

POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS: APLICABILIDADE RETROATIVA DA LEI NOS DESASTRES DE MARIANA E BRUMADINHO

National Policy on the Rights of Populations Affected by Dams: Retroactive Application of the Law in the Cases of Mariana and Brumadinho

Marcelo Kokke

Pós-doutor em Direito Público - Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela – ES. Mestre e Doutor em Direito pela PUC-Rio. Especialista em processo constitucional. Pós-graduado em Ecologia e Monitoramento Ambiental. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União (MG, Brasil). Professor da Faculdade Dom Helder Câmara. Professor colaborador da Escola da Advocacia-Geral da União. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil.

Júlia Maria Ramalho Lisboa

Graduada em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Membro do grupo de pesquisa Instrumentos Econômicos de Desenvolvimento Sustentável. Estagiária de pós-graduação no Instituto Brasileiro de Direito do Mar (IBDMAR) (MG, Brasil).

Resumo

Este artigo investiga a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) e sua aplicação retroativa nos casos dos desastres de Mariana e Brumadinho. A análise explora como a política pode garantir indenizações, compensações e participação das comunidades afetadas em processos de reparação que ocorreram antes da promulgação da legislação. Ao examinar esses casos emblemáticos, o estudo também aborda os desafios enfrentados na implementação da lei e sugere maneiras de fortalecer sua eficácia e promover justiça social. Utilizando uma abordagem qualitativa, o estudo avalia casos específicos e analisa a aplicação prática da PNAB, identificando desafios na execução e as respostas das comunidades impactadas. Os resultados destacam avanços significativos, mas também evidenciam lacunas na implementação e na efetividade das medidas de proteção. Conclui-se que para alcançar uma verdadeira justiça social e ambiental é crucial um contínuo esforço de aprimoramento da PNAB, com ênfase na participação efetiva das comunidades afetadas e no fortalecimento das medidas de fiscalização e compensação.

Palavras-chave: Dano ambiental. Barragens de mineração. Reparação. Direitos dos atingidos.

Abstract

This article investigates the National Policy on the Rights of Populations Affected by Dams (PNAB) and its retroactive application in the cases of the Mariana and Brumadinho disasters. The analysis explores how the policy can ensure compensations, reparations, and participation of affected communities in reparation processes that occurred before the legislation was enacted. Examining these emblematic cases, the study also addresses challenges in implementing the law and suggests ways to strengthen its effectiveness and promote social justice. Using a qualitative approach, the study evaluates specific cases and analyzes the practical application of PNAB, identifying challenges in execution and responses from impacted communities. The results highlight significant progress but also reveal gaps in implementation and the effectiveness of protective measures. It is concluded that achieving true social and environmental justice requires continuous improvement of PNAB, emphasizing effective participation of affected communities and strengthening oversight and compensation measures.

Keywords: Environmental damage. Mining dams. Reparation. Rights of those affected.

Sumário:

1.Introdução; 2. Os desastres; 3. A Trajetória e implementação da Política Nacional de Direitos das populações atingidas por barragens (PNAB); 4. A (IR)Retroatividade da Política Nacional de Direitos das populações atingidas por barragens nos casos de Brumadinho e Mariana; 5. Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

A série de desastres ambientais decorrentes do rompimento das barragens em Mariana, em 2015, e em Brumadinho, em 2019, figura como episódios sombrios na história contemporânea do Brasil, amplamente reconhecidos por sua magnitude devastadora e impacto humano profundo. Desastres são definidos, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inciso V, da Lei n. 12.608/12, em redação conferida pela Lei n. 14.750/23, como resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais. Enquanto desastre é um conceito jurídico em sua implicação, catástrofe e tragédia refletem a compreensão dos reflexos econômicos e sociais de eventos de alta implicação danosa na sociedade. Esses eventos não apenas expuseram a fragilidade das estruturas regulatórias existentes, mas também provocaram uma reflexão urgente sobre a necessidade de um marco legal sólido para proteger e garantir os direitos das comunidades afetadas por barragens.

Diante desse cenário, a aprovação da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), no final de 2023, representa um avanço significativo na busca por justiça e reparação para aqueles impactados por tais catástrofes. Este artigo busca explorar a trajetória legislativa e os debates que culminaram na criação da PNAB, analisar sua aplicabilidade aos casos de Mariana e Brumadinho, e discutir as implicações jurídicas de sua implementação no contexto das barragens no Brasil.

