América Latina e possibilidades de fortalecimento da DPU na área. [recurso eletrônico] / Defensoria Pública da União; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Brasília: DPU; PNUD, 2023.

37 p., il. (DPU em linha com a agenda 2030)

e-ISBN 978-85-67132-41-9.

Projeto: Fortalecimento de Capacidades e Inovação Promovidas na DPU, em linha com a agenda 2030

1. Direitos humanos 2. Grandes empreendimentos 3. Agenda 2030. I. Título.

CDU: 342.7

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação: (CIP)

Bibliotecária: Dandara Baçã de Jesus Lima – CRB 1/2553

Bibliotecária Responsável: Dandara Baçã de Jesus Lima CRB 1/2553

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU

Defensor Público-Geral Federal

Daniel de Macedo Alves Pereira

Secretário-Geral de Articulação Institucional

Gabriel Saad Travassos

Secretária de Ações Estratégicas e Gestora Titular do Projeto

Roberta Pires Alvim

Assessora Técnica da Assessoria de Planejamento, Estratégia e Modernização da Gestão e Gestora Suplente do Projeto

Patrícia Araújo Gonçalves

Secretaria-Geral de Articulação Institucional

Christiane Teles

Supervisão Técnica

Ronaldo de Almeida Neto

ASSESORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social

Projeto gráfico

Bruno Freitas de Paiva

Diagramação

Joheser Pereira

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD BRASIL

Representante Residente

Katyna Argueta

Representante Residente Adjunto

Carlos Arboleda

Representante Residente Assistente para Programa

Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Governança e Justiça para o Desenvolvimento

Moema Freire

Gerente de Projeto Senior

Gehysa Garcia

Associada de Projetos

Paola Stuker

Assistentes de Projetos

Michelle de Rezende Souza

Mayara Priscilla Alves de Sena

Consultora responsável pela elaboração

Ângela Camana



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	7
DESENHO METODOLÓGICO	10
1 MAPEAMENTO DE CONFLITOS E VIOLAÇÕES	14
1 ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS (EJATLAS)	14
2 MAPA DOS CONFLITOS (AGÊNCIA PÚBLICA/COMISSÃO PASTORAL DA TERRA)	19
3 MAPA DE CONFLITOS ENVOLVENDO INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL	24
4 OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS DE MINERAÇÃO DA AMÉRICA LATINA (OCMAL)	26
5 MAPA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	28
PARTE I – CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
2 ESTUDO DE CASO	34
1 SETOR ENERGÉTICO: PROJETO HIDRELÉTRICO HIDROAYSÉN NA PATAGÔNIA CHILENA	34
2 SETOR DA MINERAÇÃO: AS MINAS CONGA NO PERU	43
3 SETOR AGROPECUÁRIO: O RASTREIO DO REBANHO BOVINO NO URUGUAI	52
PARTE II - CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
3 APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 572/2022	64
4 SUGESTÕES À ATUAÇÃO DPU	70
REFERÊNCIAS CITADAS	76



APRESENTAÇÃO

A Defensoria Pública da União (DPU), por sua razão de ser, possui afinidade intrínseca com os temas da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Ao atuar na promoção dos direitos humanos e na garantia de acesso à justiça aos grupos em situação de vulnerabilidade, a DPU opera como um importante instrumento para o alcance dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹, em especial com o princípio de “não deixar ninguém para trás”.

Comprometida em solidificar essa relação, a DPU celebrou parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e juntos lançaram o Projeto de cooperação técnica internacional “Fortalecimento de capacidades e inovação promovidas na DPU, em linha com a Agenda 2030”. Tal iniciativa, abreviada como “DPU em linha com a Agenda 2030”, busca fortalecer as capacidades e a promoção de inovação no órgão por meio da produção de estudos, metodologias e ações pilotos. Estima-se que esses produtos maximizem a missão constitucional da instituição na promoção dos direitos humanos e na defesa, judicial e extrajudicial, dos direitos sociais.

O estudo “Proteção de direitos humanos em contexto de grandes empreendimentos” compõe uma série de publicações que buscam apresentar resultados relacionados com o fortalecimento da Agenda 2030 na DPU. O Projeto, como máxima, alinha-se ao ODS 16, referente a “Paz, justiça e instituições eficazes”. Os seus produtos, por sua vez, também contemplam outros objetivos da Agenda 2030. O presente trabalho posiciona-se, em especial, no âmbito do ODS 12, que visa a assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

¹ Os ODS brasileiros podem ser consultados em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.

Conectado a esse ODS e responsável pela idealização e orientação do Produto, está a Assessoria para Casos de Grande Impacto Social (ACGIS) da DPU², que atua no planejamento, na promoção e na coordenação da atuação dos membros da DPU nos processos extrajudiciais e judiciais nos casos identificados de grande impacto social.

Deste modo, uma das atuações desta Defensoria é a defesa da população vulnerável em face da instalação, operação ou desastre de grandes empreendidos. São muitos os fatores que dificultam a garantia e promoção de direitos, tais como burocracia interna de grandes empresas, interesse estatal na realização das obras, poder econômico, laudos periciais paralelos, dentre outros. Nessa seara, a tutela da população vulnerável em face da instalação, operação ou desastre de grandes empreendidos é sabidamente desafiadora.

Cumprindo sua atribuição em promover a proteção dos Direitos Humanos dessa população, em parceria com o PNUD, a DPU apresenta o estudo “Proteção de direitos humanos em contexto de grandes empreendimentos: estudos de caso na América Latina e possibilidades de fortalecimento da DPU na área”. Trata-se de um estudo de boas práticas em diferentes países da América do Sul, sobre direitos humanos e grandes empreendimentos, indicando espaços de fortalecimento da DPU para auxiliar na defesa das populações vulneráveis nesses contextos. Para além da Defensoria Pública, o produto lança informações e diretrizes que são oportunas a todos os setores e instituições mobilizados pela causa de consumo e produção responsáveis.

² Para conhecer sobre a ACGIS, ver: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/assessoria-para-casos-de-grande-impacto-social-acgis/>.



INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a América Latina experimentou de forma bastante intensa o que ficou conhecido como *boom* (ou consenso) das *commodities*. Bem que não seja uma novidade que países do Sul global e político, dentre os quais o Brasil, se ocupem da exploração de produtos agrícolas e minerais com baixo valor agregado, as estratégias elaboradas diante da alta dos preços internacionais entre 1999 e 2012 levaram a uma nova conjuntura política e econômica. A trajetória latino-americana recente, então, permite indicar a ampliação de políticas de desenvolvimento nas quais a prioridade é a aquisição de divisas via a exportação em larga escala de produtos primários com vistas a sustentar o crescimento econômico nacional e subsidiar a expansão do consumo das suas populações. Um conjunto bem estabelecido de autores (dentre os quais: Araóz, 2016; Gudynas, 2016; Svampa, 2016; 2019) tem chamado a atenção para o caráter compartilhado deste fenômeno que chamam por *neoextrativismo*.

O neoextrativismo diz respeito justamente ao processo de *reprimarização das economias* que ocorre na América Latina, o qual está ancorado em uma visão produtivista do desenvolvimento que não costuma abordar - ou melhor: por vezes costuma negar - a incidência da discussão sobre impactos sociais, territoriais e ecológicos. Isto é: para justificar-se e viabilizar-se economicamente, o neoextrativismo implica a ampliação da intensidade e da escala de determinados empreendimentos, o que coloca em tensão as formas de vida até então experimentadas nos territórios. Conforme Maristela Svampa (2016, p. 143):

Uma das consequências da atual inflexão extrativista é a explosão de conflitos socioambientais, visíveis na potencialização das lutas

ancestrais pela terra por parte dos movimentos indígenas e camponeses, assim como no surgimento de novas formas de mobilização e participação cidadã, centradas na defesa dos recursos naturais (definidos como “bens comuns”), da biodiversidade e do meio ambiente. Entendemos por conflitos socioambientais aqueles ligados ao acesso, à conservação e ao controle dos recursos naturais, que supõem, por parte dos atores confrontados, interesses e valores divergentes em torno dos mesmos, em um contexto de assimetria de poder.

Assumindo a proposição de Svampa (2016), o cenário de conflitos ambientais não diz respeito a uma luta ecológica que toma a natureza por seu valor em si mesma, mas sim diz de uma disputa pela própria possibilidade de (co)existência entre diferentes sujeitos e grupos sociais. Esta disputa pela conservação da vida, vale dizer, é assimétrica – a despeito dos processos de Consulta Prévia ancorados na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estudiosos da área do desenvolvimento e dos conflitos ambientais têm indicado a fragilidade destes instrumentos na garantia dos direitos de populações vulnerabilizadas, tendo em vista que a própria gramática mobilizada nestes espaços pode ser reprodutora de desigualdades – para não mencionar experiências de cooptação de lideranças comunitárias, perseguição a entidades da sociedade civil e mesmo fraudes praticadas por atores ligados aos projetos de desenvolvimento em debate (Camana, 2020; Fleury, 2013; Milanez, 2020).

O fenômeno do neoextrativismo e os conflitos que ele deflagra, ainda, se chocam com os preceitos estabelecidos pela Agenda 2030, sobretudo com o princípio de que não se deixe ninguém para trás. Neste sentido, ao atentar para violações de direitos e os impactos desiguais quando da implementação de grandes empreendimentos a atuação da DPU é central ao alinhamento da instituição e do país com os ODS estabelecidos no âmbito da ONU. Em especial, o presente estudo dialoga, como já mencionado, com as metas e desafios do ODS 12, que versa sobre *Consumo e produção responsáveis*, o qual solicita o comprometimento de diferentes atores ao longo das cadeias produtivas para com a defesa de populações vulneráveis e o uso racional de recursos naturais. Neste sentido, o ODS 12 evidencia o papel das empresas diante da garantia e da promoção de direitos humanos, meta a ser acompanhada pela DPU.

A implementação e operação de grandes empreendimentos neoextrativistas, então, deflagram e ampliam conflitos ambientais, jogando luzes sobre o caráter assimétrico dos diálogos experimentados, visto que entrelaçam interesses públicos e privados. Ao mobilizarem atores vinculados ao Estado, às corporações, às comunidades tradicionais, aos movimentos sociais, à expertise tecnocientífica, dentre outros, disputas em torno a obras de grande escala e que envolvem uma necessária alteração de paisagem se configuram como objetos de análise privilegiados para o debate acerca da defesa dos direitos sociais e ambientais na atualidade.

Tendo em vista este breve contexto, é possível afirmar que, no cenário internacional, a América Latina – por sua trajetória de desenvolvimento, configuração geopolítica e inserção na lógica neoextrativista recente – oferece casos a serem mais bem observados pelo Brasil. Neste sentido, este estudo se fez em dois momentos: inicialmente, realizou-se uma revisão da literatura expressa em iniciativas de mapeamentos de disputas, onde foram identificadas as regularidades no âmbito de conflitos em torno a grandes obras no Brasil; e, depois, um estudo de três casos no cenário internacional recente, identificando as possíveis transformações nas legislações e políticas públicas por eles engendradas. Os casos escolhidos são expressões de práticas neoextrativistas cujos setores reúnem mais registros de violações: no setor de energia, observa-se o projeto HidroAysén na Patagônia chilena; no setor de mineração, descreve-se o projeto das Minas Conga, uma tentativa de expansão das Minas Yanacocha, no Peru; no setor agropecuário, interpreta-se a rastreabilidade obrigatória do gado de corte no Uruguai como um arranjo de governança público-privada.

Sendo assim, os estudos de caso destacarão um duplo movimento: de um lado, de que maneira o próprio empreendimento em torno ao conflito foi readequado e/ou encerrado; de outro, se os casos descritos produziram alterações em relação aos procedimentos adotados diante de empreendimentos similares (por exemplo: limitação prévia de escala; consulta prévia vinculante; protocolos comunitários; restrições de financiamento público; etc).

Assim, a partir deste panorama e assumindo como propósito final vislumbrar práticas que possam servir de inspiração para o fortalecimento da DPU na área, este estudo tem como objetivo geral: identi-

car, no contexto de grandes empreendimentos neoextrativistas no Sul global, boas práticas na proteção de direitos de pessoas, comunidades e grupos vulnerabilizados e dos modos de vida tradicionais.

Para tornar tal aspiração possível, são objetivos específicos:

a) identificar as principais violações de direitos verificadas na instalação, desenvolvimento e operação de grandes empreendimentos neoextrativistas;

b) atentar para possíveis transformações nas legislações e políticas públicas engendradas por conflitos envolvendo grandes empreendimentos na América Latina;

c) delinear, a partir das boas práticas identificadas no cenário regional, estratégias de atuação a fim de dirimir conflitos e violações de direitos em torno a grandes empreendimentos e suas cadeias produtivas.

DESENHO METODOLÓGICO

Conforme indica a seção de apresentação, a proposta deste estudo parte da compreensão de que o neoextrativismo introduz uma nova configuração geopolítica na América Latina. Deste modo, a investigação pretendida se insere na seara de estudos sociológicos que tomam o ambiente e o desenvolvimento como campos de análise, como é próprio às ciências sociais latino-americanas (Fleury; Almeida; Premebida, 2014). Ao situar-se diante desta literatura, toma-se como unidade de análise justamente o conflito, escolha a partir da qual se pode delinear o desenho metodológico: em relação à sua abordagem, o estudo proposto é eminentemente qualitativo. Quanto aos seus objetivos, a investigação é do tipo exploratória e descritiva, nos termos de Gil (2002) e Babbie (1999).

Para responder aos objetivos apresentados na seção anterior, o desenho de pesquisa presume duas etapas, Análise documental e Estudo de caso, conforme delineado a seguir.

A fim de identificar as principais violações de direitos verificadas na instalação, desenvolvimento e operação de grandes empreendimentos neoextrativistas, um dos objetivos específicos do estudo, o primeiro momento de pesquisa correspondeu ao mapeamento das violências que mais se repetem, realizado por meio de análise documental. Para tanto, foram realizadas buscas em repositórios que – especialmente por meio da cartografia social – documentam conflitos ambientais no Brasil; confrontando os dados localizados com o que postula a literatura especializada. Em relação às iniciativas que reportam conflitos, foram analisadas as seguintes plataformas:

Quadro 1 – Plataformas de mapeamento de conflitos

INICIATIVA	LINK PARA ACESSO
Global Atlas of Environmental Justice (EJAtlas)	https://ejatlas.org
Mapa dos conflitos (Agência Pública/CPT)	https://mapadosconflitos.apublica.org/mapa
Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil (FIOCRUZ)	http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/-EJAtlas
Observatório de Conflitos de Mineração da América Latina (OCMAL)	https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2
Observatório dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais (GESTA/UFMG; NINJA/ UFSJ; NIISA/UNIMONTES)	https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/mapa-dos-conflitos-ambientais/

Fonte: elaboração própria

Por meio de análise de conteúdo, foi possível indicar as regularidades diante dos conflitos decorrentes de megaempreendimentos que envolvem a alteração da paisagem – ainda que algumas limitações tenham se imposto, conforme explicitam as conclusões da primeira Parte. Com este levantamento em vista que a segunda Etapa da pesquisa foi realizada, a fim de identificar boas práticas no cenário internacional, enfatizando justamente os instrumentos e procedimentos mobilizados nas experiências selecionadas.

Após a identificação das regularidades realizada na etapa inicial do estudo, a segunda fase permitiu que se verifique de que maneira, em experiências internacionais, as violências identificadas como re-

correntes foram dirimidas. Para tanto, foram realizados três estudos de caso. Considerando as especificidades deste tipo de pesquisa, foram escolhidos casos que sejam significativos e permitam inferências a respeito de procedimentos para situações similares. Os casos foram descritos e interpretados a partir de informações obtidas em diferentes documentos: estudos acadêmicos, repercussão em jornais, instrumentos jurídicos, dentre outros.

Cabe mencionar que os casos eleitos para o estudo documental não foram escolhidos por suas características de repetição, mas justamente pela singularidade com que lidaram com a implementação e/ou operação de empreendimentos neoextrativistas. A descrição dos conflitos buscou identificar não apenas situações nas quais a instalação de empreendimentos foi evitada, mas as possibilidades de medidas de prevenção, mitigação e reparação terem sido adotadas no próprio caso ou em empreendimentos similares. No entanto, as buscas realizadas apontam para a dificuldade de negociação efetiva³ entre atores envolvidos nos conflitos, de modo que o veto à implementação de grandes empreendimentos e/ou a interrupção das atividades extrativas são consideradas vitórias por parte dos grupos de defesa de direitos humanos e territoriais. Investigações que se detenham em momentos posteriores ao planejamento e implementação de determinada atividade podem ser relevantes para compreender como as disputas e as negociações entre empresas e comunidades se reconfiguram com o tempo e com novos eventos⁴.

Por razões já explicitadas na apresentação desta proposta, todos os casos selecionados estão situados em territórios latino-americanos,

³ Para futuras investigações, considera-se relevante identificar processos de negociação entre comunidades e empresas, no cenário do neoextrativismo, que envolvem plebiscitos – como ocorre notadamente na Colômbia, onde as consultas populares são vinculantes. Na América Latina, são casos conhecidos nos quais referendos foram mobilizados: o projeto de exploração de petróleo na área protegida de Yasuni-ITT, no Equador; o projeto de mineração de ferro Aratiri, no Uruguai; e o megaprojeto mineiro La Colosa, na Colômbia. Em um sentido diferente, mas ainda na esfera das possibilidades de negociação, um exemplo a ser futuramente estudado é o fenômeno dos “*agentes de advocacy*”, em Moçambique. Trata-se de membros destacados pelas próprias comunidades que recebem capacitação básica em Direito, especialmente para direitos coletivos e individuais em situações de disputas territoriais. Com este período de instrução, estes agentes passam a amplificar em seus grupos sociais seus conhecimentos jurídicos e técnicos, quando necessário facilitando uma ponte entre os sujeitos vulnerabilizados e instituições de proteção.

⁴ Para além de compreender os efeitos das diferentes formas de mobilização e consulta popular, também é importante que se identifiquem processos nos quais o que está em jogo não é a implementação de determinada atividade, mas sim as negociações em torno aos impactos já sofridos em função de atividades de grande escala e/ou desastres a elas relacionados.

já que esta região partilha com o Brasil uma trajetória de desenvolvimento similar, bem como tem experienciado o processo de reprimarização de suas economias. Considerando a lógica neoextrativista recente, que exige a apropriação da terra e, com isso, a alteração dos modos de vida das pessoas e grupos que nela habitam, foram analisados casos de setores nos quais estava em jogo um esforço de transformação da paisagem. São eles: o setor de energia, com o projeto HidroAysén na Patagônia chilena; o setor de mineração, com o projeto das Minas Conga (expansão das Minas Yanacocha), no Peru; o setor agropecuário, com a implementação do rastreio obrigatório do gado de corte no Uruguai.

O estudo aqui apresentado dialoga, ainda, com os desafios e previsões estabelecidos pelo Programa de Parcerias de Investimentos - PPI (Lei no 13.334/2016) e pela Recomendação CNJ no 129/2022. Ambos dão conta da priorização de obras de infraestrutura consideradas necessárias ao país e buscam assegurar um ambiente jurídico seguro aos investidores destes empreendimentos, evitando o suposto abuso do direito de demandar. Diante deste panorama, a análise documental inicial e os estudos de caso oferecem os subsídios para a apreciação do Projeto de Lei n. 572/2022 e para a elaboração de sugestões para a atuação da DPU. , apresentadas na parte final deste texto.



1 MAPEAMENTO DE CONFLITOS E VIOLAÇÕES

A fim de identificar as principais violações de direitos verificadas na instalação, desenvolvimento e operação de grandes empreendimentos neoextrativistas, esta primeira parte apresenta iniciativas de cartografia de conflitos ambientais. Cada uma das seções realiza um breve histórico da plataforma e examina as formas de apresentação dos dados, além de descrever as categorias que mais se repetem (tipo de empreendimento, formas de mobilização social, violações reportadas, etc).

1 ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS (EJATLAS)⁵

O *Environmental Justice Atlas* (EJAtlas) cataloga conflitos ambientais por todo o mundo. A ferramenta *online* é vinculada ao *Institute of Environmental Science and Technology* (ICTA) na Universidade Autônoma de Barcelona, onde foi idealizada por Leah Temper, Joan Martinez Alier e Daniela Del Bene, sendo esta última a atual coordenadora. A iniciativa reúne pesquisadores e ativistas e tem por premissa ser colaborativa, isto é, usuários podem contribuir com a inclusão de novas situações de disputa e com a atualização de conflitos já descritos.

A plataforma elenca dez principais categorias de conflitos, considerando o objeto da tensão: Energia Nuclear; Extração de minérios e de materiais de construção; Gerenciamento de resíduos; Conflitos por terra; Combustíveis Fósseis e Justiça Climática/Energia; Gestão da água; Obras de infraestrutura; Turismo; Conservação da

⁵ Disponível em: <https://ejatlas.org/about>.