A necessidade de uma política específica para atender aos direitos das populações atingidas por barragens já vinha sendo debatida há anos, impulsionada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e outros atores sociais. No entanto, foi após os desastres da Samarco e da Vale que essa demanda ganhou maior urgência e visibilidade, culminando na elaboração e aprovação de um marco legal que visa assegurar direitos, compensações e participação ativa das comunidades afetadas. A PNAB emerge como uma resposta legislativa a anos de negligência e lacunas na proteção dos direitos das populações impactadas por barragens.

O primeiro capítulo desta pesquisa visa fornecer um breve panorama sobre os desastres de Mariana e Brumadinho. A abordagem incluirá uma análise da evolução dos esforços de reparação e mitigação dos danos causados por esses desastres, destacando os desafios enfrentados pelas comunidades afetadas e as respostas governamentais e da sociedade civil para lidar com essas tragédias ambientais e sociais de grande magnitude.

O segundo capítulo desta pesquisa busca apresentar a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens e seus principais pontos. Serão discutidas as diretrizes fundamentais dessa política, incluindo medidas de reparação, mecanismos de partici-

pação das comunidades afetadas, e as disposições específicas para garantir justiça e mitigação dos impactos socioambientais decorrentes da construção e operação de barragens. O objetivo é oferecer uma compreensão abrangente das normativas e estratégias propostas pela PNAB, destacando seu papel na proteção dos direitos das populações impactadas e na promoção de práticas mais seguras e responsáveis no setor de barragens no Brasil.

O terceiro capítulo deste estudo visa explorar a questão da (ir)retroatividade da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens nos casos de Brumadinho e Mariana. Serão examinadas as implicações legais e sociais dessa política, especialmente no que diz respeito à sua aplicação aos desastres que ocorreram antes de sua promulgação. Este capítulo busca esclarecer se a PNAB, mesmo não sendo retroativa, consegue efetivamente abordar as demandas de justiça e reparação das comunidades afetadas pelos eventos catastróficos, contribuindo para um debate informado sobre os limites e alcances dessa legislação frente aos desafios históricos.

Este estudo se debruça sobre a análise das disposições da PNAB, suas diretrizes e mecanismos de participação e reparação, bem como sobre os desafios e limitações impostos pelo princípio da irretroatividade das leis, compreendido como vedação de aplicação da norma a casos ou fatos anteriores ao seu início de vigência. Busca-se, assim, responder se a aplicação dessa normativa aos desastres de Mariana e Brumadinho realmente infringe o princípio da irretroatividade, causando insegurança jurídica, além de contribuir para o entendimento das implicações da PNAB na construção de um cenário mais justo e seguro para as populações afetadas por barragens no Brasil.

2. OS DESASTRES

No ano de 2024, 9 anos após desastre promovido pela Samarco e 5 anos após o desastre promovido pela Vale, as comunidades afetadas continuam enfrentando grandes dificuldades e ainda aguardam respostas adequadas. Estes desastres não são apenas marcas indelévels na paisagem brasileira, mas também cicatrizes profundas na vida de milhares de pessoas, cujas vidas foram drasticamente alteradas pela devastação ambiental e humana desencadeada. O rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho não foi apenas uma falha estrutural, mas uma falha moral que expôs a negligência, a impunidade e a vulnerabilidade de populações inteiras frente aos interesses econômicos desmedidos.

O intervalo de três anos entre os desastres de Mariana e Brumadinho deveria ter sido utilizado para implementar mudanças significativas na segurança das atividades minerárias no Brasil. Essas medidas poderiam ter protegido tanto o meio ambiente quanto as pessoas envolvidas, prevenindo a tragédia subsequente em Brumadinho (Armada, 2021). No entanto, conforme reconhecido publicamente pelo próprio ex-presidente da Vale logo após o desastre de Brumadinho, a empresa pouco aprendeu com o incidente anterior (Oliveira; Oliveira, 2019), ao menos com medidas efetivamente eficazes para serem obstáculos a novos desastres ou exposição desmedida de risco.

O rompimento da Barragem de Fundão, propriedade da Samarco S/A, ocorreu em 5 de novembro de 2015. A Samarco, fundada em 1977, é controlada por um empreendimento conjunto (*joint venture*) entre a BHP Billiton e a Vale S/A, formando o maior empreendimento

minerador do mundo (Lima; Rodrigues; Santos, 2019). Este desastre ambiental, considerado o maior do Brasil, liberou um mar de lama de rejeitos de minérios que atingiu mais de 40 cidades, matou 19 pessoas e impactou a fauna e a flora do Rio Doce por 660 km entre Minas Gerais e Espírito Santo (Augusto, 2018).

Sabe-se que o rompimento envolveu as barragens de Fundão e Santarém, ambas localizadas na Mina Germano, no subdistrito de Bento Rodrigues, em Mariana. Essas duas barragens eram utilizadas para a acomodação dos rejeitos provenientes da extração de minério de ferro (Lima; Rodrigues; Santos, 2019). O subdistrito de Bento Rodrigues, localizado no distrito de Santa Rita Durão, situado a pouco mais de 5 km das barragens e 35 km da sede de Mariana, foi quase integralmente coberto por uma inundação de água, lama e detritos decorrente do rompimento da barragem (Armada, 2021).

O desastre ambiental de Mariana é registrado como um dos maiores da história mundial em termos de volume de lama despejada e distância percorrida. Segundo o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ocorreu o vazamento de aproximadamente 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração. Esse evento trágico resultou na perda de vidas humanas, animais e vegetação, devastando completamente o ecossistema local e causando impactos ambientais e sociais de proporções devastadoras (Lima; Rodrigues; Santos, 2019). A magnitude do desastre é exemplificada pela comparação com outros eventos semelhantes ao redor do mundo. O volume de rejeitos liberados em Mariana, estimado entre 50 e 60 milhões de metros cúbicos, equivale à soma dos dois maiores desastres anteriores nas Filipinas, ocorridos em 1982 e 1992, que totalizaram volumes de 28 milhões e 32,2 milhões de metros cúbicos de lama, respectivamente (Armada, 2021).

Apesar das medidas prometidas para evitar novos desastres após a tragédia de Mariana, em 5 de novembro de 2015, outra grande catástrofe ocorreu em 25 de janeiro de 2019, desta vez em Brumadinho, também envolvendo a empresa Vale S/A. A proximidade geográfica de Brumadinho, apenas 149 km de Mariana, sublinha a triste repetição histórica que assola Minas Gerais (Lima; Rodrigues; Santos, 2019).

A barragem em Brumadinho, construída em 1976 com capacidade de 12 milhões de metros cúbicos, estava desativada desde 2015 e não recebia mais rejeitos (Armada, 2021). Embora tenha liberado uma quantidade menor de rejeitos em comparação ao desastre de Mariana, cerca de 12 milhões de metros cúbicos (EMG, 2024), o evento resultou em um número significativamente maior de vítimas. A enxurrada de lama destruiu casas, uma pousada, propriedades rurais, um refeitório, entre outros locais (Lima; Rodrigues; Santos, 2019), causando 272 mortes e deixando 11 pessoas desaparecidas (EMG, 2024; Dupin; Pereira, 2022). O rompimento da barragem em Brumadinho é considerado o maior acidente de trabalho na história do Brasil e o mais mortal na mineração em nível mundial (Armada, 2021).

Apesar da tragédia de Brumadinho ser mais recente, os avanços nos acordos de reparação superam os de Mariana, em determinados aspectos. O acordo pós-tragédia avaliado em R\$ 37,68 bilhões com a Vale inclui medidas socioeconômicas, como transferência de renda e microcrédito, e socioambientais, focadas na recuperação da fauna, flora e

segurança hídrica na bacia do Rio Paraopeba (Rodrigues, 2024). Entre os dois desastres, nota-se uma disparidade evidente no andamento dos acordos, com Brumadinho avançando de forma mais ágil e abrangente, enquanto Mariana enfrenta uma situação mais burocrática e lenta, com negociações interrompidas devido a divergências sobre o montante de R\$ 42 bilhões proposto pela Samarco e seus acionistas (Rodrigues, 2024). É preciso pontuar a extrema diversidade entre os desastres, sendo que os danos e prejuízos ambientais e socioeconômicos no caso de Mariana sejam muito superiores aos do caso de Brumadinho, no qual a catástrofe humanitária propriamente dita prepondera. A dimensão de espaço impactada e a diversidade de ecossistemas atingidos é indicativa dessa diferença profunda.