Biodiversidade; Conflitos Industriais⁶, indicadas por um código de cores (ver Figura 1). Para além destas grandes categorias, o EJAtlas apresenta ainda informações sobre os atores sociais envolvidos no conflito, os investidores, o estatuto da disputa, seus impactos, as formas de mobilização empreendidas, dentre outras.

Figura 1 – EJAtlas (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

Considerando que o atlas envolve situações de injustiça ambiental, é importante dizer que a pesquisa realizada indica que não são catalogados apenas casos de conflitos, mas também constam alguns desastres. Também é digno de nota que, pela natureza da iniciativa, o EJAtlas não se pretende e nem pode ser assumido como um banco de dados exaustivo, já que a ausência de situações conflitivas em determinada região não significa que o local não possua tensões.

Até o momento do presente levantamento, realizado em dezembro de 2022, o EJAtlas conta com 3769 casos reportados no mundo, sendo 174 deles no Brasil – foco da análise realizada. O quadro a seguir indica a distribuição dos casos descritos por tipo:

⁶ No original: Nuclear; Mineral Ores and Building Extractions; Waste Management; Biomass and Land Conflicts; Fossil Fuels and Climate Justice/Energy; Water Management; Infrastructure and Built Environment; Tourism Recreation; Biodiversity Conservation Conflicts; Industrial and Utilities Conflicts.

Quadro 2 - Conflitos ambientais no Brasil (EJAtlas - dezembro de 2022)

TIPO DE CONFLITO	CASOS REPORTADOS NO BRASIL
Energia nuclear	2
Extração de minérios e de materiais de construção	40
Gerenciamento de resíduos	14
Conflitos por terra	60
Combustíveis fósseis e Justiça Climática/Energia	12
Gestão da água	17
Obras de infraestrutura	13
Turismo	2
Conservação da biodiversidade	7
Conflitos industriais	7
Total	174

Fonte: elaboração própria a partir de dados do EJAtlas.

No contexto brasileiro, é relevante que, dentre os 174 casos identificados e descritos, a maior parte deles é relacionada a conflitos por terra (60 casos), número que pode ser ampliado se considerarmos que as disputas envolvendo a biodiversidade (7) também estão atravessadas por tensões referentes à expansão de fronteira agropecuária. Logo em seguida vêm os conflitos envolvendo a mineração (40 casos) e os conflitos pela gestão da água (17), que, no território brasileiro, compreendem sobretudo tensões relativas à construção de hidrelétricas.

Em realidade, um olhar mais demorado sobre os conflitos catalogados revela a prevalência de conflitos oriundos das lógicas neoe-xtrativistas que a literatura latino-americana bem identifica (Svampa, 2016; 2019; Merchand Rojas, 2016) Isto posto, é possível afirmar que os conflitos são em muito interconectados, o que indica os efeitos de um modelo de desenvolvimento nacional adotado, já que este exige intervenções na paisagem em grande escala: conflitos em torno a infraestrutura estão relacionados àqueles que envolvem a atividade-fim (a exemplo da geração de energia, mineração, etc, que precisam de infraestruturas de transporte e de conexão). Este fenômeno se faz ver no caso das tensões relatadas pelo processo de expansão de linhas de

transmissão⁷ da energia oriunda de Tucuruí (PA) até Roraima: o próprio processo de geração de energia⁸ nesta planta hidrelétrica já é conflituoso, o que é evidenciado pelo EJAtlas. Em ambos os casos é relatado que comunidades indígenas e outros grupos tradicionais (quilombolas e pescadores) foram (pela construção da hidrelétrica) e serão (quando da implementação da linha de transmissão) os mais afetados, pois as obras deste tipo de empreendimento exigem deslocamentos de população e alteram os modos de vida dos indivíduos.

Vale ressaltar que, no território brasileiro, os conflitos reportados se fazem ver em todas as regiões (Figura 2), ainda que determinados tipos sejam predominantes em locais específicos (por exemplo: os conflitos envolvendo atividades turísticas se concentram no litoral; os relativos à gestão da água estão em sua maioria na bacia amazônica).

Figura 2 – Conflitos brasileiros no EJAtlas (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

Em que pese o caráter colaborativo e não exaustivo dos conflitos catalogados pelo EJAtlas, é interessante notar que, dentre os 174 casos relatados no território brasileiro, 113 deles dizem respeito a empreendimentos em operação; 7 a atividades propostas/em fase exploratória; 16 planejados; 11 em construção; 2 têm seus status desconhecido; e 25 constam como parados/encerrados. Dentre aqueles que resulta-

⁷ Disponível em: <https://ejatlas.org/conflict/extension-of-tucuruí-transmission-line-to-roraima-brazil>. Acesso em 21 nov. 2022.

⁸ Disponível em: <https://ejatlas.org/conflict/tucuruí-hydroelectric-dam-and-the-assassination-of-dilma-ferreira-silva-para-brazil?translate=en>. Acesso em 21 nov. 2022.

ram no encerramento ou suspensão provisória do empreendimento, há que se notar a reação das comunidades no que o EJAtlas identifica como “resistência preventiva”, isto é, mobilizações que acontecem antes da implementação efetiva das atividades. Este fato permite indicar a importância da **publicização da informação** no contexto de grandes empreendimentos, algo a se ter em vista pela Defensoria Pública da União⁹.

Ainda no que se refere ao tipo de ativismo, 25 casos são catalogados como mobilizações por reparação. Com exceção de conflitos que se referem a desastres (derramamento de petróleo, contaminação por rejeitos da mineração), todos envolvem comunidades indígenas e/ou outras comunidades tradicionais, trabalhadores sem terra, pescadores, movimentos sociais e mulheres. A presença destes grupos e sujeitos sociais vulnerabilizados na maior parte dos 174 conflitos identificados pelo EJAtlas permite reafirmar a compreensão de que a proteção do ambiente e de recursos naturais é parte central da defesa de direitos humanos. No contexto brasileiro, **a garantia do território** (e a conservação dos elementos que nele se encontram: terra, água) **está intimamente ligada à possibilidade de proteção dos modos de vida tradicionais.**

Dentre as principais violações de direitos humanos, apenas nove dos 174 casos registrados no Brasil não mencionam como impactos (seja efetivo ou potencial) deslocamentos (*displacement*), desapropriação de terras (*land dispossession*), perda dos meios de subsistência (*loss of livelihood*), perda de conhecimentos/práticas/culturas tradicionais (*loss of traditional knowledges/practices/culture*) e perda da paisagem/sentido do lugar (*loss of landscape/sense of place*). Ainda que estas categorias se interseccionem e se sobreponham, a plataforma indica que 141 casos registram riscos de deslocamentos; 125 envolvem desapropriação de terras; 122 a perda de conhecimentos/práticas/culturas; 105 a perda da paisagem/sentido do lugar.

Para além dos já citados, também são dados significativos indicados pela plataforma como impactos socioeconômicos: a corrupção e a cooptação de diferentes atores envolvidos no conflito (94 casos); o

⁹ Ainda assim, registre-se que apenas a resistência preventiva não garante a alteração/interrupção do projeto, haja vista que 50 casos registrados tiveram manifestações preventivas – e nem metade deles resultou em mudanças no empreendimento.

incremento da violência e da criminalidade (85 casos); a emergência de problemas sociais, como o alcoolismo e a prostituição (73 casos); impactos específicos sobre a vida das mulheres (58 casos); a ampliação do desemprego e da vulnerabilidade laboral (54 casos); e a militarização do território (54 casos).

Além de impactos socioeconômicos, o EJAtlas apresenta também os riscos e efeitos ecológicos e na saúde das populações. Bem que os riscos ecológicos componham apenas indiretamente o cenário de violações aos direitos humanos e modos de vida tradicionais, destaque-se que 112 casos dentre os relatados indicam a ampliação da insegurança alimentar. No que tange os danos à saúde, pode-se considerar que todas as categorias apresentam relação com outros impactos socioeconômicos já mencionados (subnutrição; condições resultantes da vulnerabilização social e da violência; doenças infecciosas; e exposição a subprodutos químicos e radioativos).

Por fim, a busca realizada permite novamente afirmar que o modelo de desenvolvimento ensejado em práticas neoextrativistas, por sua intensidade e escala, envolve transformações de paisagem e, por conseguinte, mudanças significativas nas formas possíveis de se habitar.

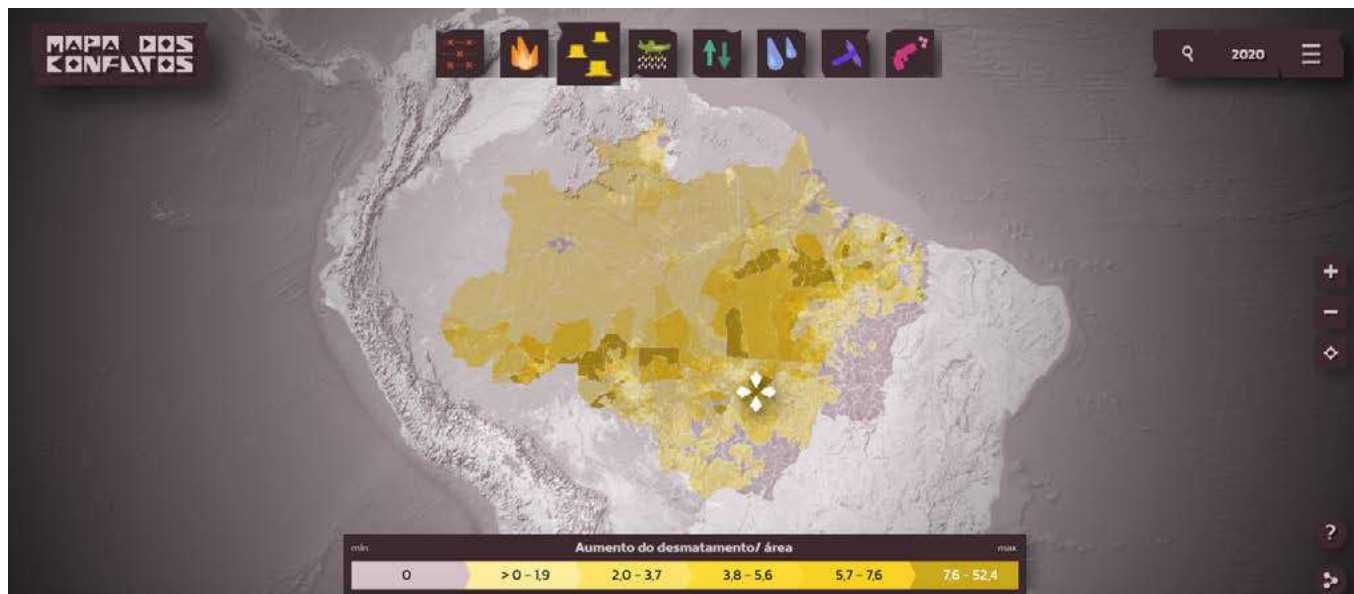
2 MAPA DOS CONFLITOS (AGÊNCIA PÚBLICA/COMISSÃO PASTORAL DA TERRA) ¹⁰

O Mapa dos Conflitos é uma iniciativa recente, fruto de uma parceria entre a Agência Pública e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), órgão da Igreja Católica. A ferramenta desenvolvida reúne dados quantitativos dos conflitos no campo no território da Amazônia Legal brasileira entre os anos de 2011 e 2020. Trata-se de um esforço especial de investigação e compilação de dados, que conta com uma série de reportagens, um vídeo de animação que contextualiza a emergência de conflitos na Amazônia; e o próprio mapa interativo (Figura 3). Ao longo da década, foram registrados 7.818 conflitos¹¹.

¹⁰ Disponível em: <https://mapadosconflitos.apublica.org/mapa>. Acesso em 25 de jan. 2023.

¹¹ De acordo com dados da Agência Pública e da CPT.

Figura 3 - Mapa dos conflitos da Agência Pública/Comissão Pastoral da Terra (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

No Mapa, é possível observar as disputas catalogadas em relação a oito categorias, que correspondem a tipos de disputas: conflitos, desmatamento, queimadas, mineração, água, agrotóxicos, violência e desigualdade. Como a própria imagem recém apresentada pela Figura 3 permite observar, o mapa apresenta os dados por município e de acordo com um critério de pontuação/concentração assim estabelecido¹²: nas categorias água, conflitos e desigualdade o indicador é o valor bruto; nos casos dos agrotóxicos e da violência, calcula-se proporcionalmente ao tamanho da população do município; já quando da seleção de desmatamento, queimadas e mineração, o cálculo é proporcional ao tamanho da área do município. No limite inferior do mapa, há a escala de concentração das tensões: quanto mais intensa a cor, maior o grau de disputas registradas em uma dada localidade. A ferramenta também indica o município com maior índice de conflitos de cada tipo no ano, o que é explicitado por um elemento gráfico de foco: no caso do desmatamento, mesmo mapa da Figura 3 acima, a Figura 4 permite observar o epicentro do desmatamento no ano de 2020 no município de União do Sul (MT).

¹² A metodologia detalhada desenvolvida pela iniciativa pode ser consultada em: <https://mapadosconflitos.apublica.org/metodologia>. Acesso em 25 nov. 2022.

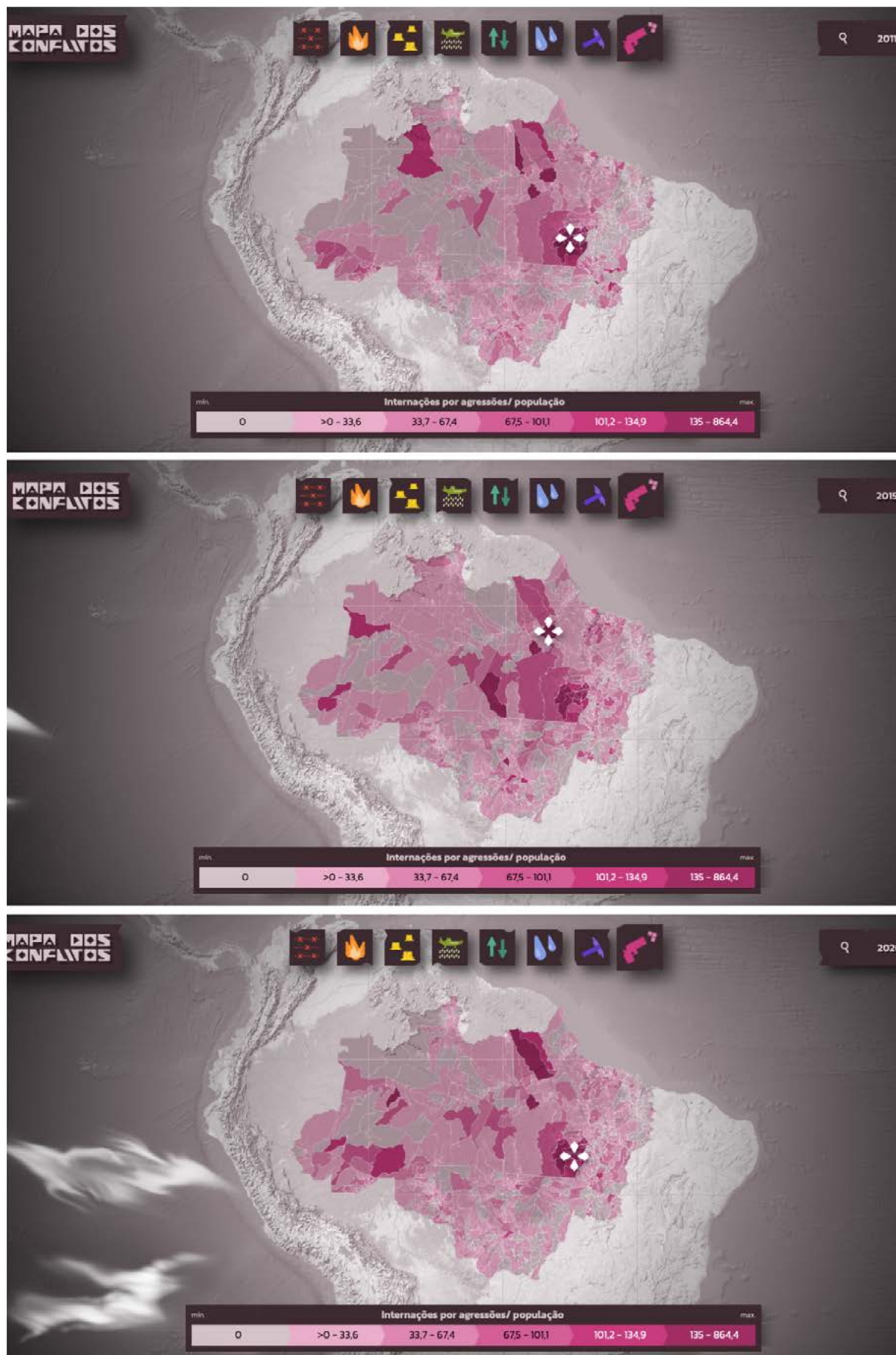
Figura 4 - Mapa dos conflitos: epicentro do desmatamento (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

Ainda que a ferramenta tenha menos recursos do que cartografias similares – não é possível, por exemplo, acessar exatamente qual é a fonte do conflito e quais os atores envolvidos – é interessante perceber que o Mapa permite acompanhar a evolução das disputas por tipo: basta acessar anualmente o levantamento. Na Figura 5 a seguir é possível acompanhar a situação dos conflitos em relação à violência; para fins de comparação, foram destacados os anos de 2011, 2015 e 2020:

Figura 5 - Mapa dos conflitos: evolução da violência: 2011, 2015 e 2020



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Mapa/capturas de tela.

Dentre os dados reunidos pela iniciativa, destaque-se a presença da violência no território amazônico: “Mais de 100 mil famílias foram afetadas, com 2.397 vítimas de ameaça, assassinato ou tentativa de assassinato. As agressões geraram 312 mortes.” (MUNIZ; FONSECA, 2022 [não paginado]). A violência, de acordo com dados da CPT (2020), aumentou consideravelmente nos últimos anos, conforme indica a tabela a seguir:

Tabela 1 – Violência na Amazônia: 2018-2019

Variável	Total 2019	Brasil	Amazônia 2019	%	Amazônia 2018	% em relação a 2018
Conflitos por terra	1.254		748	60	638	+17
Famílias envolvidas	144.742		102.734	71	75.447	+36
Famílias expulsas	1.044		295	28	1.387	-79
Famílias despejadas	10.362		5.877	57	3.223	+82
Casas destruídas	1.826		735	40	2.428	-70
Roças destruídas	2.212		809	37	470	+72
Bens destruídos	5.774		2.538	44	1.624	+56
Pistolagem	10.171		5.945	58	4.598	+29
Invasão	39.697		33.202	84	21.461	+55

Fonte: Cedoc Dom Tomás Balduino - CPT (2020)¹³.

Os dados recolhidos indicam que diversos tipos de violência estão associados à expansão de fronteira agropecuária e à indústria extrativista: o número de famílias despejadas na Amazônia entre 2018 e 2019 quase dobrou, como também aumentaram as ocorrências de pistolagem e invasão. No mesmo período, há uma ampliação da exploração de minérios e de produção agropecuária (especialmente a pecuária e a sojicultura).

Para além dos dados presentes no Mapa elaborado junto à Agência Pública, os dados da CPT indicam a permanência de outra violação aos direitos humanos junto aos conflitos no campo: o trabalho

¹³ Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacao?task=download.send&id=14187&catid=74&m=0>>. Acesso em 22 nov. 2022.

escravo. Bem que entre 2010 e 2017 tenha havido uma redução considerável nos casos deste tipo (de 204 a 66 casos anuais reportados), desde 2018 o número de ocorrências deste tipo tem aumentado¹⁴. Isto posto, é possível afirmar que conflitos ambientais decorrentes do neo-extrativismo podem estar associados a violações trabalhistas, para além de outras formas de violência e desagregação social.

Ainda que os dados reunidos neste Mapa de Conflitos possam servir de referência para violações que se repetem, há que se ressaltar que a ausência de um catálogo descritivo de cada disputa apontada impede maiores considerações. Em especial, não é possível verificar em que medida as tensões apresentadas são oriundas de empreendimentos extrativistas regularizados (e.g. hidrelétricas, plantas mineradoras) ou se decorrem sobretudo de atividades ilegais de exploração (e.g. garimpo, madeireiros).

3 MAPA DE CONFLITOS ENVOLVENDO INJUSTIÇA AMBIENTAL E SAÚDE NO BRASIL¹⁵

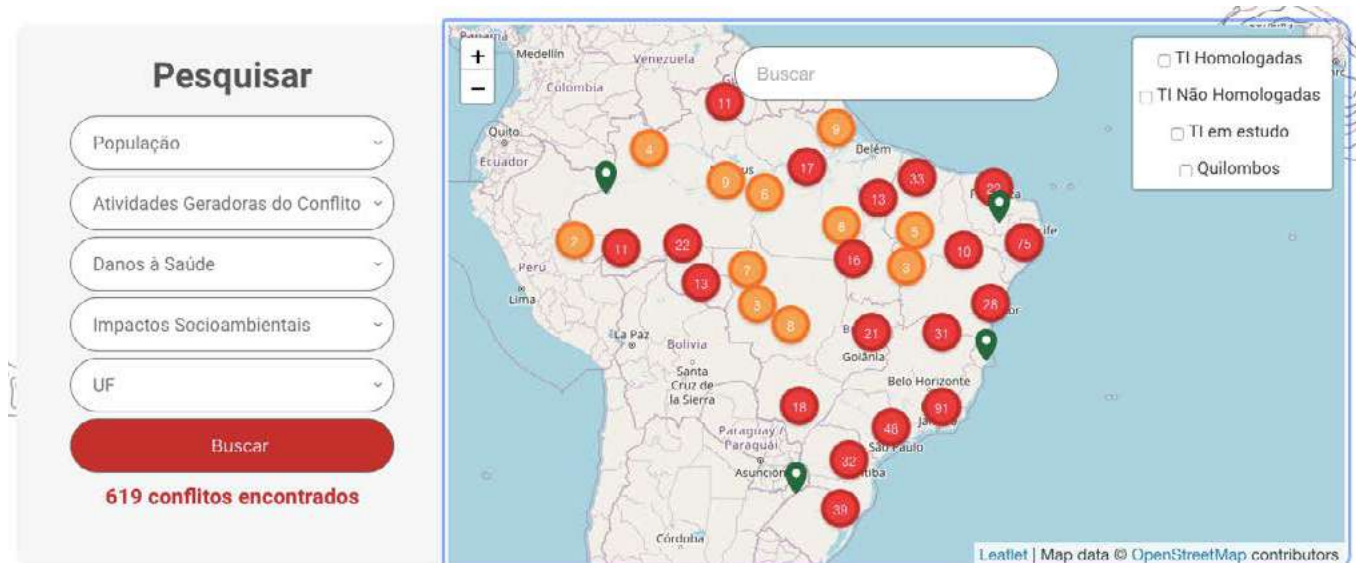
O Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil foi lançado em 2008 e pode ser considerado, a exemplo das outras ferramentas já descritas, um projeto em aberto, visto que segue catalogando casos de conflitos ambientais deflagrados¹⁶. A iniciativa é fruto de uma parceria entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), contando em seu lançamento com o apoio do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, vinculado ao Ministério da Saúde. De acordo com Porto, Pacheco e Leroy (2013), coordenadores da iniciativa, o projeto se insere em um contexto de parceria com a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA).

¹⁴ Dados da CPT disponíveis em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacao?task=download.send&id=14190&catid=74&m=0>> . Acesso em 22 nov. 2022.

¹⁵ Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/-EJAtlas>. Acesso em 22 nov. 2022.

¹⁶ Esta aliás é uma característica da iniciativa: conforme informam Porto, Pacheco e Leroy (2013), apenas são investigados e catalogados os casos de conflito deflagrado, bem que o projeto receba denúncias de numerosos casos nos quais se fazem ver injustiças, ameaças e resistências. Por esta razão, o empreendimento da Fiocruz certamente não compreende, e nem o pretende, todas as tensões envolvendo projetos extrativistas no Brasil.

Figura 6 - Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

Atualmente, a ferramenta cataloga 619 conflitos no Brasil – em seu lançamento eram 297. Como a Figura 6 permite observar, são relatadas disputas em todas as regiões do Brasil. O Mapa permite realizar a busca por meio de cinco filtros: por tipo de população envolvida¹⁷; por tipo de atividade geradora do conflito¹⁸; por tipo de dano à saúde¹⁹; por tipo de impacto socioambiental²⁰; e por estado da federação. Quando aplicados os filtros, é possível acessar um relato completo da situação conflitiva, no qual constam: o histórico do conflito; os atores sociais envolvidos; a posição de entidades (como a Defensoria Pública da União, o Ministério Público e instituições da sociedade civil organizada); as soluções encontradas; as fontes de pesquisa utilizadas para o relato. Importante, novamente, notar que em diversos contextos há uma sobreposição de efeitos em uma mesma disputa, como identifica a Figura 7 a seguir.

¹⁷ Neste filtro estão disponíveis mais de 50 categorias de população vulnerabilizada. Um único conflito pode envolver mais de um tipo de população.

¹⁸ Neste filtro aparecem mais de 40 atividades, destacando-se as relacionadas a empreendimentos extrativistas (e.g. barragens hidrelétricas; mineração, garimpo e siderurgia; petróleo e gás) e também tensões envolvendo instituições (e.g. atuação do judiciário; atuação de entidades governamentais; ação missionária). Um único conflito pode envolver mais de um tipo de atividade.

¹⁹ São 17 as categorias presentes neste filtro. O Mapa considera a violência um dano à saúde. Um único conflito pode envolver mais de um tipo de dano à saúde.

²⁰ São 21 os impactos socioambientais listados. Um único conflito pode envolver mais de um tipo de impacto.

Figura 7 - Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil: efeitos conjuntos

Nome	UF	Município	Populações	Atividades Geradoras do Conflito	Danos à Saúde	Impactos Socioambientais
BA - Comunidades lutam para reivindicar seus direitos e acelerar os processos de certificação e de titulação de terras, contra especulação e energia eólica	BA	Caetité (BA)	Agricultores familiares, Geraizeiros, Quilombolas	Atuação de entidades governamentais, Energia eólica, Especulação imobiliária, Políticas públicas e legislação ambiental	Acidentes, Piora na qualidade de vida, Violência - ameaça	Alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território, Assoreamento de recurso hídrico, Desmatamento e/ou queimada, Falta / irregularidade na demarcação de território tradicional, Invasão / dano a área protegida ou unidade de conservação, Poluição de recurso hídrico, Poluição sonora

Fonte: captura de tela.

A busca realizada permite afirmar que, dentre as principais violações/efeitos está a violência: 277 dos casos descritos envolvem ameaças; muitos dos quais associados a outros tipos de violência, como coação física (130 casos), assassinato (92 casos), lesão corporal (87 casos) e violência psicológica (15 casos). Os dados sobre vulnerabilidade alimentar e nutricional também chamam a atenção: são 263 casos nos quais se destaca a insegurança alimentar; em 77 é relatada desnutrição.

Por fim, também é significativo que o Mapa aponte 412 casos nos quais se verifica alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território (pela ferramenta compreendida como Dano socioambiental). Dentre as populações com mais registros de afetação por essa transformação estão os agricultores familiares (156 registros), seguidos por povos indígenas (147 registros), quilombolas (121 registros), pescadores artesanais (82 registros) e ribeirinhos (62 registros).

4 OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS DE MINERAÇÃO DA AMÉRICA LATINA (OCMAL) 21

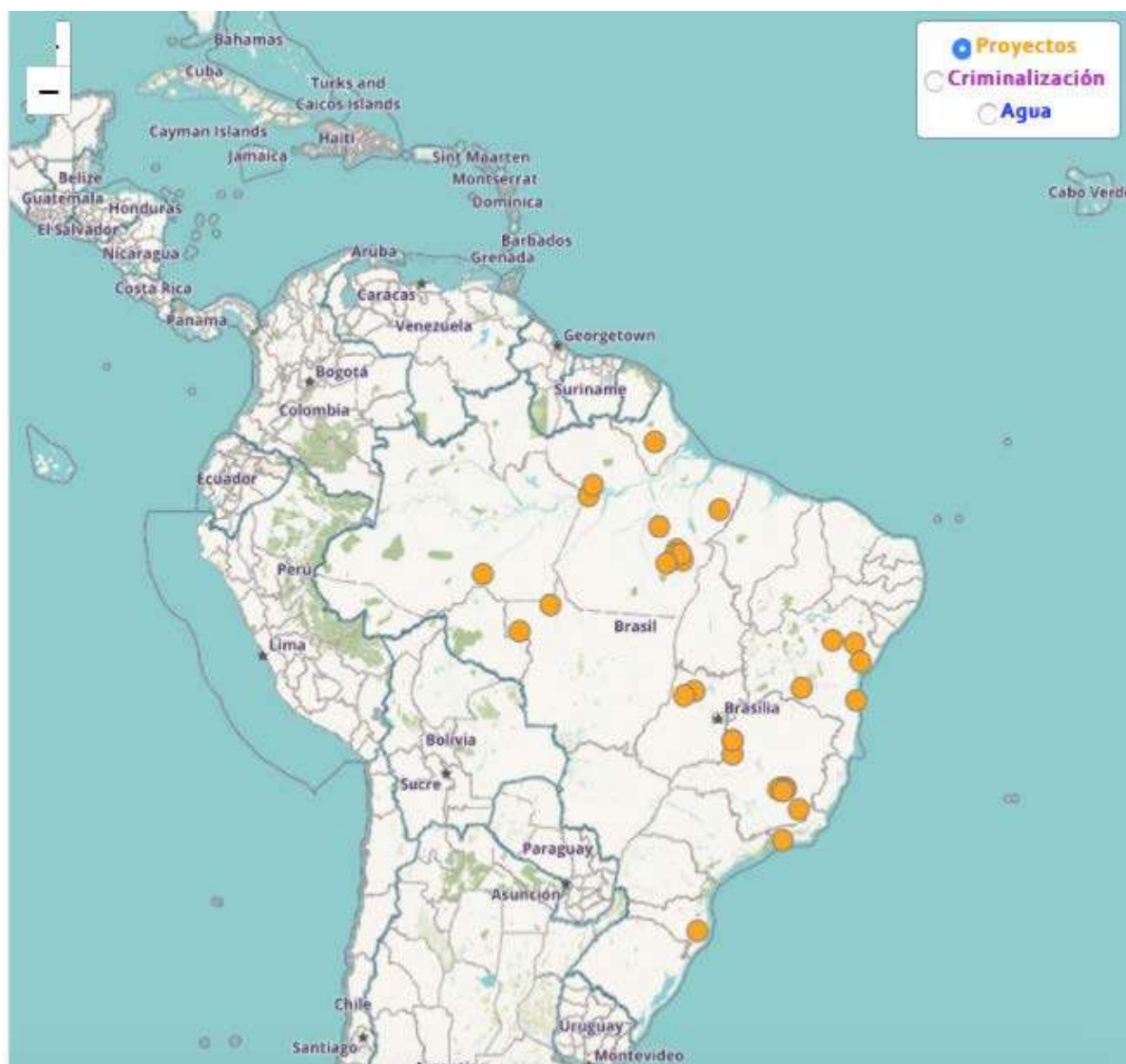
O Observatório de Conflitos de Mineração da América Latina (OCMAL) foi lançado em 2007, em um encontro realizado na Bolívia. A

²¹ Disponível em: https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2. Acesso em: 25 jan. 2023.

iniciativa surge da compreensão de que o avanço do extrativismo mineiro, a partir dos anos 1990, gera efeitos devastadores às comunidades e às paisagens do continente. O OCMAL é fruto de uma parceria entre Cooperacion y Grufides (Peru), Olca (Chile), Acción Ecológica (Ecuador) e Censat Agua Viva (Colômbia). Atualmente o projeto é composto por diversas organizações latino-americanas; do Brasil participa a associação de direitos humanos e direitos da natureza Justiça Nos Trilhos.

Dentre as iniciativas de cartografia de conflitos indicadas, esta ferramenta é a que reúne o menor número de registros no Brasil: são 26 casos reportados, como indica a Figura 8.

Figura 8 - Observatório de Conflitos de Mineração da América Latina - OCMAL (dezembro de 2022)



Fonte: captura de tela.

Cada um dos conflitos catalogados conta com uma descrição e com informações gerais, como: início do dano; início do conflito; quantas comunidades foram/são afetadas e qual sua ocupação principal (e.g. agricultura, grupos étnicos); e quais os atores envolvidos.

A ferramenta não conta com filtros específicos que informem do tipo de violação que se faz ver em cada um dos conflitos. A leitura dos eventos catalogados, no entanto, permite apontar para o predomínio de situações envolvendo a violação do direito à saúde, visto que os casos indicam a contaminação da água e do solo. Os projetos mineiros catalogados também indicam a presença de deslocamentos populacionais e degradação dos recursos produtivos. Quando envolvidas comunidades e grupos que possuem modos de vida tradicionais, como indígenas e quilombolas, a plataforma também indica violações dos direitos dos povos à autodeterminação. Apesar de seu caráter generalizante, o OCMAL – quando lido em conjunto com outras iniciativas de cartografia social apresentadas neste estudo – corrobora para a compreensão de que empreendimentos de grande escala em geral têm implicações em uma série de direitos difusos, bem como amplificam a vulnerabilidade de grupos sociais já comumente fragilizados.

5 MAPA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS²²

Iniciado em 2007, o Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais é uma colaboração entre três grupos de pesquisa ligados a universidades mineiras: o Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTA/UFMG); o Núcleo de Investigação em Justiça Ambiental da Universidade Federal de São João del-Rei (NINJA/UFSJ); e o Núcleo Interdisciplinar de Investigação Socioambiental da Universidade Estadual de Montes Claros (NIISA/UNIMONTES).

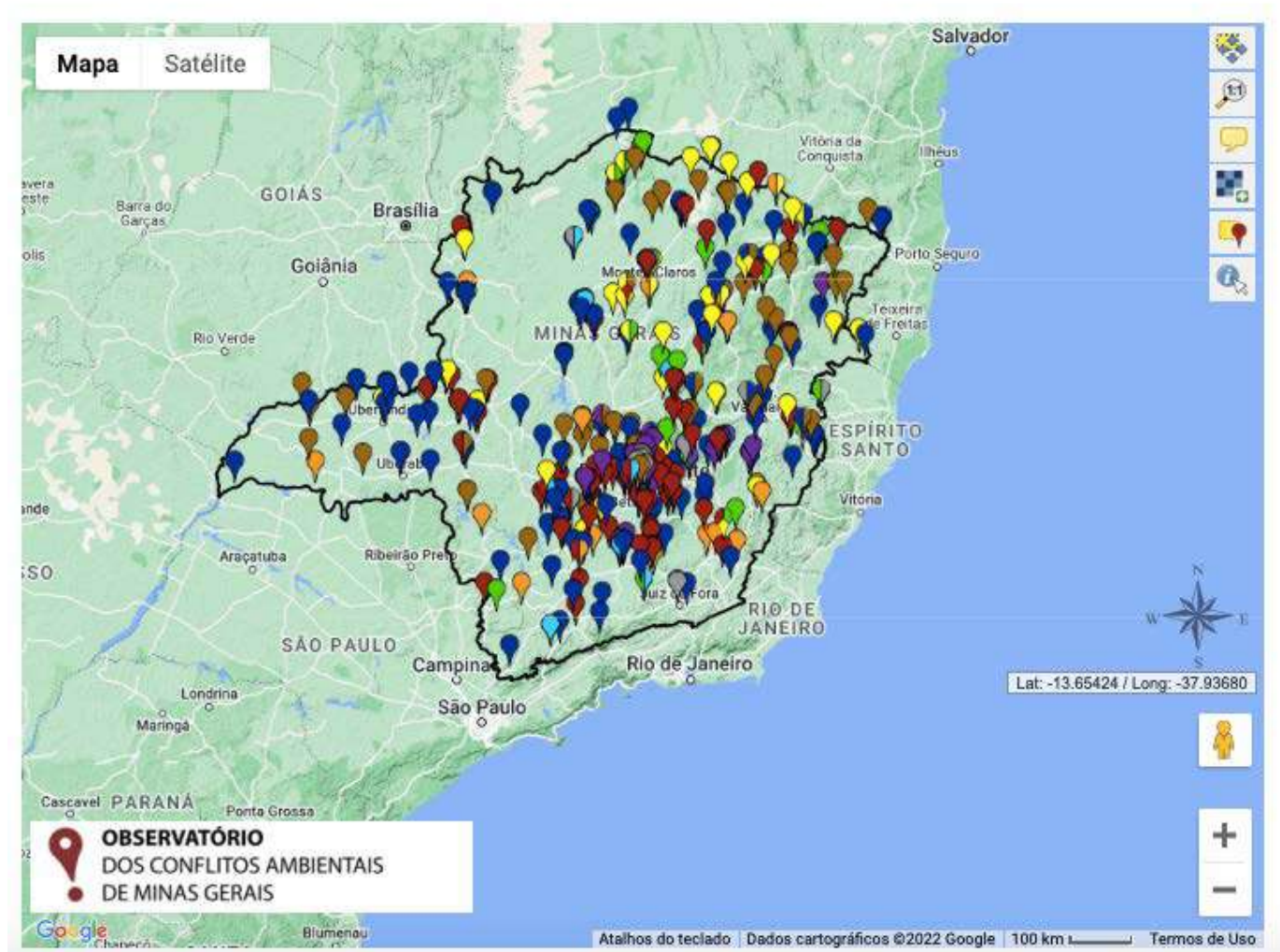
O Mapa é resultado de pesquisas realizadas pelas instituições entre 2000 e 2010 e não pretende ser um levantamento exaustivo: estão indicados os conflitos mais representativos do estado, identificados por meio de um duplo movimento. Na primeira etapa, a investigação buscou por casos judicializados de conflitos; na segunda fase, foram

²² Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/mapa-dos-conflitos-ambientais/>. Acesso em: 25 jan. 2023.

escutados grupos sociais envolvidos, o que permitiu a identificação de disputas não institucionalizadas. O resultado da pesquisa conduz aos 500 casos inicialmente catalogados, como indica a Figura 9 a seguir.

Figura 9 - Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais (dezembro de 2022)

MAPA DOS CONFLITOS AMBIENTAIS



Fonte: captura de tela.

Cada um dos conflitos apresenta uma ficha técnica, na qual são destacados os atores sociais envolvidos; a classificação do caso; as atividades que geram o conflito; e há uma descrição da situação, onde se apresenta a população afetada e o histórico do caso. Dentre as possibilidades de classificação, encontram-se: Áreas protegidas (Conservação/Biodiversidade); Atividade Agrícola/ Pecuária / Florestal; Atividades Agroindustriais; Atividades Industriais; Comércio e Serviços; Demanda Territorial; Dinâmicas Urbana; Infraestrutura; Uso e ocupação do solo. Desta iniciativa, é interessante notar que a própria exibição do Mapa

apresenta graficamente – por meio de marcadores com múltiplas cores – conflitos compostos por mais de um tipo de disputa (e.g. demandas territoriais associadas a atividades de mineração).

O site no qual o Mapa está hospedado conta também com um repositório de textos analíticos sobre a experiência²³, que permitem ampliar a reflexão e confrontar os dados localizados com a literatura especializada. De acordo com as interpretações de alguns destes textos (Pereira, 2010; Costa Filho, 2010), é possível identificar Minas Gerais como um mosaico de conflitos, compreensão que pode ser estendida ao Brasil quando se observam as iniciativas cartográficas nacionais.

PARTE I – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cartografia de conflitos tem se mostrado uma estratégia recorrente na denúncia e catalogação de tensões. Por sua forma de apresentação, argumenta-se que repositórios desse tipo possibilitam o acesso de públicos mais amplos que os especializados. As ferramentas descritas ao longo deste capítulo guardam similaridades e permitem algumas inferências, muitas das quais já apresentadas quando da discussão dos dados obtidos em cada iniciativa. Nesta seção final, então, serão indicadas algumas considerações mais amplas oriundas da análise do conjunto dos dados recolhidos. Bem que as ferramentas observadas não se pretendam um catálogo exaustivo dos conflitos no Brasil, pode-se interpretá-los como representativos de uma série de disputas que toma corpo no país. Visto que o objetivo deste levantamento era identificar as principais violações de direitos verificadas na instalação, desenvolvimento e operação de grandes empreendimentos neoextrativistas; duas ressalvas devem ser feitas:

a. Quanto às especificidades das ferramentas: cada plataforma realiza sua catalogação de maneira independente e a partir de metodologias distintas (e.g. coleta de dados de instituições já estabelecidas como a CPT, contribuições oriundas de metodologias participativas, coleta em dados judicializados). Isto faz com que alguns dos conflitos se sobreponham em distintas plataformas. Mais do que a origem dos dados, é a sua forma de catalogação que traz problemas em uma análise global: as categorias utilizadas são diferentes em cada plataforma, o

²³ Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/producao-academica/categoria/textos-analiticos-do-mapa-de-conflitos-ambientais/>. Acesso em 25 nov. 2022.

que impede uma interpretação mais rigorosa (isto é: há plataformas que indicam apenas “infraestrutura” como atividade geradora de conflito, enquanto outras diferenciam por tipo de empreendimento);

b. Quanto à natureza dos empreendimentos mencionados: na maior parte dos repositórios não há diferenciação explícita entre conflitos oriundos de atividades legais ou de ilegalidades. Por mais que rodovias e hidrelétricas sejam, a priori, obras vinculadas e reguladas pelo poder público, não se pode assumir esta pressuposição no caso de atividades de mineração e de expansão de projetos de agricultura e pecuária.

Ainda que com as limitações impostas pelas considerações acima mencionadas, o conjunto dos dados permite identificar uma sequência de violações que se repetem quando de conflitos ambientais. Para fins analíticos, eles podem ser reunidos em três grandes grupos.

O primeiro deles refere-se ao aumento da **violência**: registros de tensões entre grupos sociais diferentes que envolvem coerções, assassinatos e expulsões de grupos dos territórios até então habitados. Outra ordem de violações que deve ser destacada é aquela relacionada a **irregularidades trabalhistas**: relatos de acidentes de trabalho e falta de condições de trabalho digno são comuns, bem como diversos dos conflitos catalogados indicam a presença de trabalho análogo à escravidão. Por fim, são muitos os relatos de **desagregação social**, que envolve a cooptação de lideranças e a criminalização de movimentos sociais, tendo efeitos específicos também sobre a vida de mulheres. De forma geral, é possível afirmar que a grande maioria dos conflitos catalogados nas plataformas tem como principal efeito/problema o **deslocamento de comunidades**, procedimento que tem vínculos quanto com a violência quanto com a desagregação social – em especial quando os implicados são grupos tradicionais cujos modos de vida estão diretamente conectados à manutenção de determinado território.

Vale também dizer que as iniciativas observadas têm um engajamento explícito com a ideia de “justiça ambiental”, conceito que articula demandas de movimentos sociais e espaços acadêmicos. A noção é criada em 1978, nos Estados Unidos, mas logo se expande para outros continentes. No Brasil, em 2001 é fundada a Rede Brasileira de

Justiça Ambiental (RBJA), que enfatiza o combate à injustiça ambiental, definida como:

[...] o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. (Declaração da Rede Brasileira de Justiça Ambiental)

No contexto brasileiro, então, a noção de justiça ambiental passa necessariamente por pautar o modelo de desenvolvimento amplificado pelo processo de neoextrativismo (SVAMPA, 2016). Além disso, há uma ênfase às questões étnicas e aos modos de vida tradicionais, debates caros ao cenário de disputas nacional. Por fim, vale a pena registrar que a justiça ambiental, enquanto conceito teórico-político, não tem fins apenas descritivos, como indica Henri Acselrad (2010, p. 11):

Justiça ambiental é, portanto, uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos. Na experiência recente, essa noção de justiça surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais que alteraram a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e, em determinadas circunstâncias, produziram mudanças no aparelho estatal e regulatório responsável pela proteção ambiental.

Isto posto, assumir os conflitos ambientais como unidade analítica permite indicar as desigualdades e violações, como realizado no levantamento apresentado nesta Parte I, mas também buscar as estratégias e transformações que as disputas engendram. São estes processos que serão enfatizados nos estudos de caso que compõem a segunda parte do presente estudo.

2 ESTUDO DE CASO

Se a primeira parte deste estudo identificou os principais tipos de empreendimentos envolvidos quando de conflitos ambientais no Brasil, destacando as violações que mais se repetem, esta Parte II busca, por meio de casos significativos no cenário internacional, atentar para possíveis transformações nas legislações e políticas públicas engendradas por conflitos envolvendo grandes empreendimentos na América Latina. Para tanto, serão descritos três casos: no setor de energia, o projeto HidroAysén na Patagônia chilena; no setor de mineração, o projeto das Minas Conga (expansão das Minas Yanacocha), no Peru; no setor agropecuário, a implementação do rastreio obrigatório do gado de corte no Uruguai.

Ainda que não se pretenda uma descrição exaustiva de cada caso, foram obtidas informações em repositórios acadêmicos nacionais (como o Banco Nacional de Teses e Dissertações) e internacionais (como a plataforma Scielo e o Google Scholar). Também compõem o estudo as informações oriundas de sites institucionais de empresas, de movimentos sociais e de veículos de imprensa internacionais. Nos três casos é possível afirmar que há lacunas documentais, o que indica possibilidade de estudos mais detalhados a serem realizados por diferentes áreas do conhecimento. Todas as seções apresentam brevemente o caso escolhido, identificando os principais atores sociais envolvidos e o desfecho do conflito deflagrado. Bem que nem todos os casos tragam exemplos de boas práticas, é possível inferir possibilidades de resolução a partir dos equívocos – especialmente no que se refere à necessidade da criação e da manutenção de mecanismos de diálogo mais simétricos entre empresas, Estado e comunidades.

1 SETOR ENERGÉTICO: PROJETO HIDRELÉTRICO HIDROAYSÉN NA PATAGÔNIA CHILENA

O Projeto Hidrelétrico *HidroAysén* (PHA) foi um controverso programa que previa a construção de um complexo hidrelétrico com cinco represas nos rios Baker e Páscua, na região de Aysén, na Patagônia chilena. Especificamente, as centrais afetariam Cochrane, Tortel e Villa O'Higgins, comunas localizadas na província de Capitán Prat. A região é habitada por um mosaico de populações com modos de vida diversos, que envolve especialmente *campesinos* (identidade que designa o que, no Brasil, poderíamos chamar aproximadamente de pequenos produtores), povos indígenas, grupos mapuche e *gauchos-patagones*. De acordo com dados de seus proponentes²⁴, juntas, as centrais teriam capacidade para gerar anualmente cerca de 18.430 GWh de energia, que seriam incorporados ao Sistema Interconectado Central (SIC) – vale mencionar que, no Chile, a geração, transmissão e distribuição de energia são controladas pelo capital privado, ainda que sob a regulação do Estado. A estimativa é que seriam necessários 12 anos para a construção das cinco represas, com o custo previsto de 3,2 bilhões de dólares; o processo envolveria o deslocamento de milhares de trabalhadores diretos para a região. Atualmente, nas localidades adjacentes às represas, vivem cerca de 4 mil pessoas (Hamamé, 2016). Estudos preliminares sobre o potencial de geração de energia na região já haviam sido realizados no período da ditadura militar chilena, mesmo momento no qual se privatizou o acesso aos recursos hídricos, por meio do Código da Água.

²⁴ O site oficial do PHA pode ser acessado em: <<https://www.hidroaysen.cl>>. Acesso em 7 dez. 2022.

Figura 10 – Localização da região de Aysén, no Chile



Fonte: Karte: NordNordWest, Lizenz: Creative Commons by-sa-3.0 de, CC BY-SA 3.0 DE <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/deed.en>>, via Wikimedia Commons

O PHA veio a público em 2005, quando surgiram os primeiros rumores de desenho e implementação das hidrelétricas: de acordo com dados de Aranda (2014), foi neste ano que *La Tercera*, um jornal

de grande circulação no Chile²⁵, noticiou investimentos milionários na região de Aysén com vistas a megacentrais de geração de energia. Em 2006, anunciou-se oficialmente a parceria ENDESACHile, consórcio composto pela empresa hispano-italiana ENDESA (com 51% das ações) e pela chilena Colbún (com 49% das ações). Ainda em 2005, a ENDESA realizou as primeiras incursões na região de Aysén a fim de elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – antes mesmo, portanto, das comunidades que habitam a região tomarem conhecimento dos planos empreendidos, o que amplia o cenário de irregularidades: há denúncias de ingresso e mapeamento de propriedades sem autorização do Estado ou dos *campesinos* proprietários. Ainda assim, em 2011, a “Comisión de Evaluación Ambiental” (CEA) da Região de Aysén votou a favor do projeto HidroAysén, concedendo a “Resolución de Calificación Ambiental” (RCA).

O processo de licenciamento, acolhido pelo Estado, foi acusado de fragilidades por um conjunto de atores e o estopim foi justamente a concessão da RCA: manifestações irromperam por todo o país. As controvérsias em torno ao projeto também expõem as tensões sociais envolvendo a suposta dicotomia entre a soberania nacional e os direitos dos povos indígenas e tradicionais, que, já marginalizados e vulnerabilizados, seriam os principais afetados pelo empreendimento. Para além da possível devastação da paisagem e de áreas protegidas nacionais, comunidades mapuche seriam impactadas especialmente pela construção da infraestrutura das linhas de transmissão, que – para levarem a energia até Santiago – possuiriam cerca de dois mil quilômetros de extensão, com milhares de torres de alta tensão (Hamamé, 2016). O EIA apresentado, no entanto, operava com um “desmembramento” da geração, transmissão e distribuição da energia, obliterando tratar-se de processos conectados e interdependentes.

Enquanto grupos a favor do empreendimento reiteravam argumentos mobilizados pelo próprio consórcio – garantia da soberania

²⁵ Não é raro, aliás, que investimentos em empreendimentos controversos sejam publicizados inicialmente por meio de notas e editoriais jornalísticos, sem que antes qualquer diálogo seja experimentado com os atores diretamente afetados (CAMANA, 2020). De certa maneira, esta característica comum pode ser pensada como uma violação ou um empecilho ao direito humano à informação, como consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

energética nacional, geração de energia limpa e renovável²⁶ – uma série de atores confrontava este regime argumentativo. As entidades que se uniram para questionar o projeto ressaltavam que o narrado aumento da produção de energia não resolveria o problema da pobreza e da insegurança econômica, mas poderia aprofundar as desigualdades na medida em que populações já marginalizadas não seriam as beneficiárias do projeto²⁷. O conflito envolvendo HidroAysén mobilizou também a crítica da narrativa de que hidrelétricas produzem energia limpa, a qual é bastante movimentada no contexto brasileiro – a despeito do registro de violências contra populações tradicionais e outros grupos (em contextos de implementação de barragens e construção de infraestruturas de distribuição, como indica Fleury [2013]). Ou seja: se conformavam diferentes regimes de argumentação, os quais eram oriundos de setores da sociedade muito diversos e que excederam o nível local da disputa.

Ainda que inicialmente grupos das comunas diretamente implicadas no possível alagamento tenham se manifestado (a despeito da desagregação social registrada em função de cooptação e mascaramento de informações²⁸), logo entidades de alcance regional, nacional e mesmo internacional passaram a se ocupar do debate sobre HidroAysén e empreendimentos hidrelétricos de grande porte, conformando o caso como um verdadeiro assunto público. Estavam reunidos, apenas no Conselho de Defesa da Patagônia, 68 entidades, entre ONGs ambientalistas, grupos de preservação da cultura e setores religiosos, como é o emblemático caso do Bispo de Aysén, Dom Luis Díaz Infante de La Moraque²⁹, de acordo com Aranda (2014). Do ponto de vista político-partidário, também a diversidade marcou a articulação contra o

²⁶ Esta série de argumentos está no próprio site do empreendimento HidroAysén, mas também estão em plataformas de setores da sociedade civil, como: <https://pt.globalvoices.org/2011/06/07/chile-o-povo-contra-a-hidreletrica-de-hidroay-sen/>. Acesso em 7 dez. 2022.

²⁷ Há dados aliás que indicam que o maior consumidor de energia no Chile é o setor da mineração. Isto corrobora para o argumento de autores latino-americanos de que o neoextrativismo opera em rede por meio de um conjunto de práticas de expropriação.

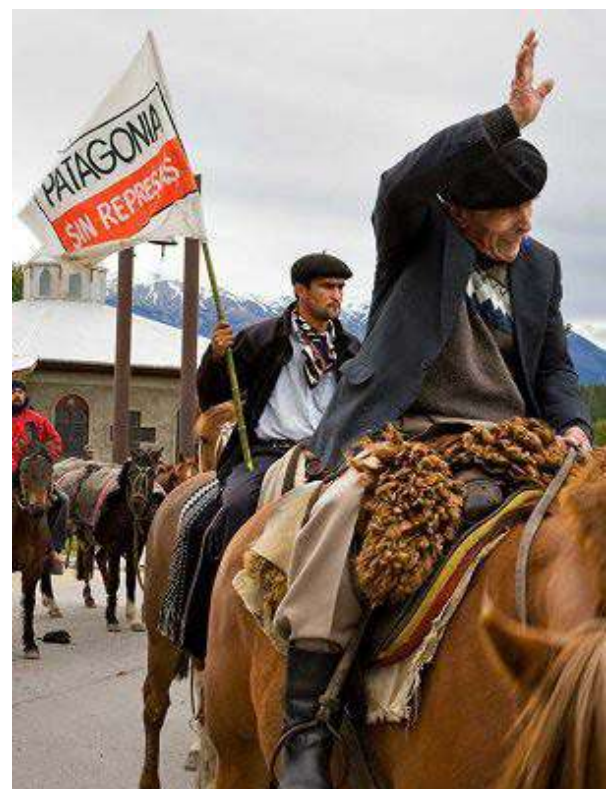
²⁸ Hamamé (2016) indica que o consórcio passou a oferecer contrapartidas aos moradores de Aysén, como bolsas de estudo nas áreas de interesse do projeto, algo que colaborou para a desagregação da comunidade. Do ponto de vista da agenda pública nacional, HidroAysén veiculou uma intensa campanha comunicacional a partir do mote “Chile com energia”, na qual argumentava que o país em breve sofreria um “apagão”.

²⁹ O líder religioso atuou fortemente na denúncia das más práticas da empresa, concedendo entrevistas nas quais indica o esquecimento do povo da Patagônia por parte do poder público e associa o projeto a novas formas de colonialismo. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/514629-hidreletricas-na-patagonia-o-novo-colonialismo-entrevista-especial-com-dom-luis-diaz-infante-de-la-mora>. Acesso em 5 dez. 2022.

PHA, destacando-se a atuação de Antonio Horvath, então senador por um partido considerado de direita.

Assim, debates inicialmente localizados passaram a conformar como um assunto público, que culmina na organização no movimento transnacional “Patagônia sem represas”. Articulando distintos argumentos contrários ao PHA – e, em última análise, à escala e intensidade da produção energética – manifestantes ocuparam as redes sociais e também as ruas de diversos pontos do país. A *hashtag* #noahidroaysen foi *trending topic* no Twitter no dia em que HidroAysén foi aprovada, em maio de 2011, mesmo dia em que um protesto reuniu cerca de quarenta mil pessoas em Santiago³⁰. Na ocasião, a manifestação foi duramente reprimida pelas forças policiais e 63 pessoas foram detidas, fato que ampliou o engajamento público com os debates em torno ao PHA e gerou tensões entre diferentes órgãos do Estado e do poder Judiciário chileno.

Figuras 11 e 12 – Protestos contra HidroAysén



Fonte: International Rivers, via Flickr.

Interessante notar como neste caso, paulatinamente, as formas de mobilização conquistaram novas arenas: as ruas e a ocupação de mídias digitais foram centrais para que proponentes da HidroAysén

³⁰ A grande manifestação repercutiu em jornais de diversos países, inclusive o Brasil. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/918970-protesto-reune-40-mil-em-santiago-contra-represas-na-patagonia.shtml>. Acesso em 20 de. 2022.

se vissem interpelados a fornecer informações para um público mais amplo, que não necessariamente estava implicado na construção das barragens. A diversidade destes atores sociais foi responsável também por produzir conteúdos e protestos em diferentes plataformas: a busca realizada indica que o conflito deu origem a documentários³¹ e discos³², que levaram a situação não apenas aos holofotes internacionais, mas também a marchas de mulheres e cavalgadas, atos simbólicos nos quais atores locais faziam ver justamente o modo de vida que estava em risco com a desapropriação prevista.

Por fim, em junho de 2014, já no governo de Michele Bachelet, o Conselho de Ministros³³ decidiu pela interrupção de HidroAysén, tornando sem efeito o RCA concedido anteriormente. Em 2015, a empresa anunciou que desistiria do projeto.

No caso de HidroAysén são apontadas muitas irregularidades, a quantidade de observações apresentadas durante o processo de licenciamento dão um sinal disso. Além do fato do projeto em termos de EIA, ser “fracionado” entre os componentes de geração (as represas) e de transmissão (as torres de alta tensão), o que para muitos é a maior de todas as irregularidades. Entre os moradores da região, a maior reclamação é em relação à falta de consulta local, embora esteja previsto no processo de elaboração do EIA, muitos denunciam os limites de participação, os prazos, a falta de publicização na época. No entanto, a maior de todas as críticas é direcionada ao sistema da avaliação ambiental chileno. O descrédito no sistema de avaliação ambiental parte da percepção de que o todo o processo de avaliação é direcionado a aprovar os projetos e sem haver jamais uma “verdadeira regulação” que leve a uma aprovação ou reprovação. (ARANDA, 2014, p. 162-163)

As razões do rechaço ao projeto, do ponto de vista formal, foram justamente relacionadas às fragilidades do EIA, em especial a ausência de um plano de reassentamento adequado às comunidades afetadas na região, a má avaliação de impactos ambientais e a insuficiência de

³¹ É o caso do documentário *Patagonia chilena sin represas*, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=6Pe5Klyji-fo>. Acesso em 8 dez. 2022.

³² Como o disco *Voces por Patagonia*, disponível para download em <<http://www.ecosistemas.cl/eco-cultural/voces-por-patagonia/>>. Acesso em 8 dez. 2022.

³³ O Conselho de Ministros é um ente criado no âmbito da Lei 20.600/2012 a fim de operar em contenciosos ambientais no Chile, com o poder de aprovar ou rejeitar atos administrativos na área ambiental (Ortega, 2017).

informação e planejamento no que se refere às linhas de transmissão. Isto posto, há que se registrar que a pressão popular jogou luzes sobre as fragilidades das documentações apresentadas pelo consórcio, mas igualmente passou a apontar a deficiência da legislação ambiental chilena vigente.

Do ponto de vista legal, a trajetória do Chile é bastante *sui generis* na medida em que, quando do seu período ditatorial, promulgou mudanças em prol do livre mercado: o próprio texto constitucional traz implícito em si que o direito humano à água não se sobrepõe ao direito de propriedade. A privatização da água, aliás, é regulamentada pelo Código das Águas, conjunto de normas promulgadas em 1981 (Larraín, 2006; Dourojeanni; Jouravlev, 1999). As disputas por água são a principal fonte de tensões apontadas pelo INDH (Instituto de Direitos Humanos do Chile), que anualmente cataloga conflitos ambientais no país³⁴. Após debates, a tomada de decisões na arena ambiental passou a ser regulada pela Lei 20.417/2010, que dá origem a novos órgãos, com funções e procedimentos específicos – não sem tensões, de acordo com Ortega (2017), autor que julga haver uma tomada de decisão política por parte do órgão implementador, o Serviço de Avaliação Ambiental (SEA). Por mais que o SEA seja responsável pela condução administrativa da aprovação do EIA, a aprovação primeira cabe ao conselho da região na qual o empreendimento será implementado - tal qual ocorreu no caso de HidroAysén, com a concessão da RCA em 2011.

(...) a participação cidadã, nos processos de avaliação ambiental no Chile, não é vinculante para o SEA. O que existe é a obrigação do SEA de disponibilizar a informação relevante do processo de licenciamento para os interessados, a obrigação de acolher as observações apresentadas pelos cidadãos, e, finalmente, a obrigação de responder a essas observações. (ORTEGA, 2017, p.199).

No caso de HidroAysén, no prazo de 30 dias após o ingresso do EIA, realizado pela empresa em 2008, foram elaboradas 10.081 observações no processo de participação cidadã; também entes públicos

³⁴ Ainda que publique também relatórios, o INDH do Chile mantém uma apresentação cartográfica dos conflitos ambientais no país, a exemplo das iniciativas apresentadas na Fase 1 deste estudo. É possível acessar o mapa em: < <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>>. Acesso em 7 dez. 2022.

elaboraram suas observações³⁵. Tendo em vista a gama de interpelações, entre 2009 e 2011 o consórcio chegou a encaminhar três mudanças (adendos) ao EIA apresentado. Com os fortes protestos diante da aprovação, em 2013 a coalizão de entidades entrou com um pedido de anulação da RCA e o litígio ficou a cargo do Comitê de Ministros; de acordo com Aranda (2014, p.181):

No dia 30 de janeiro de 2014, o Comitê de Ministros da gestão anterior – sob o governo de Sebastián Piñera - resolveu as reclamações de modo parcial, deixando pendentes 18 recursos e solicitando novos estudos. Em março, já sob o governo de Michelle Bachelet, o Comitê decidiu invalidar a resolução anterior para não afetar a *unicidade* do processo administrativo e o princípio de “avaliação integral” que compete ao SEIA. Por fim, no dia 10 de junho de 2014, o Comitê decidiu de maneira unânime acolher todos os recursos apresentados pela comunidade, deixando sem efeito a RCA que aprovou HidroAysén, sendo esta uma decisão *definitiva* por parte da administração pública.

A história de HidroAysén e as batalhas jurídicas que este empreendimento engendrou, mais que representativas de uma defesa do ambiente, dizem da possibilidade proteção aos direitos humanos no contexto de grandes obras, como indica o Quadro a seguir.

Quadro 3 - Direitos Humanos e grandes obras

ÁMBITO DE DERECHO	DERECHO HUMANO
Participación ciudadana	Derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos
Medio ambiente	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación, Agua
Derechos de los pueblos indígenas y tribales	Derecho al territorio y a los recursos naturales
Transparencia e información pública	Derecho de acceso a la información pública

Fonte: Instituto de Direitos Humanos do Chile.³⁶

Do ponto de vista da legislação, o conflito de HidroAysén impulsionou o debate público nacional por mudanças no Código das Águas,

³⁵ De acordo com Ortega (2017), a Direção Geral de Águas formulou 949 observações em sua primeira avaliação, a Direção de obras Hidráulicas elaborou 114 e foram 133 do Serviço Nacional de Geologia e Mineração

³⁶ Disponível em: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/conflicto/12410>. Acesso em 8 dez. 2022.

a fim de garantir direitos hídricos à população em geral e, em particular, aos povos indígenas. Neste mesmo sentido, as movimentações entre diferentes setores da sociedade civil, fortalecida pela vitória diante do megaempreendimento, seguem reverberando em arenas nas quais se debate a nova Constituição chilena.

À guisa de conclusão, apesar de não se tratar exatamente de um caso em que é possível identificar boas práticas no decorrer do empreendimento (seu planejamento e implementação), o PHA é exemplar em relação aos equívocos e irregularidades que levaram a seu encerramento – e que podem ser mais bem observados a fim de garantir os direitos e os modos de vida tradicionais de populações quando da empreendimentos de grande porte. O primeiro deles é a garantia do **direito à informação**, sobretudo para as comunidades cujos território seriam diretamente impactados pelo empreendimento. O caso de HidroAysén permite afirmar que mecanismos de transparência e acesso aos dados, quando garantidos pelo Estado (a despeito das tentativas fraudulentas e omissões), facilitam a articulação e o posicionamento da sociedade civil diante de projetos de transformação da paisagem.

De modo conectado, considerando a violência e a perseguição que determinados grupos e sujeitos foram submetidos quando das manifestações e do rechaço ao PHA, é possível atentar para a importância da **manutenção dos direitos civis e políticos**, em especial o direito à associação. A fragilização dos laços sociais, desagregação de comunidades e o sufocamento de manifestações públicas foram, neste caso, estratégias para a desmobilização. Na contramão deste processo, a atuação de entidades no **fortalecimento das identidades tradicionais** pode contribuir para que as demandas sejam realizadas por meio da especificidade dos modos de vida – e da exigência que esta diferença seja respeitada. É o que se vê, por exemplo, nos momentos de cavalgadas e mesmo na identidade visual dos movimentos nas comunas de Aysén, que fizeram uso de símbolos e ritos locais, sustentando seu direito à diferença.

Por fim, o caso da HidroAysén sugere que **mecanismos de controle e verificação dos Estudos de Impacto Ambiental** devem ser fortalecidos, a fim de garantir que empreendimentos sejam desenhados e implementados em conformidades com a legislação vigente e com o respeito aos direitos humanos.

2 SETOR DA MINERAÇÃO: AS MINAS CONGA NO PERU

O projeto Minas Conga, na região de Cajamarca, no Peru, é representativo de uma série de lutas levadas a cabo pela população³⁷ da região: trata-se de uma tentativa de ampliação da jazida Yanacocha, que é a maior da América Latina e a segunda maior do mundo em extração de ouro. A proposta de Conga surge com a constatação dos proprietários de que, em Yanacocha, estava se esgotando o ouro; a nova jazida planejada, Conga, tinha previsão de 19 anos de vida útil, sendo a produção média anual, nos primeiros cinco anos, estimada em entre 580 e 680 mil onças de ouro e entre 155 e 235 milhões de libras de cobre (Paredes-Peñañiel, 2016). Diariamente, seriam removidas 184 mil toneladas de material, o que indica a escala do empreendimento: considerando que Conga se conecta a uma rede de outras atividades minerárias, os efeitos ecológicos e sociais passaram a ser ainda mais questionados, inclusive porque Yanacocha está envolta em numerosos conflitos na região³⁸. Situadas a 48 km ao norte de Cajamarca, com altitude entre 3.700 e 4.200 metros, as Minas Conga previam mais de 3.000 hectares de exploração, ameaçando a existência de importantes lagoas e o acesso à água por parte das comunidades *campesinas* que tradicionalmente habitam a região andina (Piccoli, 2017).

³⁷ O próprio Observatório dos Conflitos Mineiros da América Latina (OCMAL) – brevemente apresentado na primeira fase deste estudo – relata que 67% dos conflitos no Peru são ambientais e envolvem a mineração. Dados da Defensoría del Pueblo peruana averiguados por Paredes-Peñañiel (2016) indicam que quase 30% dos conflitos no país envolvem a água.

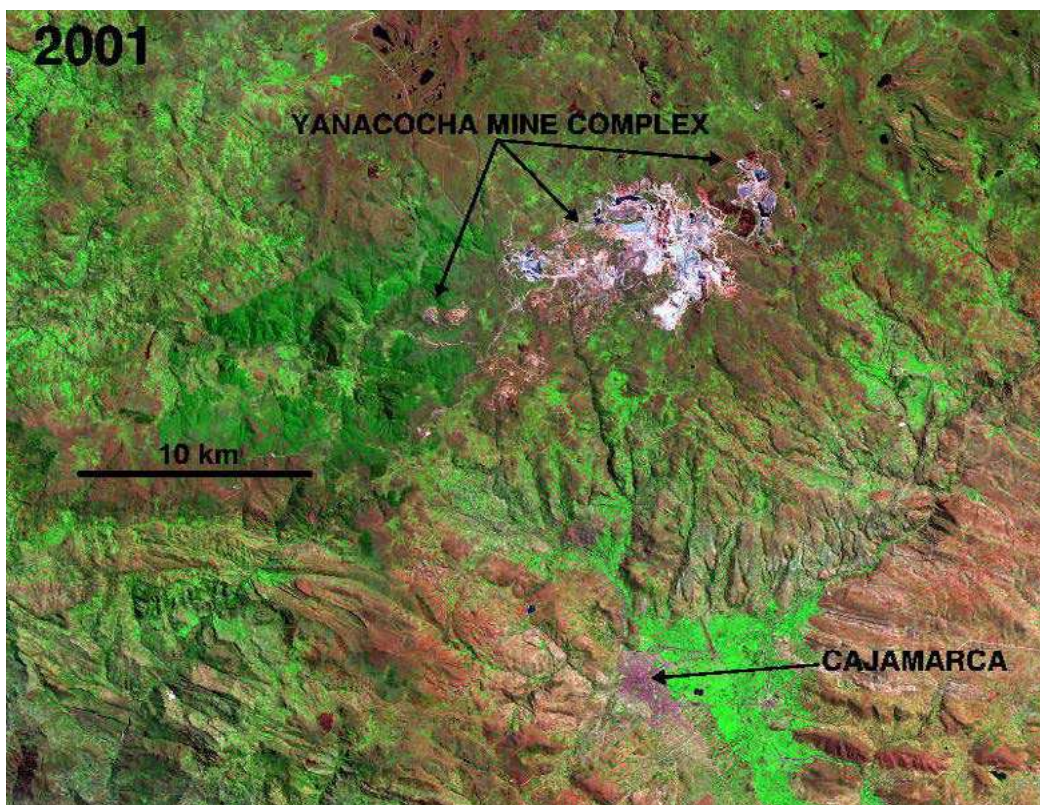
³⁸ São diversos os estudos acerca das tensões promovidas por Yanacocha, acusada de contaminar o solo e a água, criminalizar movimentos sociais, gerar problemas trabalhistas, etc. Dentre outras investigações, ver: Bury (2007).

Figura 13 – Região de Cajamarca, Peru



Fonte: Peru_-_ (Template).svg: Huhsunqu derivative work: Huhsunqu, CC BY-SA 3.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>>, via Wikimedia Commons

Figura 14 – Minas Yanacocha em relação à Cajamarca, Peru



Fonte: Disponível, em CC, em: <<https://www.flickr.com/photos/skytruth/5454433660/>>.

O empreendimento foi coordenado pelos mesmos proprietários de Yanacocha, um consórcio que envolve a norte-americana Newmont Mining Corporation, a peruana Buenaventura, e um organismo dependente do Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional. Em 2010, as empresas apresentaram o EIA, o qual foi elaborado pela Knight Piesold, consultoria especializada oriunda da África do Sul. Naquele mesmo ano, o EIA foi aprovado no âmbito do Ministério de Energia e Minas do Peru. No ano seguinte, o Ministério do Meio Ambiente apresentou restrições quanto à aprovação concedida, o que já dá indícios da própria fragmentação do Estado diante da regulação da atividade mineira. Enquanto os atores políticos também se confrontavam, a população campesina de Cajamarca questionava a pertinência de um projeto com efeitos devastadores à paisagem e, por conseguinte, às suas formas de vida – altamente conectadas à água.

Figura 15 – Vista da mina Yanacocha, no Peru



Fonte: Elbuenminero, CC BY-SA 3.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>>, via Wikimedia Commons

Com o conflito deflagrado, as populações locais organizaram formas de resistência que envolviam a articulação entre múltiplos atores sociais em distintas arenas (mobilizações de rua, campanhas em canais legais e políticos, rondas de proteção ao território etc.). O pro-

jeto foi suspenso em 2011 – mas não foi encerrado, o que ainda hoje gera rumores³⁹ e tensões na região⁴⁰. A paralisação das Minas Conga é resultado de uma articulação entre diferentes setores da sociedade, expressa por meio de ampla greve regional, que envolveu distintos atores locais (e. g. campesinos, moradores urbanos, comerciantes), os quais denunciavam a inviabilidade do empreendimento, cujos efeitos negativos seriam demasiados desproporcionais aos possíveis transitórios benefícios à região na qual se insere.

Figura 16 – Dizeres “Não à Conga”, em montanha de Cajamarca



Fonte: Disponível, em CC, em: <<https://www.flickr.com/photos/adavey/28424110680>>

Diante da autorização do Estado para a implementação da mina, a greve foi a solução encontrada pelos atores locais para que se fizessem ouvir suas demandas e contestações ao EIA apresentado (e ao próprio projeto mineiro), já que não houve uma negociação simétrica

³⁹ Inclusive pois, mesmo com a suspensão, o consórcio entregou em 2013 uma das obras previstas no plano de compensação: um reservatório de água que seria entregue para compensar a intervenção em quatro lagoas da região (Paredes-Peñafiel, 2016).

⁴⁰ Ver: < <https://www.ihu.unisinos.br/noticias/504835-humala-enfrenta-oposicao-de-camponeses-contrarios-aos-projetos-de-mineracao>>. Acesso em 10 dez. 2022.

quando das “mesas de diálogo”⁴¹ realizadas para dirimir os conflitos. As próprias instâncias de diálogo, vale dizer, só ocorreram após a repressão violenta de manifestações pelas forças policiais. Tal qual no caso de HidroAysén anteriormente relatado, a fragmentação da sociedade civil (por meio de estratégias de cooptação) e a coerção do direito de associação e manifestação se fizeram ver também no caso de Conga. Neste caso, as “mesas de diálogo” são acusadas de inviabilizarem o debate e o desacordo, conforme pesquisa de Paredes-Penafiel (2016, p.106):

As “mesas de diálogo” tinham começado em outubro de 2011, porém, como relatava uma advogada da ONG Grufides, organização crítica à agressiva expansão mineira na região, estas foram estabelecidas para “negociar” o projeto Conga ou discutir como seria mais bem implementado, dado que sua “inviabilização” estava fora de questão na Mesa (...) E, é por isso que não é de se surpreender que muitos coletivos indígenas tenham que articular militantes do mundo inteiro para reivindicar as suas demandas quando projetos de grande porte de capital ameaçam os seus projetos de vida. Por essa razão que os protestos, os bloqueios de estrada e o acampamento próximo às lagoas são formas de “contestar” ou mostrar o “desacordo”, já que participar de uma Mesa de Diálogo e Concertação implica aceitar o desenho do projeto mineiro e incluir “correções” ou “compensações”.

As mesas de diálogo reuniram representantes dos diversos setores envolvidos na tensão em torno à Conga: a empresa, alguns ministros, atores vinculados à Igreja Católica, a Defensoria del Pueblo e a sociedade civil. Como o relato acima indica, no entanto, as populações afetadas não foram devidamente escutadas em suas queixas, de forma que buscaram outras formas de manifestação. É interessante notar que, em pesquisa realizada com gestores do setor de megamineração mundial⁴², é justamente na fase de negociação que se concentram a maior parte das dificuldades e dos custos do projeto – os quais podem se ampliar enormemente ao longo da operação se as empresas falha-

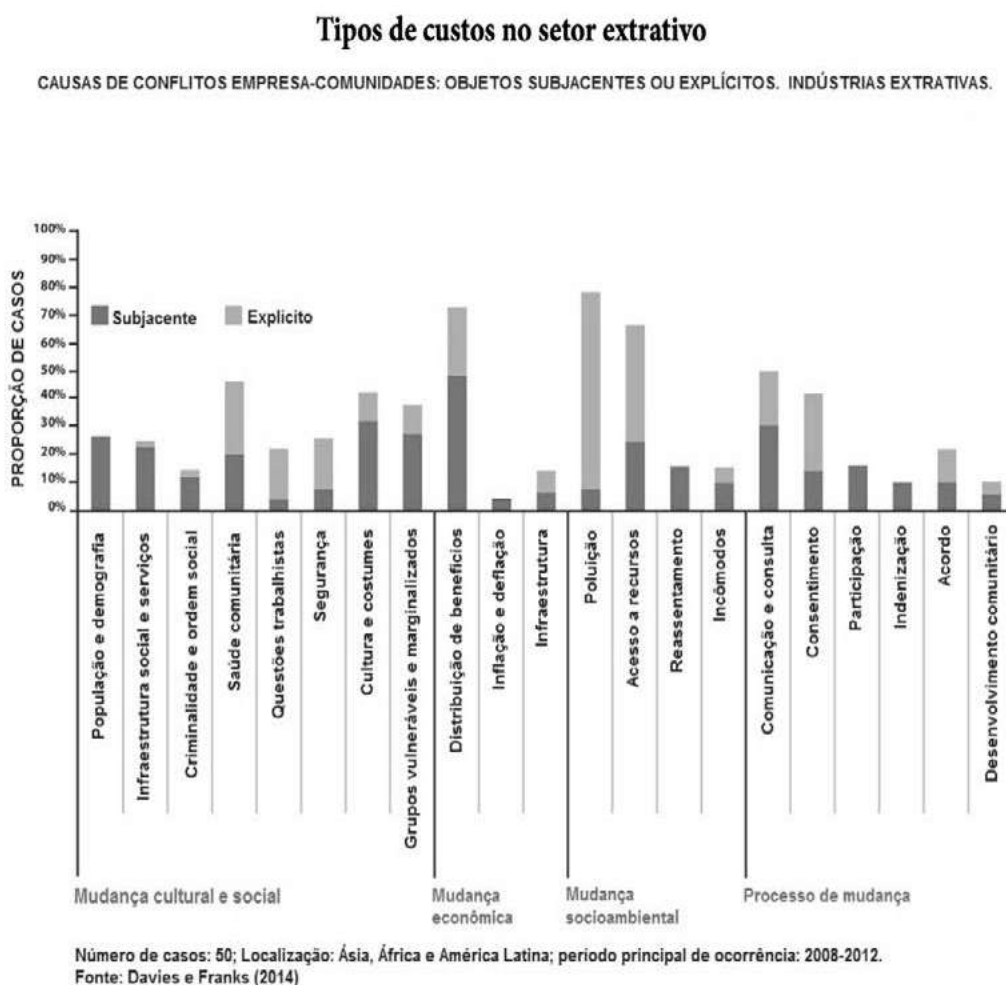
⁴¹ Uma sistematização das mesas de diálogo realizadas pode ser acessada no documento *Sistematización De La Mesa De Diálogo, Desarrollo Y Estrategias Del Resistencia Y Negociación Del Caso Minas Conga, Cajamarca*, elaborado para a ONG Grufides por Marco Arana Zegarra. Disponível em: https://grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Informe%20Final%20MESA%20DE%20DIÁLOGO%20MINAS%20CONGA_publicar_0.pdf. Acesso em 11 dez. 2022.

⁴² Estudo conduzido por pesquisadores do Centro de Responsabilidade Social na Mineração da Universidade de Queensland, do Instituto de Minérios Sustentáveis de Brisbane, na Austrália, e da Iniciativa de Responsabilidade Social Empresarial da Harvard Kennedy School. No Brasil, os dados foram traduzidos e sistematizados por Raquel Giffoni Pinto (2019).

rem nas estratégias de relação com as comunidades. Isto é: as tensões e as relações de poder locais não deveriam ser obliteradas, mas sim compreendidas desde o princípio do projeto – o que parece não ser o caso de Conga.

A pesquisa é interessante na medida em que identifica os custos dos conflitos com comunidades e indica que os efeitos das disputas tendem a ser diferentes a depender do momento no qual os confrontos são deflagrados: quando no início do ciclo do projeto, é possível que o desenho seja alterado (em escala ou localidade) ou suspenso; enquanto em momentos posteriores se ampliam as chances de que empresas desenvolvam programas de compensação. Além disso, o caso de Conga é um dos três elencados como exemplares pelos pesquisadores, pois envolvia conflito por água e pela significação da água pelas comunidades campesinas afetadas – fato que foi ignorado e diminuído pelo conhecimento técnico que orientou o EIA e as mesas de diálogo.

Figura 17 – Custos do setor extrativo



(Extraído de DAVIS e FRANKS, 2014; p. 8. Tradução nossa).

Neste sentido, ainda em relação ao conflito instaurado, Piccoli (2017) elenca cinco “campos de batalha” experimentados por Conga: o jurídico; o técnico-científico; o político; o retórico; e o das mobilizações. Bem que este breve relato do caso já tenha abordado o acontecimento por seus desdobramentos políticos, retóricos e das mobilizações, ainda há que se mencionar alguns elementos que dizem respeito a uma disputa legal e de forma de conhecimento.

De acordo com a leitura de Piccoli (2017), a estrutura institucional peruana é particularmente favorável aos grandes empreendimentos, na medida em que concentra no Estado central a tomada de decisão⁴³ e reduz a possibilidade de desacordo das populações tradicionais – ao mesmo tempo em que criminaliza determinadas manifestações de desacordo. As comunidades indígenas e tradicionais, que nas primeiras constituições eram identificadas como possuidoras de direitos específicos às terras comunais, foram juridicamente convertidas noutra identidade. Com a Lei de Reforma Agrária de 1969 definiu-se que “Comunidades Indígenas” passariam a ser chamadas “Comunidades Campesinas”, e seus membros seriam intitulados “comuneros” (Khampuis, 2012). Mais que uma mudança linguística, a regulação impeliu a mudanças identitárias e transformações na possibilidade de acesso e titulação da terra no Peru.

Entre 1970 e 1987, houve um esforço de reestruturação do direito a terra: ainda que passe ao largo das demandas de formas de propriedade tradicionais, ainda se garantem direitos comunais a terras com quem estão colocados laços ancestrais, econômicos e culturais⁴⁴. No entanto, o marco legal permite que as terras comunais das populações tradicionais campesinas ainda podem ser objeto de expropriação, desde que por razões de utilidade pública e mediante um pagamento de indenização⁴⁵. É no bojo desta legislação que se travam as lutas por Conga.

Ainda que haja uma legislação nacional que permita embates jurídicos, também é relevante mencionar a importância de convenções

⁴³ Em 2011, por exemplo, o governo de Cajamarca, explicitamente contrário à Conga, emitiu uma portaria regional tornando a região intangível, mas logo o governo central a declarou inválida.

⁴⁴ Os principais marcos legais são o Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, de 1970, e a Ley General de Comunidades Campesinas, de 1987.

⁴⁵ Conforme a Ley General de Comunidades Campesinas.

internacionais, as quais foram amplamente mobilizadas pelos povos contrários à Conga (e.g. a Convenção Internacional dos Direitos Humanos e a Convenção 169 da OIT, que no Peru é traduzida na Lei nº 29785 de Consulta Prévia). Todo este debate jurídico é perceptível no célebre caso da campesina Máxima Acuña de Chaupe, que se recusou a desocupar as terras de sua família demandadas por Yanacocha: vítima de violências diversas, Máxima virou um símbolo da luta contra a megamineração e foi laureada com Goldman Prize⁴⁶.

Figura 18 – Reportagem do The Guardian sobre Máxima Acuña, ganhadora do Goldman Prize por sua luta contra a megamineração



Fonte: captura de tela do The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2016/apr/19/goldman-prize-winner-i-will-never-be-defeated-by-the-mining-companies>>

Do ponto de vista da produção de conhecimento que envolve a disputa, Conga é uma controvérsia de múltiplas camadas. Por um lado, houve uma disputa técnico-científica quanto à viabilidade do projeto, já que os estudos realizados no âmbito do EIA foram confrontados por

⁴⁶ Disponível em: <https://www.goldmanprize.org/recipient/maxima-acuna/>. Acesso em 11 dez. 2022.

um corpo de experts internacionais e pelo próprio Ministério do Meio Ambiente peruano. Este dado é interessante na medida em que formas diversas de conhecer e mesmo de produzir ciência são elementos usualmente em disputa no âmbito de grandes empreendimentos – veja-se, por exemplo, o caso das controvérsias técnicas no EIA apresentado quando da construção de Belo Monte (Prates, 2016), bem como a desconsideração do conhecimento tradicional da população do Xingu que a seu modo argumentava a impossibilidade de construção da barragem (Fleury, 2013). Incluir na disputa – mesmo que de modo não litigioso – um debate sobre quais conhecimentos são válidos pode fornecer caminhos para a elaboração de estratégias de diálogo e negociação que não subsumam toda a viabilidade e validade do projeto aos dados apresentados pela “ciência corporativa” mobilizada nos EIAs.

No caso de Conga, as cosmologias andinas indicavam a impossibilidade de dissociação entre o ouro, a água e a vida. A água, na narrativa tradicional, carrega o *sami*, uma espécie de força vital que alimenta a terra: ao explorar o ouro, a mineração interromperia o ciclo da água em Cajamarca, o que por sua vez colocaria barreiras ao *sami*, tornando inviável a vida (Paredes-Peñañiel, 2016). Não por acaso os povos andinos da região organizaram-se a fim de vigiar as lagoas: garantir a integridade do território (e especialmente da água) equivale a garantir a vida – e esta relação é pouco explorada do ponto de vista da defesa dos direitos das comunidades. As *Rondas Campesinas* passaram a guardar as lagoas constantemente – e aqui vale mencionar que os *ronderos* possuem uma forma de organização e de justiça próprias, com vistas a garantir a segurança local. Os *ronderos* de Cajamarca foram criminalizados numerosas vezes, situação levada à Corte Interamericana de Direitos Humanos⁴⁷.

Por envolver múltiplas formas de resistência dos grupos vulnerabilizados pelo empreendimento, o caso de Conga pode trazer reflexões para o contexto brasileiro, sobretudo ao se considerar que a mineração é um dos setores que hoje mais ameaça populações tradicionais no Brasil (Milanez, 2020; Pinto, 2016). Tal qual o caso de HidroAysén, Conga não pode ser lido como exemplo quando do decorrer do empreen-

⁴⁷ Ver a Resolución 9/2014, Medida Cautelar 452-11 sobre Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca y la república del Perú: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC452-11-ES.pdf>. Acesso em 11 dez. 2022.

dimento (seu planejamento e implementação), mas oferece caminhos para o fortalecimento das ações da DPU e do próprio Estado.

A primeira constatação a ser feita é a importância de que **empreendimentos de grande porte sejam mais bem observados (e contestados) quando da fase inicial**, pois este é o momento no qual possíveis suspensões e adequações têm maiores chances de realização. Mais uma vez, foi na publicitação do EIA que a população local conseguiu se organizar de modo a tornar Conga um assunto público, algo essencial para: a) obter mais informações; b) gerar pressão popular por adequações. Neste sentido, o caso de Conga convida a observarmos a necessidade de que se criem **mecanismos de diálogo que excedam o caráter da concertação**, isto é, da mera possibilidade de ajustes técnicos. Mais do que a garantia da publicização de informações e de dados do empreendimento, há que se promover instâncias de debates acerca destes dados: que, na esteira da Convenção 169 da OIT, os modos de vida dos povos indígenas e tradicionais sejam respeitados. Isto sugere que também sejam **resguardados os conhecimentos e cosmologias das populações tradicionais**, que não podem ser subsumidos à expertise técnica e científica que orienta a formulação dos EIA. Neste sentido, arenas de discussão que integrem, sem tomar por exóticos, conhecimentos podem colaborar para a simetria de debates entre empreendimentos, Estado e populações vulnerabilizadas.

3 SETOR AGROPECUÁRIO: O RASTREIO DO REBANHO BOVINO NO URUGUAI

A expansão da fronteira agropecuária, no Brasil, tem sido associada a numerosas violações de direitos humanos, muitas das quais decorrentes dos processos de desmatamento e de invasão de territórios, os quais permitem a criação de novas áreas de pastagem e de plantio. Ainda que o setor agropecuário esteja vinculado a numerosos conflitos – conforme indicou o levantamento realizado na primeira fase deste estudo – trata-se de um campo no qual há certa dificuldade em apontar os atravessamentos de diferentes atores na implementação e na manutenção da atividade. Diferentemente de projetos no setor energético e da mineração, que são necessariamente implicados em regulações já em seu planejamento – e.g. obrigatoriedade de EIA, concessão de lavra – atividades agropecuárias não exigem (a priori) negociações e autorizações prévias de entes públicos e comunidades do entorno;

ainda que a atividade evidentemente seja regulada e controlada (e.g. obrigatoriedade de reserva legal e área de preservação permanente, legislação trabalhista, normas sanitárias).

Considerando que, no contexto brasileiro, há uma pressão para expansão de fronteiras sobre os limites de territórios ocupados por comunidades indígenas e tradicionais (como Terras Indígenas e Unidades de Conservação), resguardar os direitos destes grupos passa pela garantia de seus direitos sobre o território, o que se faz ver no monitoramento da implementação e da manutenção de empreendimentos agropecuários, bem como da circulação das *commodities* ao longo de toda a cadeia. Isto posto, o momento do planejamento e da implementação de uma atividade – ideal para ajustes de conduta e/ou suspensão do empreendimento – não oferece um caminho tão profícuo quanto o panorama obtido ao observar-se a cadeia de um produto em operação. Veja-se, na Figura a seguir, um exemplo de como a cadeia da carne é organizada.

Figura 19 – Exemplo de cadeia da carne

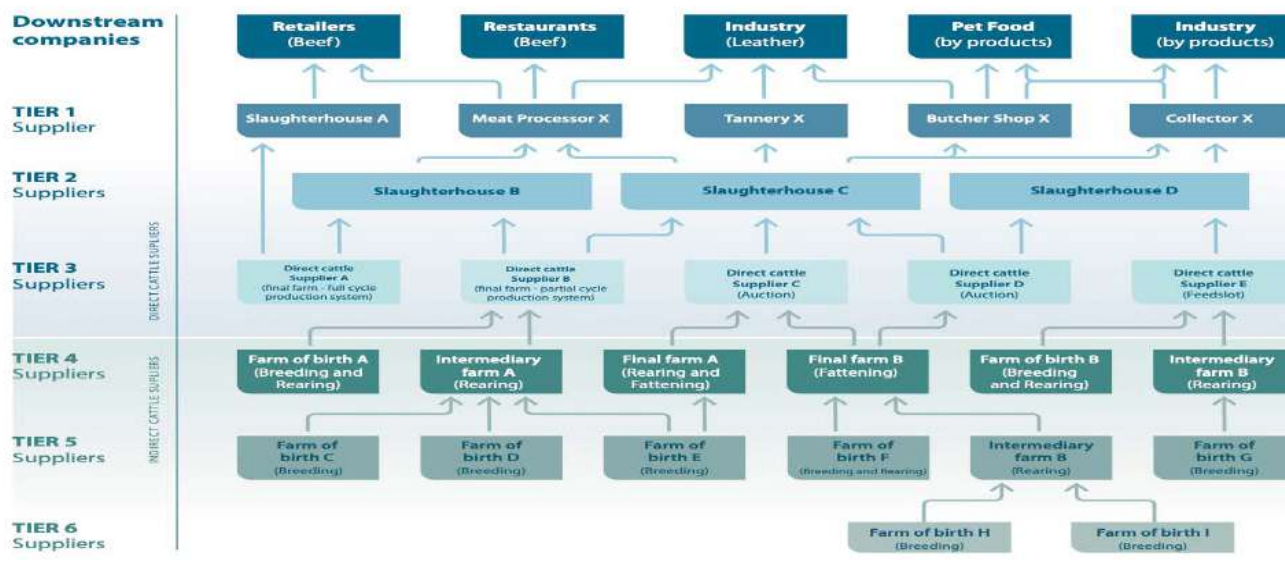


Figure 2 – Example of a beef supply chain.

3

Fonte: BeefToolkit, nota técnica BN02A Understand the Beef Supply Chain: Beef Traceability and Supply Chain Transparency⁴⁸

Por seu histórico de violações aos territórios – decorrente do modo extensivo pelo qual é praticado – nos últimos anos os empreendimentos vinculados à cadeia da carne têm sido instados por

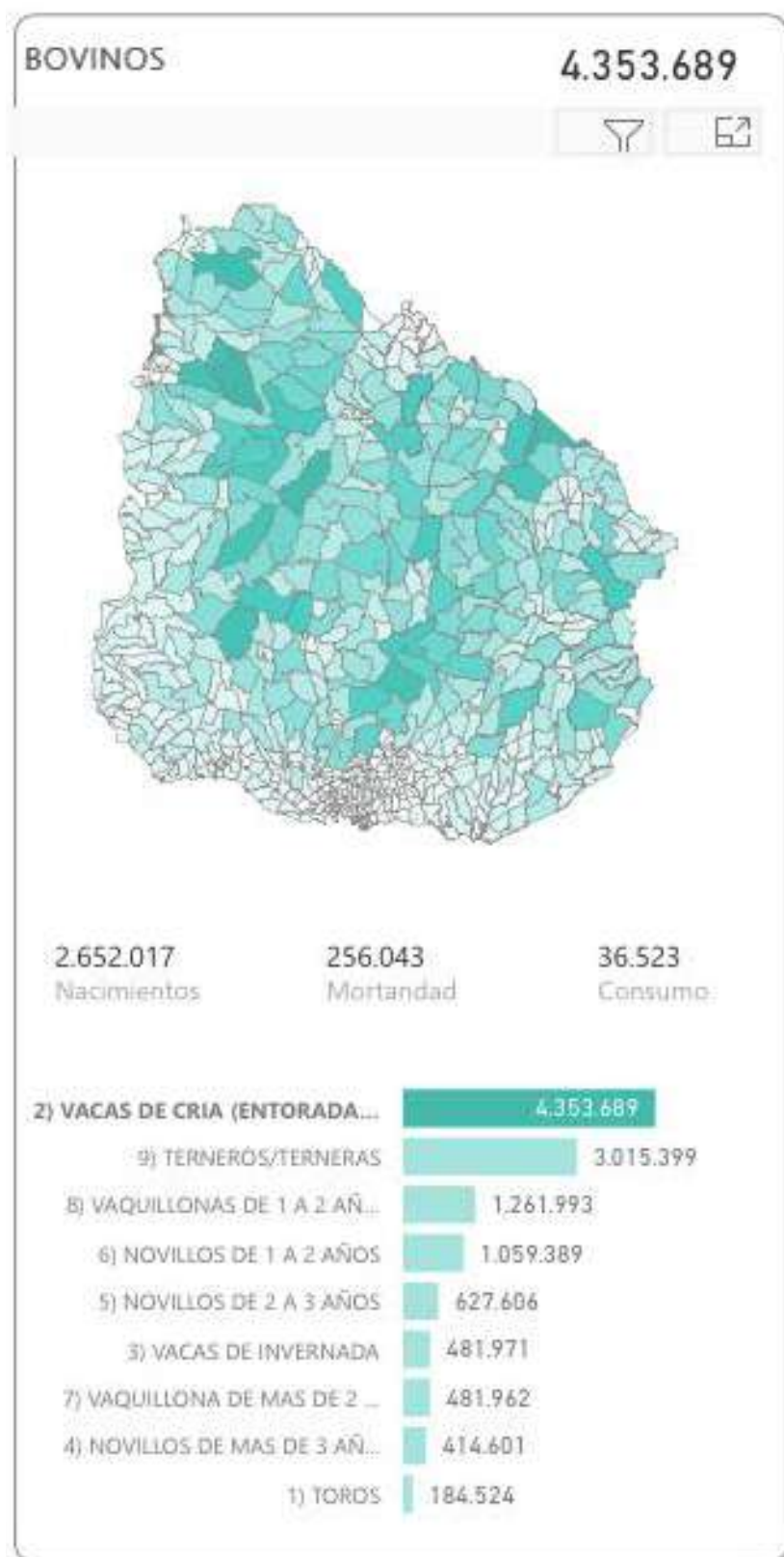
⁴⁸ Disponível em: <https://www.beeftoolkit.net/element-2-understand-supply-chain-risks>. Acesso em 9 jan. 2023.

stakeholders diretos e indiretos a garantir a boa procedência de seus produtos. Ao repensarem a governança agroambiental, empresas e Estado passaram a adotar procedimentos de monitoramento do rebanho das fazendas de cria até as de engorda. No caso brasileiro, as formas de rastreabilidade ainda são tidas como insuficientes (Imazon, 2015), sendo que a “lavagem” do gado é um fenômeno corrente (ou seja, são facilitadas formas de legalizar animais provenientes de áreas com irregularidades socioambientais, como o desmatamento, trabalho escravo, dentre outras).

Neste cenário, o caso do Uruguai pode ser tomado como exemplo de articulação público-privada no controle da cadeia da pecuária de corte: com a implementação da rastreabilidade bovina fim-a-fim obrigatória, o país viu o setor se transformar do ponto de vista econômico e de imagem internacional, tornando-se um modelo a ser observado (Martins-Flores, 2018). Evidentemente que as diferenças históricas, ecológicas e de escala não podem ser esquecidas: diferentemente do Brasil, o Uruguai não vê a pecuária pressionando áreas de floresta, nem territórios tradicionais, haja vista que o pampa constitui sua identidade por meio da própria atividade pecuarista, narrando-a como essencial à conservação da sociobiodiversidade⁴⁹.

⁴⁹ Esta associação da pecuária com a conservação ecológica e identitária do pampa se faz ser em iniciativas como a Alianza del Pastizal, a qual é também compostas por entidades do sul do Brasil. Ver mais em: <<https://www.alianzadelpastizal.org.br>> Acesso em 14 dez. 2022.

Figura 20 – Distribuição do rebanho de corte uruguaio



Fonte: Censo Agropecuario de 2020, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Uruguay). Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/datos-y-estadisticas/datos/son-datos-estimados-basados-declaracion-jurada-dicose-ejercicio-2019-2020>.

Ainda que guardadas as diferenças entre os territórios, é possível compreender que o modelo desenvolvido pelo Uruguai, por meio de alterações na legislação e as políticas públicas específicas, oferece exemplos de arranjos institucionais que, ao co-responsabilizarem atores públicos e privados, podem reduzir danos sociais e ecológicos associados à expansão de empreendimentos na pecuária, como os registrados no Brasil. Desde os anos 1990, países de todo o mundo têm desenhado modelos de rastreabilidade da carne, os quais implicam em diferentes arranjos de governança, como indica o quadro a seguir.

Quadro 4 – Sistemas de Rastreabilidade: características

Quadro 5 – Características do modelo de sistemas de rastreabilidade por país

Características	ARG	AUS	CAN	EUA	FRA	NZE	URU	UE	BRASIL
Criação	2003	1998	2001	2004	1997	2002	2002	2000	2002
Origem dos animais	sim	sim	sim	sim/não	sim	sim	sim	sim	não
Identificação individual externo	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Identificação individual interno	sim	sim	sim	não	não	sim	sim	sim	não
Identificação por lote	não	sim	não	não	não	não	não	não	não
Movimentação e transporte	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Informatização	parcial	total	total	parcial	total	total	total	total	parcial
Banco de dados centralizado	n.c.	sim	sim	não	n.c.	sim	sim	sim	não
Modelo de identificação	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Gestão do processo legal	público	público-privado	público-privado	público-privado	pública	público-privado	público-privado	pública	pública
Acesso a dados	sim	sim	sim	parcial	sim	não	sim	sim	parcial
Subsídios	não	sim	sim	não	sim	sim	sim	não	não
Obrigações da indústria	não	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	não
Obrigações do mercado	não	sim	sim	não	sim	sim	sim	sim	não

Legenda: ARG - Argentina; AUS - Austrália; CAN - Canadá; EUA - Estados Unidos da América; FRA - França; NZE - Nova Zelândia; URU - Uruguai; UE - União Europeia; n.c. - nada consta.

Fonte: *Elaboração Agrosuisse a partir de Gregg et. al. (2020)*

Desde 2006, por meio da Lei 17.997⁵⁰, o Uruguai tornou obrigatória a identificação e a rastreabilidade de todo animal nascido e transportado no país. Diferentemente de modelos de rastreio como o adotado no Brasil – baseado nas Guias de Transporte Animal (GTA) que informam o Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (SISBOV), criado em 2002⁵¹ – no país vizinho há um sistema de “*individual bovine traceability*” (IBT). De acordo com Martins-Flores (2018, p. 106), a lei de 2006 exige a identificação de animais por meio de:

(...) dispositivo eletrônico por RFID [identificação por radiofrequência] contendo a sua identificação, a qual deverá ser associada ao *Sistema de Identificación y Registro Bovina (SIRA)*, do *Sistema Nacional de Información Ganadera (SNIG)*, em uma base de dados sob controle governamental. A responsabilidade pela inserção dos dados no sistema deve ser um profissional da saúde animal, devidamente treinados e habilitado pela autoridade competentes e utilizando equipamento individual de leitura e transmissão dos dados, conforme especificações técnicas de domínio público, destacando que os chips de RFID eram fornecidos gratuitamente pelo governo uruguaio.

Note-se que o modelo instaurado pelo Uruguai surge de demandas da comunidade internacional por transparência em um contexto de problemas sanitários globais – vale observar que o contexto nos quais sistemas de rastreio emergem era atravessado pelos efeitos de doenças como a “*vaca louca*”, que causou enormes prejuízos econômicos e sociais. Se nos casos abordados anteriormente os atores centrais envolviam comunidades tradicionais e articulações com a sociedade civil organizada, o caso da cadeia da carne joga luzes sobre o papel das negociações no âmbito de cadeias globais de *commodities*. Ainda assim, movimentos sociais e entidades de conservação ecológica e dos direitos humanos se conformam como grupos de pressão relevantes: no Brasil, destaque-se a atuação do Greenpeace que, em 2009, publicou o livro *A Ferra do Boi na Amazônia*. Nesta investigação foram explicitadas as relações entre avanço da pecuária e o aumento do desmatamento, processo indissociável da invasão de terras indígenas e do

⁵⁰ Disponível na íntegra em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17997-2006/15>. Acesso em 14 dez. 2022.

⁵¹ E regulamentado por meio da Instrução Normativa No17, de 13 de julho de 2006.

uso de mão de obra em condições análogas à escravidão. Dessa denúncia resultou a assinatura de um acordo voluntário com três maiores frigoríficos do Brasil, movimento que passa a implicar os *stakeholders* indiretos na governança da carne. No mesmo período, diante da observação de que frigoríficos adquiriam animais provenientes de áreas de embargo, o Ministério Público do Pará estabelece o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) da pecuária⁵², que passa a ser um modelo de atuação para outros estados na região amazônica.⁵³

Um dos elementos interessantes do modelo de rastreio uruguaio é justamente a responsabilização de diferentes empresas da cadeia da carne com as informações corretas e a transparência. Por mais que caiba ao Estado a centralização e o controle⁵⁴ dos dados (em domínio público), a capacitação da expertise técnica e os próprios chips de RFID, atores privados também são implicados no processo de vigilância: para além dos próprios produtores e do transporte de animais, também os frigoríficos contam com um sistema de coleta e registro de informações em sete pontos do processo de abate, sincronizados em tempo real com a base de dados nacional (Martins-Flores, 2018). Desde então, a carne oriunda do país ingressou em mercados internacionais mais rigorosos e o Uruguai vem avançando em discussões para tornar a pecuária mais conectada com a segurança alimentar e nutricional e com demandas de sustentabilidade (com a meta de neutralidade de emissão de carbono e a circularidade da produção, por exemplo⁵⁵).

Neste sentido, o modelo do Uruguai pode oferecer caminhos na medida em que uma **base de dados nacional pública** permite que se cruzem os dados da pecuária com outros indicadores relevantes – desmatamento, invasão de Terras Indígenas e outros territórios tradicionais, fazendas onde há registros de trabalho escravo. Isto evidentemente não diminui a relevância de que se busque evitar as violações de território e

⁵² Os TACs individuais por frigorífico são divulgados na íntegra pelo projeto Boi na Linha, do Imaflora, e estão disponíveis em: < <https://www.boinalinha.org/categoria/compromissos/>>. As principais cláusulas dos termos e um panorama da iniciativa estão disponíveis na apresentação realizada pelo MPF disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/eventos/encontros/nacionais-da-4a-ccr/ix-encontro-tematico/documentos/caso_carne_legal_daniel.pdf>. Acesso em 10 jan. 2023.

⁵³ Estudo realizado pela organização Amigos da Terra analisa os dez anos do TAC da Carne e do Compromisso Público da Pecuária na Amazônia e pode ser acessado no link: < https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/08/ADT-tac-compromissos_final.pdf>. Acesso em 10 jan. 2023.

⁵⁴ Por meio da *Division Contralor de Semovientes* (DICOSE) vinculada ao *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* (MGAP).

⁵⁵ Ver: < <https://www.iica.int/pt/prensa/noticias/uruguai-avanca-na-construcao-coletiva-de-uma-estrategia-de-desenvolvimento>>. Acesso em 14 dez. 2022.

de direitos humanos em si mesmas, mas permite que informações sejam contrastadas **ao longo da cadeia**. A identificação dos animais, pois, tem como potencial efeito secundário inviabilizar o comércio de animais e/ou produtos oriundos de áreas irregulares, condicionando os ganhos econômicos dos atores a práticas adequadas do ponto de vista social e ecológico. Ainda em relação a efeitos secundários da implementação de sistemas de rastreio mais eficientes e transparentes, um conjunto de estudos sobre as mudanças regulatórias no Uruguai indica que políticas como as desenvolvidas no país têm implicações importantes no mercado internacional. Ao observarem os casos da rastreabilidade obrigatória, regulação do uso do solo e políticas de combate às mudanças climáticas, Carlos Paolino, Lucía Pittaluga e Mario Mondelli (2014) identificam a relação entre políticas ativas de desenvolvimento rural e a melhora da vida da população:

Segundo o estudo, a incorporação do progresso técnico a esses processos inovadores permitiu melhorar os indicadores sociais do país. Por exemplo, a pobreza rural caiu fortemente, passando de 17,9% das famílias que residem nesse meio em 2006 a apenas 2,9% em 2012. O mesmo sucede com os indicadores de pobreza em localidades de menos de 5.000 habitantes, onde reside parte importante das famílias que trabalham no setor agropecuário, que passaram de 35,3% em 2006 a 7,1% em 2010. Os autores concluem que essas iniciativas baseadas em políticas públicas não só geraram bens públicos, mas também permitiram o surgimento de plataformas e oportunidades que aumentaram a confiança internacional no país, o que por sua vez atraiu investimentos nas áreas mencionadas.⁵⁶

Considerando que o Brasil, tal qual o Uruguai, constituiu-se como um país fortemente dependente da exportação de produtos oriundos do extrativismo – e pautando-se pela compreensão de que a defesa dos territórios é a chave para a manutenção dos modos de vida tradicionais – é evidente que não se pode demandar a interrupção de toda a atividade de alteração da paisagem. Neste sentido, a introdução de inovações técnicas (que parecem se mostrar viáveis no contexto uruguaio) pode servir de referência a fim de construir novos **arranjos de governança intersetoriais e do tipo público-privado**, que ampliem

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/noticias/setor-agropecuario-uruguai-exemplo-mudanca-estrutural>>. Acesso em 14 dez. 2022.

as possibilidades da construção de cadeias de *commodities* atentas e adequadas às atuais demandas ecológicas e sociais.

PARTE II - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os casos descritos ao longo desta Parte II reafirmam o argumento de que o modelo de desenvolvimento ancorado no neoextrativismo, que mobiliza grandes obras de intervenção na paisagem, não raro traz consigo a erupção de conflitos (Merchand Rojas, 2016; Svampa, 2019). Estas disputas no geral são assimétricas, visto que os atores sociais envolvidos – comunidades vulnerabilizadas, movimentos sociais, grandes investidores, grupos de *experts* e operadores do Estado, dentre outros – possuem regimes de conhecimento e capacidades argumentativas díspares. Diante deste histórico de tensões, que se faz ver, por exemplo, na burocracia interna de grandes empresas, no interesse estatal na realização das obras e na supressão de informações quando do planejamento dos empreendimentos, a ação da DPU é central à garantia dos direitos individuais e coletivos ameaçados no processo.

De forma geral, os projetos da HidroAysén, na Patagônia Chilena, e das Minas Conga, no Peru, indicam a importância de que possíveis contestações se deem no período do planejamento do empreendimento – sejam elas apresentadas no âmbito judicial e/ou extrajudicial. Esta constatação está alinhada ao que postula o estudo acerca dos riscos nos empreendimentos extrativistas comentado por Raquel Giffoni Pinto (2019): debates impostos na primeira fase do ciclo dos projetos tendem a ter mais sucesso na interrupção ou redimensionamento da obra, enquanto conflitos entre empresas e comunidades em fases subsequentes (na construção ou mesmo na operação das iniciativas) costumam ser geridos por meio de indenizações. Considerando os debates acerca da (in)justiça ambiental (Zhourri et al, 2018; Acsehrad, 2010), tais procedimentos mitigatórios são insuficientes, além de fomentarem mais conflitos no bojo nas comunidades afetadas.

Deste modo, em consonância com a Agenda 2030, os casos estudados indicam a necessidade de mais atenção às demandas das populações vulnerabilizadas, sem reduzi-las a soluções meramente patrimoniais e financeiras. Neste sentido, compreende-se que a Recomendação CNJ no 129/2022, que, para promover um ambiente de segurança jurídica aos empreendimentos estabelecidos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI (Lei no 13.334/2016), pressupõe um abuso do direito de demandar a ser interditado, pode acabar por privilegiar os atores sociais de maior poder político e econô-

mico⁵⁷. Isto porque a recomendação supõe que as esferas de participação e controle social – expressas por meio das consultas e audiências públicas – se configurem como fóruns de negociação suficientes e simétricos, o que a literatura e os casos descritos colocam em dúvida (Camana, 2020; Fleury, 2013; Milanez, 2020).

Conectado às fragilidades dos instrumentos e das arenas de debate que reúnem diferentes atores está o que Raquel Giffoni Pinto (2019) reúne sob o desígnio de “tecnologias sociais corporativas”, que correspondem às estratégias de desmobilização social amplamente empregadas em contextos de conflitos entre empresas e comunidades.

Dentre as tecnologias sociais, a promoção da incerteza e da dúvida através da manipulação de pesquisas científicas, forjando parcerias com ONGs e criando divisões nos grupos de seus críticos seria uma das mais mobilizadas. (...) O investimento na produção de uma “contraciência” acerca das consequências ambientais de seus processos extrativos é estratégia central, institucionalizada e legitimada. (Pinto, 2019, p. 48).

Estas são algumas das práticas denunciadas por comunidades envolvidas nos casos sistematizados no presente estudo e não podem ser encaradas de forma anedótica. Por se tratar de um fenômeno comum, como também advertem os dados de fragmentação social observados nos conflitos ambientais no Brasil identificados na primeira parte deste estudo, o fortalecimento das comunidades e a educação em direitos são práticas a serem observadas.

⁵⁷ Esta interpretação é partilhada por analistas da área jurídica, como Miranda (2022). Para ela, a Recomendação do CNJ reproduz assimetrias e impede o acesso à justiça pelos mais impactos pelos empreendimentos. Além disso, a autora sugere que as obras previstas no PPI são desde o princípio marcadas por um déficit democrático, já que a participação popular se restringe a instrumentos e processos episódicos – diferentemente do que ocorre em outros setores, como a Saúde e a Educação.

O caso da pecuária de corte no Uruguai, por sua vez, é representativo de um conflito mais difuso, na medida em que excede tensões territoriais locais e envolve atores de variadas escalas preocupados com a procedência da carne. Ainda que este cuidado emergja em um contexto de tensões sanitárias, o caso pode ser tomado como exemplar se transposto a um cenário em que estão presentes desmatamento e trabalho escravo, violações comuns na pecuária de expansão de fronteira praticada no Brasil. O modelo de rastreabilidade elaborado pelo Uruguai é competente ao co-responsabilizar diferentes atores envolvidos na cadeia (e.g. produtores de fazendas de nascimento, cria e/ou engorda; frigoríficos; varejistas), que fornecem informações acerca dos animais em diferentes momentos do processo produtivo, sob pena de interdição de acesso a políticas públicas e financiamentos – para além de outras medidas punitivas. As informações alimentam um banco de dados transparente gerido pelo Estado, em um arranjo que se configura como um tipo governança público-privada.

A fim de sistematizar cada um dos conflitos nos setores energético, mineiro e agropecuário explorados neste capítulo, o Quadro a seguir apresenta um panorama dos principais problemas e soluções encontrados no âmbito de cada caso.

Quadro 5 – Estudos de caso: síntese dos desafios e lições

SETOR ENERGÉTICO	
PROJETO HIDRELÉTRICO <i>HIDROAYSÉN</i> NA PATAGÔNIA CHILENA	
PRINCIPAIS PROBLEMAS E DESAFIOS	PRINCIPAIS LIÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • fragilidades no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado (desmembramento dos processos de geração, transmissão e distribuição de energia); • uso de tecnologias sociais de desmobilização, coerção, silenciamento de manifestações, mascaramento de informações; • desconsideração dos modos de vida tradicionais; • legislação que privilegia o direito à propriedade em detrimento do direito humano à água. 	<ul style="list-style-type: none"> • são necessários mecanismos de controle e verificação dos EIA, sem que se assumam a priori laudos e estudos conduzidos pela “ciência corporativa”; • garantia do direito à informação fortalece a articulação da sociedade civil; a pressão popular, ao tornar o assunto público, amplia as possibilidades de questionamento do projeto; • manutenção dos direitos civis e políticos, em especial o direito à associação, conectado ao fortalecimento das identidades tradicionais, permite maiores críticas ao projeto.

SETOR DA MINERAÇÃO AS MINAS CONGA NO PERU	
PRINCIPAIS PROBLEMAS E DESAFIOS	PRINCIPAIS LIÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • EIA apresentado por empresa internacional especializada (“ciência corporativa”); • uso de tecnologias sociais de desmobilização, coerção, silenciamento de manifestações, mascaramento de informações; • mesas de diálogo insuficientes e marcadas por fragilidades; • projeto ameaçava a existência de lagoas, consideradas centrais à vida pela cosmovisão das populações tradicionais da região. 	<ul style="list-style-type: none"> • as controvérsias tecnocientíficas, por meio de contralaudos e painéis de especialistas, devem ser exploradas na crítica e contestação de projetos de intervenção na paisagem; • necessidade de que se criem mecanismos de diálogo que excedam o caráter da concertação, isto é, da mera possibilidade de ajustes técnicos; • para além da expertise técnica e científica que orienta a formulação dos EIA, há que se resguardar os conhecimentos e cosmologias das populações tradicionais.
SETOR AGROPECUÁRIO O RASTREIO DO REBANHO BOVINO NO URUGUAI	
PRINCIPAIS PROBLEMAS E DESAFIOS	PRINCIPAIS LIÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • crises sanitárias globais pressionavam por garantia de origem da carne – atualmente a mesma cadeia sofre pressões por sustentabilidade; • cadeia longa desafiava as possibilidades de rastreio: contestavam-se os custos do rastreio e Uruguai propõe modelo fim-a-fim; • por tratar-se de assunto público, a disponibilização dos dados de rastreio se coloca como um desafio, inclusive para que se evitem fraudes no sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • atores sociais com interesses diversos (e.g. ONGs, Estados, entidades empresariais, sociedade civil) podem conformar provisoriamente grupos de pressão, ampliando a força das demandas; • ao exigir compromissos de diferentes atores da cadeia (incluindo indústria e mercados), conforma-se uma forma de co-responsabilização pelo sucesso do rastreio que amplia a capacidade de vigilância; no lugar de unicamente punir aqueles que não se ajustam, o Estado oferta contrapartidas para a adequação ao novo sistema; • criou-se uma base de dados nacional pública, com acesso aberto, alimentada em tempo real pelos atores privados; • gerou-se um modelo de governança público-privada que pode servir de inspiração para outras cadeias.

3

APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 572/2022

O Projeto de Lei n. 572/2022⁵⁸, conforme apresentado no dia 14 de março de 2022, versa sobre a relação entre Direitos Humanos e Empresas no Brasil, enfatizando a necessidade de um marco nacional sobre o tema e a promoção de políticas públicas. O contexto do PL diz de recentes desastres ambientais registrados no país, especialmente no setor das atividades extrativas (sobretudo a mineração) – julgando que não houve a devida responsabilização dos empreendimentos quando da violação de diversos direitos humanos. A motivação da proposta, cabe mencionar, é amplamente sustentada pela literatura acerca de conflitos ambientais que enfatizam os desastres recentes – ver, dentre outros, Zhouri (2018), Milanez e Losekann (2016).

De forma geral – à luz da literatura e do estudo realizado – é possível afirmar que o projeto original é bem construído e reconhece os direitos humanos, sobrepondo-os diante de outros regimes de argumentação (especialmente os ganhos econômicos e/ou o interesse nacional, usualmente mobilizados em grandes obras). O PL enfatiza os direitos de comunidades e associações historicamente marginalizados e em disputa assimétrica com empresas (e com órgãos do Estado). Neste sentido, sugere-se que o texto base seja também compartilhado e debatido por entidades representativas destes grupos, a fim de identificar lacunas e, eventualmente, outras demandas dos setores que a lei visa resguardar.

⁵⁸ Disponível na íntegra em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2148124>. Acesso em 19 dez. 2022.

Considerando que este estudo identificou a centralidade da informação nos processos conflituosos envolvendo grupos vulnerabilizados e empreendimentos, é importante que esta dimensão seja prevista em futuras políticas públicas ancoradas no marco regulatório. Neste sentido, o PL contempla de forma adequada a obrigatoriedade da transparência e da circulação de informação, atentando inclusive para a democratização do acesso – seja em relação à linguagem utilizada ou às formas de publicização, que devem exceder a gramática técnica de relatórios de gestão disponibilizados apenas em páginas na *internet*. Neste sentido, sugere-se que – para além da já prevista divulgação da estrutura da corporação e dos responsáveis pela tomada de decisões – no inciso XII do art. 6º, explicita-se a obrigatoriedade de publicizar também as instruções/informações de **como estes sujeitos podem ser acessados**.

Neste mesmo sentido, sugere-se que **o relatório periódico completo previsto pelo art. 12º seja enviado também, na íntegra, aos representantes comunitários** e não apenas ao MPF e à DPU. Este movimento não ignora a importância de que outras formas e linguagens sejam exploradas na publicização de dados, mas visa a evitar o mascaramento de informações que as comunidades possam julgar relevantes.

O estudo identificou – em suas duas fases – que os conflitos ambientais são marcados por processos sistemáticos de desmobilização social, cooptação de lideranças, perseguição e criminalização de ativistas/grupos/movimentos sociais. Desta forma, ressalta-se a importância de que o PL **mantenha seu inciso IX do art. 3º como prevê o texto original**:

A não criminalização e a não perseguição das pessoas e comunidades atingidas por violações de Direitos Humanos, bem como de trabalhadores, trabalhadoras, cidadãos e cidadãs, coletivos, movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e organizações.

Ainda na ordem das recomendações, as experiências internacionais observadas – em especial a do Uruguai – sugerem que estruturas de **corresponsabilização das empresas ao longo das cadeias** podem ser estratégias de combate aos ataques aos direitos humanos e crimes

ambientais. Isto é: não apenas a empresa “fonte” do dano sofre punições e interdições, mas também suas subsidiárias e, especialmente, as varejistas. Assim, criam-se **mecanismos de controle compartilhado público-privados**, em prol do interesse público, que podem ser manifestos e políticas públicas de rastreabilidade e/ou bancos de dados centralizados. Tomando o caso da cadeia da carne: como preveem acordos de qualificação socioambiental voluntários no Brasil, não há restrições unicamente aos empreendimentos (fornecedores diretos) nos quais irregularidades e violações são identificadas (e.g. desmatamento e trabalho escravo), mas também aos outros atores que compõem a cadeia e fazem vista grossa às irregularidades (e.g. frigoríficos e varejistas).

Compreende-se, ainda, que o PL emergja em um contexto de desastres, o que o faz centrado em políticas de reparação. No entanto, o estudo realizado indica que a articulação dos atores em momentos anteriores à implementação de empreendimentos neoextrativistas permite outras resoluções aos problemas que depois se impõem. Neste sentido, há que se destacar **mecanismos de diálogo com poder decisório que excedam o caráter unicamente conciliatório e que permitam a dissonância**. Em especial, sugere-se a manutenção do inciso VI do art. 9º, de forma que ressalte possibilidade de

VI – Garantir que os grandes empreendimentos e projetos de infraestrutura respeitem os direitos humanos, desde a fase de planejamento, em conformidade com a Convenção no. 169 da OIT, no que diz respeito ao direito à consulta prévia, livre, informada e de boa-fé e a necessidade de consentimento dos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais.

São centrais os incisos VIII, IX, X e XI do art. 6º, no texto original.:

VIII - Respeitar os direitos territoriais e de autodeterminação dos povos indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais, assim como sua soberania sobre os recursos naturais e sobre a riqueza genética local, em conformidade com a Convenção no. 169 da OIT, especialmente o direito de consulta.

IX - Respeitar o direito de consulta prévia e participação efetiva dos trabalhadores e trabalhadoras, seus representantes

e entidades sindicais representativas em processos que potencialmente venham a impactar significativamente os direitos trabalhistas.

X - Respeitar os direitos das comunidades ribeirinhas, costeiras e campesinas e coibir subornos ou outras formas de corrupção e intimidação no acesso a terras e recursos para concessões de exploração extrativistas, aquicultura, agronegócio, turismo, produção energética e outros;

XI - Respeitar os processos coletivos, as associações, entidades sindicais, organizações, movimentos e outras formas de representação próprias dos trabalhadores e trabalhadoras, das comunidades, defensores e defensoras de direitos humanos, enquanto sujeitos legítimos no estabelecimento de diálogo e defesa de interesses dos que tiveram seus Direitos Humanos violados ou sob ameaça de violação;

Assim, o PL pode atuar na direção de **internalizar, entre os diversos órgãos estatais e as empresas, os dispositivos da Convenção 169 da OIT**, ratificada pelo Brasil. Esta é uma discussão difícil, mas importante inclusive para a delimitação de quem são as lideranças e os representantes a serem escutados – algo importante quando observamos que reiteradas vezes consultas comunitárias são acusadas de fraudes. O acompanhamento por parte de órgãos como a FUNAI, a Fundação Palmares, o IPHAN e a própria DPU são centrais para que a auto-organização e o autorreconhecimento prevaleçam na indicação de representantes quando de situações de disputa e de potenciais violações.

Por fim, merece atenção o fato de que o PL se insere em um debate amplo e em aberto no âmbito das ciências sociais, que diz respeito à categoria “atingido”⁵⁹ (Zhour, 2018; Vainer, 2008). As empresas envolvidas em desastres recentes circunscrevem a ideia a uma experiência de afetação restrita à perda de bens materiais (quantificáveis e com relação direta ao evento), enquanto outros atores sociais se percebem atingidos e não possuem a devida reparação – o que inclusive contribui para a fragmentação dos vínculos comunitários. É possível

⁵⁹ De fato, “atingido” possui interpretações e usos diversos: é simultaneamente categoria analítica, identidade política e social, e termo presente em documentos técnicos.

inferir que esta disputa pela identidade “atingido” corrobora para a “(...) produção do sofrimento social e a perpetuação das injustiças socioambientais sob o manto da mitigação, da mediação e do acordo, que, por vezes operam imposições excludentes, cujo efeito é a flexibilização de direitos já garantidos pela Constituição Federal brasileira.” (Zhourri et al, 2018, p. 34).

De acordo com Vainer (2008), cuja obra é central para a problematização de quem são “atingidos”, as experiências com grandes projetos de desenvolvimento que envolvem intervenções na paisagem contribuíram para a ampliação do escopo da categoria. Prioritariamente empresas assumem como “atingidos” aqueles sujeitos que podem ser enquadrados a partir de uma perspectiva *territorial-patrimonialista*, isto é, os detentores de propriedades no território diretamente afetado pelos empreendimentos – e que são considerados, portanto, passíveis de indenização⁶⁰. Com o avanço dos debates, em especial no que se refere a projetos hidrelétricos, Vainer (2008) identifica uma tendência *hídrica*, que associa o atingido à área a ser inundada: ainda que o regime de propriedade não seja mais o determinante (pois empresas passam a reconhecer posseiros, meeiros, etc), ainda há uma dimensão espacial preponderante para a definição. Por fim, o avanço na literatura socioantropológica e as demandas de grupos envolvidos de conflitos oriundos de megaprojetos permitem alargar a definição que – seja do ponto de vista *territorial-patrimonial* ou *hídrico* – privilegiava os direitos dos empreendedores para uma perspectiva mais complexa e que leva em conta a intervenção como um processo de *mudança social*. Aqui, entende-se que as atividades que envolvem ampla alteração da paisagem, como as do tipo neoextrativista, envolvem a possível desorganização comunitária e de relações sociais e cosmológicas. Para esta perspectiva, todo o ciclo do empreendimento traz em si impactos, já que desde o anúncio do projeto já se fazem ver mudanças sociais. Portanto, ao postular quem são “atingidos” considera-se relevante atentar para o caráter imaterial dos impactos, bem como para a questão da temporalidade das afetações que um empreendimento pode trazer consigo.

⁶⁰ Evidentemente esta noção é problemática na medida em que constringe conflitos complexos a uma mera disputa fundiária e patrimonial. Conflitos ambientais envolvidos/deflagrados por grandes empreendimentos neoextrativistas excedem tal perspectiva, como vem indicando a literatura socioantropológica (Zhourri, 2018; Fleury, 2013; Camana, 2020; dentre outros).

Por tratar-se de uma categoria em disputa, o PL pode ganhar ao tematizar a respeito de **quem podem ser considerados “atingidos” quando o que está em jogo muitas vezes são direitos coletivos e/ou difusos**, de forma a ampliar a possibilidade de acesso às políticas de reparação para uma parcela mais ampla da população.

4

SUGESTÕES À ATUAÇÃO DPU

Essencial ao Estado Democrático e à garantia dos direitos humanos, a DPU possui atuação central no contexto de grandes empreendimentos. Por sua escala e capacidade de alteração da paisagem, não raro os empreendimentos neoextrativistas – como os dos setores de geração de energia, a mineração e a expansão de fronteira agropecuária – colocam em choque poderes econômicos, interesses do Estado e comunidades vulnerabilizadas pela chegada do empreendimento. Nestas circunstâncias, os atores sociais não dispõem de capacidade financeira ou repertórios de disputa equânimes, razões pelas quais a ação da DPU na salvaguarda dos direitos humanos, na orientação jurídica e na defesa dos direitos individuais e coletivos dos mais vulneráveis. No contexto brasileiro, cabe observar que populações tradicionais e povos indígenas são particularmente afetados pelo ciclo dos empreendimentos de grande escala, de modo que atenção especial deve ser direcionada para fazer valer o respeito à especificidade e à manutenção de modos de vida singulares.

Considerando as formas de ação da DPU em prol dos mais vulnerabilizados, a lista a seguir apresenta algumas sugestões para atuação no contexto de grandes empreendimentos de alteração na paisagem. As recomendações derivam do estudo realizado e mantêm em vista as múltiplas possibilidades de ação da DPU, em especial a prestação de assistência jurídica e a educação em direitos, a fim de dirimir os registros de violações aos direitos humanos e o desrespeito aos modos de vida tradicionais. Apresenta-se, por fim, um quadro indicando como cada fase de um projeto – tomando as previsões estabelecidas no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei no 13.334/2016 – corresponde a formas de atuação específicas⁶¹.

⁶¹ Ainda que parte das sugestões deem conta de uma ação mais ampla, pois não se circunscrevem ao ciclo temporal de um empreendimento específico.

a. **Centrar esforços de atuação quando da fase de planejamento dos projetos.** Os estudos de caso realizados, em consonância com a literatura na área, indicam que contestações realizadas no ciclo inicial dos empreendimentos (fase de planejamento) tendem a ter mais sucesso, quando constatados desacordos com os direitos humanos e/ou rechaço da sociedade, para a readequação do projeto ou mesmo sua interrupção;

a.1 Sugere-se, se viável, realizar o **acompanhamento prévio e a participação ativa na delimitação dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Estado**, em especial aqueles estabelecidos no âmbito do PPI e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);

b. **Atuar na garantia do acesso à informação**, especialmente por parte de grupos e comunidades cujos territórios podem ser afetados por empreendimentos neoxtrativistas e obras de infraestrutura. Os estudos realizados indicam que em diversos momentos empresas omitem dados e mobilizam a dúvida na apresentação de seus projetos, de forma que bancos de dados públicos e transparência da informação sobre projetos e/ou desastres são essenciais para que os grupos sociais afetados possam se mobilizar e debater adequadamente suas posições. Neste sentido, esta sugestão se desdobra em dois sentidos:

b.1 A fim de atender o interesse público e alinhada com a garantia dos direitos humanos das populações vulnerabilizadas, reforça-se a importância de que a DPU mobilize seu poder de requisição de informações e capacidade de acessar a Lei de Acesso à Informação – mecanismos por vezes enigmáticos para indivíduos e comunidades sem experiência em canais deste tipo;

b.2 em especial, sugere-se que a DPU atue na divulgação das informações obtidas quando de situações conflitivas, fornecendo-as a canais não judiciais e, se possível, reunindo-as em plataforma própria. Iniciativas como as apresentadas na primeira etapa do estudo podem se mostrar inspiradoras para o desenvolvimento de um repositório institucional público, sob responsabilidade da DPU e eventuais parceiros, nos quais todos os documentos fornecidos pela empresa e pela Administração Pública – e.g. EIA, contralaudos, inserção no PPI, relatórios de sustentabilidade – estejam

reunidos para consulta. Para além de promover o acesso à informação de diversos atores sociais (comunidades, jornalistas, comunidade internacional), um repositório deste tipo abre possibilidades de constituição de memória⁶² e permite um panorama histórico dos conflitos envolvendo megapreendimentos no país, algo central à qualificação de futuras pesquisas;

c. Atuar no fortalecimento de organizações comunitárias, fazendo-as conhecer seus direitos e diferentes formas de mobilização. Assim, quando de situações conflitivas e/ou desastres, os grupos sociais se encontram bem-organizados e estabelecidos, o que dificulta a fragmentação social que é comum em casos como os apresentados neste estudo;

c.1 a educação em direitos com vistas à difusão do conhecimento técnico jurídico podem ser caminhos no sentido desta sugestão, a exemplo de iniciativas já existentes (como a “DPU na Comunidade”, projeto itinerante presente em diversas cidades do Brasil⁶³);

c.2 em especial sugere-se a realização de capacitações continuadas para membros de comunidades vulnerabilizadas e potencialmente impactadas por grandes obras, a fim de que se criem pontos focais capazes de assessorar (pelo menos inicialmente) suas comunidades em matéria de direitos fundiários e ambientais, além de representarem um elo entre a DPU e as populações, facilitando contatos. Esta sugestão inspira-se em iniciativas similares⁶⁴ promovidas pela sociedade civil organizada e movimentos sociais – como as Promotoras Legais Populares⁶⁵, no Brasil e América Latina – e não prevê título ou cargo formal. Acredita-se que expe-

⁶² De maneira alternativa, é possível atuar na ampliação de iniciativas já existentes, como o SireneJud (disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/sirenejud/>>), painel elaborado por cooperação entre o CNJ e o PNUD, ou então estabelecer parcerias com mapeamentos como os apresentados na primeira etapa deste estudo.

⁶³ Por exemplo Salvador (BA) e Florianópolis (SC), como indicam as notícias: < <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/213512565/moradores-de-bairro-popular-de-salvador-recebem-assistencia-juridica-da-dpu>> e < <https://dpu.jusbrasil.com.br/noticias/211120225/monte-cristo-em-florianopolis-recebera-13a-edicao-do-dpu-na-comunidade>>. Acesso em 13 jan. 2023.

⁶⁴ Experiências deste tipo na área dos conflitos fundiário também existem – a exemplo do que ocorre em países africanos como Moçambique e Angola na figura dos “agentes de advocacia”, em grande medida inspirados por iniciativas de organizações transnacionais como a Via Campesina – e merecem mais estudos.

⁶⁵ Ver mais em: < <https://juntas.geledes.org.br/145/>>. Acesso em 13 jan. 2023.

riências deste tipo possam dirimir a judicialização de conflitos, na medida em que comunidades se capacitam para identificar possíveis abusos e violações antes que estes se efetivem;

c.3 para que se concretizem as sugestões acima, considerando restrições orçamentarias e de disponibilidade de força de trabalho, sugerem-se parcerias com entidades da sociedade civil organizada atuantes nas temáticas de direitos humanos e ambientais.

d. Atuar pela simetriação dos debates em arenas de discussão e consultas prévias, a fim de que múltiplas formas de conhecimento sejam reconhecidas e validadas quando de situações de disputa. Neste sentido, a DPU pode agir para fazer escutar o conhecimento tradicional e elementos cosmológicos de populações indígenas e/ou tradicionais acerca de seus territórios face à hegemonia do discurso tecnocientífico mobilizado por uma espécie de ciência corporativa;

e. Atuar na promoção do acesso das populações afetadas por empreendimentos a laudos e estudos realizados por especialistas. De forma geral, o estudo aqui apresentado permite apontar para a importância de tensionar situações de controvérsias técnicas, o que se realiza por meio de painéis de especialistas independentes das empresas e suas consultorias contratadas⁶⁶. Sugerem-se parcerias junto a grupos de pesquisa e extensão já estabelecidos nas universidades. Neste sentido a DPU pode intermediar o contato entre comunidades e universidades, realizando: (i) uma “busca ativa” de pesquisadores, de diferentes áreas do conhecimento, que já tenham atuado ou tenham interesse de atuar na produção de contralaudos e conformações de painéis de especialistas; (ii) encontros e reuniões de trabalho, aproximando especialistas de diferentes setores no sentido de uma atuação conjunta e na elaboração de diretrizes conjuntas para a elaboração de contralaudos multidisciplinares; e (iii) planejando a divulgação dos resultados obtidos em formatos condizentes com o que sugere a divulgação científica.

⁶⁶ Especialmente no caso de Conga, no Peru, Piccoli (2017) identifica a centralidade do que chama de campo de batalha técnico-científico. Nos contralaudos apresentados ao projeto de mineração, cientistas apontam a falácia da neutralidade de uma ciência praticada por consultorias especializadas, cujo principal objetivo é a aprovação do empreendimento. Os comentários ao EIA completos podem ser acessados em: <<https://congaconflict.files.wordpress.com/2013/02/the-conga-mine-peru-comments-on-the-environmental-impact-assessment-and-related-issues.pdf>>. Acesso em 13 jan. 2023.

f. Atuação conjunta com outros órgãos, em especial o Ministério Público, a fim de entrelaçar demandas com vistas à preservação dos direitos humanos e direitos difusos que envolvam questões ambientais. Os casos estudados indicam que empreendimentos potencialmente em desconformidade ambiental e com implicações aos modos de vida de populações vulnerabilizadas e/ou tradicionais são interrompidos ou remodelados por meio de pautas ambientais, em especial desconformidades no Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Neste sentido, a proteção dos direitos humanos e dos modos de vida tradicionais se beneficiam de acordos pragmáticos com a defesa do ambiente, como a própria literatura antropológica brasileira sugere;

g. Atuar na conformação de uma governança intersetorial de caráter público-privada nas cadeias das principais commodities, nas quais se mobilize a corresponsabilização dos atores. Sobretudo em empreendimentos em operação, o respeito aos direitos humanos (seja nos processos trabalhistas e/ou nas relações com as comunidades) e o compromisso com práticas ambientalmente corretas e justas devem ser alvo de vigilância. Constatadas práticas em desacordo com o estabelecido, não só o empreendimento deve ser responsabilizado, mas – quando irregularidades são constantes – toda a cadeia (fornecedores, varejistas, etc). Esta corresponsabilização, a exemplo da regulação da pecuária de corte no Uruguai, não envolve unicamente punições e multas às empresas fora dos marcos de boas práticas estabelecidos, mas sobretudo a impossibilidade de acesso a políticas públicas e programas de crédito. Os relatórios semestrais sobre direitos humanos, conforme propostos pelo PL 572/2022 podem ser instrumentos que viabilizem a emissão de selos e certificações dos atributos agregados ao produto final e de toda sua cadeia;

h. Promover parcerias internacionais para a vigilância das cadeias produtivas com vistas à promoção dos direitos humanos, visto que as principais cadeias e seus produtos excedem os territórios nacionais. Neste sentido, a qualificação dos produtos (e.g. selos e certificações) – a exemplo da carne no Uruguai – pode corroborar para a adoção de boas práticas nos diferentes setores. São atores relevantes aqueles reconhecidos por sua atuação transnacional, na medida em que a priori este caráter global diminui as possibilidades de coerção e cooptação. Instâncias internacionais relacionadas à conser-

vação ambiental e à preservação dos direitos humanos⁶⁷ podem ser acionadas de forma não judicial, pois colaboram para a caracterização de conflitos como assuntos públicos, algo que se mostrou efetivo para a resolução célere das tensões identificadas nos casos estudados, Para além do diálogo e da colaboração com entidades, sugere-se a criação e ampliação de programas de parcerias institucionais e consultorias por membros da sociedade civil em áreas e demandas específicas (territoriais e/ou temáticas), a fim de que a DPU possa aproveitar do conhecimento especializado;

i. Monitorar os acordos celebrados com vistas à prevenção de reincidência de violações, tendo em vista que em alguns casos os mecanismos de compensação não são suficientes para evitar o surgimento de novas disputas e transgressões. Conforme já mencionado no item B, sugere-se a criação de um canal permanente de contato entre comunidades e DPU que reúna de modo público os documentos judiciais ou não de cada conflito identificado no âmbito de grandes empreendimentos. Também a formação de lideranças comunitárias (que se relaciona em alguma medida com itens anteriores) permite que atores-chave possam produzir junto com a DPU metodologias próprias de controle e prevenção de violações – que sejam adequadas e coerentes com as capacidades e interesses dos mais vulneráveis.

Quadro 6 – Síntese das sugestões em relação ao ciclo do empreendimento

	SUGESTÃO DE ATUAÇÃO								
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
PLANEJAMENTO ⁶⁸	X	X	X	X	X	X	X		
IMPLEMENTAÇÃO		X				X	X	X	X
OPERAÇÃO		X				X	X	X	X

Fonte: elaboração própria.

⁶⁷ De forma não exaustiva, sugerem-se articulações com: a Corte Interamericana de Direitos Humanos, já que nas cadeias de commodities supostos interesses nacionais são colocados em causa por indivíduos e grupos vulnerabilizados; a Environmental Defender Law Center (EDLC), entidade que guarda os direitos dos sujeitos e comunidades e suas lutas ambientais que foi central na assistência ao contralaundering em Conga; a International Rivers, entidade focada justamente em disputas envolvendo a água tais como as registradas em HidroAysén e Conga; entidades que envolvem defesa das florestas e dos modos de vida tradicionais, como a Amazon Watch, o World Rainforest Movement e o ISA.

⁶⁸ De acordo com a Resolução CNJ 129/2022, são compreendidas na fase de planejamento as etapas: Estudos; Participação e controle social; análise do Tribunal de Contas da União (TCU); publicação do edital; e o leilão do projeto de infraestrutura.

REFERÊNCIAS CITADAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p.103-119, 2010.

ARAÓZ, Horácio Machado. O debate sobre o “extrativismo” em tempos de ressaca: A Natureza americana e a ordem colonial In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 444-468.

ARANDA, Yara Paulina Cerpa. **A batalha pela Patagônia Chilena: o processo de formulação e operação das críticas ao projeto hidrelétrico “HidroAysén” e a construção de um conflito ambiental**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

BABBIE, Earl. Tipos de desenhos de pesquisa. In: BABBIE, Earl. **Métodos de**

Pesquisa de Survey. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. P. 95-111.

BURY, Jeffrey. Minería, migración y transformaciones en los medios de subsistencia en Cajamarca, Perú. In: BEBBINGTON, Anthony (Org.) **Minería, movimientos sociales, y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales**. Lima: IEP:CE-PES, 2007, p. 261-307.

CAMANA, Ângela. **“Moçambique é um Mato Grosso no meio da África”** : o desenvolvimento e suas fricções em torno ao *acontecimento* ProSAVANA. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

COALIZAÇÃO BRASIL – CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **A rastreabilidade da cadeia da carne bovina no Brasil – desafios e oportunidades**. Setembro, 2020. Disponível em: <https://www.coalizacao.br/boletins/pdf/A-rastreabilidade-da-cadeia-da-carne-bovina-no-Brasil-desafios-e-oportunidades_relatorio-final-e-recomendacoes.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2022.

DOUROJEANNI, Axel; JOURAVLEV, Andrei. **El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad”**. División de Recursos Na-

turales e Infraestructura. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°3, Santiago de Chile, Octubre, 1999.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione; PREMEBIDA, Adriano. O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, n. 35, jan./abr. 2014, p. 34-82.

FLEURY, Lorena Cândido. **Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira:** a construção da Usina hidrelétrica Belo Monte em perspectiva. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

GREENPEACE. **A farra do boi na Amazônia.** Greenpeace International. Amsterdã, 2009.

GUDYNAS, Eduardo. Transições ao pós-extrativismo: sentidos, opções e âmbitos. In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs). **Descolonizar o imaginário:** debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 174-213.

HAMAMÉ, Álvaro. Territory, identity and meaning: Social movements in isolated territories, case of the Aysén Region. [tradução de: HAMAMÉ, Álvaro. Territorio, identidad y sentido. Movimientos sociales en territorios aislados, el caso de la región de Aysén (Chile). In: SIERRA CABALLERO, Francisco et al. Políticas de Comunicación e Integración Económica Intercontinental. **X Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura.** 2018, p. 422-421.]

IMAZON; UNIVERSIDADE DE WISCONSIN. **Como melhorar a eficácia dos acordos contra o desmatamento associado à pecuária na Amazônia.** Belém, 2015. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/TACPecuaria_WEB.pdf>.

KAMPHUIS, Charis. El derecho y la convergencia del poder público y el poder empresarial: la desposesión campesina y la coerción privatizada en el Perú. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, 2012, n.15, pp.57-112.

LARRAÍN, Sara. El agua en Chile: entre los derechos humanos y las reglas del mercado, **Polis** [En línea], 14, 2006, Disponível em: <<http://journals.openedition.org/polis/5091>>

LECLERC-OLIVE, Michèle. **Anthropologie des prédatons foncières: Entreprises minières et pouvoirs locaux**. Paris: Éditions des archives contemporaines, 2017.

MARTINS FLORES, Milton. **Proposta de um modelo nacional para uma rastreabilidade bovina integrada**. Dissertação (Engenharia Elétrica e de Telecomunicações). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

MERCHAND ROJAS, Marco Antonio. Neoextractivismo y conflictos ambientales en América Latina. **Espiral** (Guadalajara), v. 23, n. 66, 2016, p. 155-192.

MILANEZ, Bruno. A fumaça dos minérios: experiências internacionais de mineração em Terras Indígenas. **Versos - Textos para Discussão PoEMAS**, v. 4, n. 1, 2020, p. 1-58.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (org.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital; Letra e Imagem, 2016.

MIRANDA, Juliana Gomes. Abuso do direito de demandar ou restrição de acesso à justiça? **Jota**. (Online), p. 1-1. 3 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/abuso-do-direito-de-demandar-ou-restricao-de-acesso-a-justica-03072022>. Acesso em: 13 jan. 2023.

ORTEGA, Jorge. Aranda. A tomada da decisão ambiental no Chile: o papel do órgão regulador e da participação cidadã no processo administrativo de avaliação de impactos ambientais. **Journal of Law and Regulation**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 191–209, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19184>>.

PAREDES PEÑAFIEL, Adriana Paola. **Desenhos, relações e desenvolvimento**: conflitos em torno da mineração na região andina de Cajamarca, Peru. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PICCOLI, Emmanuelle. Pouvoirs locaux et richesses des territoires. Capitalisme minier et démocratie au Pérou. In: LECLERC-OLIVE,

Michèle. **Anthropologie des prédatons foncières: Entreprises minières et pouvoirs locaux**. Paris: Éditions des archives contemporaines, 2017. P. 15-28.

PINTO, Raquel Giffoni. **Conflitos ambientais, corporações e as políticas do risco**. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

PRATES, Camila. **Desestabilizando caixas-pretas: o licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte em disputa**. 2016. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RIVERA, Elizabeth. **Chile: O Povo Contra a Hidrelétrica de Hidroaysén**. 2011. Disponível em: <<https://pt.globalvoices.org/2011/06/07/chile-o-povo-contra-a-hidreletrica-de-hidroaysen/>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SVAMPA, Maristella. Neoxtrativismo e desenvolvimento. In: _____. **As fronteiras do neoxtrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Editora Elefante, 2019, p. 23-44.

SVAMPA, Maristella. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? In: DILGER, Gerhard; LANG, Miriam; PEREIRA FILHO, Jorge (Orgs). **Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016. p. 140-173.

VAINER, Carlos B. Conceito de “atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa MG: UFV, 2008. p. 39-63

ZEGARRA, Marco Arana. **Sistematización de la mesa de diálogo, desarrollo y estrategias del resistencia y negociacion del caso Minas Conga, Cajamarca**. 2015. Disponível em: <https://grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Informe%20Final%20MESA%20DE%20DIÁLOGO%20MINAS%20CONGA_publicar_0.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ZHOURI, Andrea. (Org.). **Mineração, Violências e Resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil**. Marabá: iGuana, 2018.



DPU em linha
com a
AGENDA
2030



DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