Essa discrepância nos acordos de reparação entre Brumadinho e Mariana destaca não apenas as diferenças na resposta e na eficiência das medidas adotadas, mas também ressalta os desafios persistentes na gestão de crises socioambientais no Brasil. Enquanto Brumadinho avança rumo à reconstrução e reparação dos danos, Mariana ainda enfrenta obstáculos significativos que prolongam o processo de recuperação. Esses desafios são causados em larga escala pela resistência provocada pela empresa BHP Billiton, que ainda se inclina de assumir responsabilidades de resposta no Brasil, embora enfrente processos congêneres na Europa com diversos graus de sensibilidade institucional voltada para a reparação dos danos.

Os desastres de Mariana e Brumadinho foram catalisadores para a criação de uma política nacional destinada a proteger e garantir os direitos das populações afetadas por barragens no Brasil. É imperativo que medidas eficazes sejam implementadas para reparar devidamente os danos às comunidades atingidas por essas tragédias e para prevenir a repetição desses eventos devastadores, promovendo segurança ambiental e social duradouras. A Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens representa um passo crucial nessa direção, garantindo que as vozes das comunidades vulneráveis sejam ouvidas e respeitadas nas decisões que moldam seus destinos e o ambiente ao seu redor.

3. A TRAJETÓRIA E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS (PNAB)

O termo “desastre socioambiental” não é meramente uma expressão verbal, mas uma categoria jurídica que autoriza a aplicação de normas e a gestão de relações emergenciais e reconstrutivas, considerando a magnitude dos danos causados nas interações entre humanos e o meio ambiente (Kokke, 2019). A Lei n. 12.068, de 10 de abril de 2012, foi alterada pela Lei n. 14.750, de 12 de dezembro de 2023, de modo a definir o que seja desastre e o que seja acidente, buscando assim alcançar maior clareza conceitual. Essa concertação está afinada com as disposições da Lei n. 12.334, de 20 de setembro de 2010, a Lei da Política Nacional de Segurança de Barragens, alterada pela Lei 14.066, de 30 de setembro de 2020.

Em ponto comum desses diplomas, desastre é concebido como resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais. Quanto ao comprometimento da integridade estrutural com liberação incontrolável do conteúdo do reservatório, ocasionado pelo colapso parcial ou total

da barragem ou de estrutura anexa, é este definido em si como acidente. Se os fatos são ou não crimes, o tema é afeto ao direito penal. O ponto chave é entender que os conceitos e definições em questão estão ligadas ao Direito Ambiental e ao Direito dos Desastres, que se concentram nos impactos e danos além das respectivas reparações e propagação de sanções administrativas sancionadoras. A clareza conceitual é importante para tematizar os âmbitos reparatórios voltados tanto para os ecossistemas quanto em favor dos atingidos propriamente ditos.

É justamente nesse quadro conceitual que se deve compreender os impactos dos desastres sobre as populações atingidas. Após anos de debates nos âmbitos Legislativo e Executivo, a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) foi aprovada no final de 2023, Lei n. 14.755, de 15 de dezembro. Este processo teve início na Câmara dos Deputados em 2015, impulsionado pela publicação de uma cartilha pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em 2013. Em resposta ao desastre da Vale em Brumadinho, um grupo de deputados de Minas Gerais elaborou o Projeto de Lei 2788 em maio de 2019, que foi aprovado com urgência devido à intensa pressão social. Após uma extensa jornada legislativa no Senado, o projeto alcançou sua aprovação final em novembro de 2023, seguida pela sanção presidencial no mês subsequente.

Este avanço resulta de uma longa trajetória de reivindicações das comunidades impactadas, especialmente após os desastres de Mariana e Brumadinho, que evidenciaram a necessidade de um arcabouço legal para proteger populações tanto dos desastres em questão quanto de outros que porventura ocorram. Almejou-se igualmente uma rede de previsibilidade e segurança, a impedir incertezas e instabilidades individuais, familiares e coletivas. Sob a liderança do MAB, a mobilização dessas comunidades foi crucial para a formulação e aprovação da PNAB, visando assegurar direitos e reparações justas para aqueles afetados pela construção e operação de barragens no Brasil.

O artigo 1º da Lei da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens aplica-se às barragens enquadradas na Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). As suas disposições aplicam-se ao licenciamento ambiental de barragem e aos casos de emergência decorrente de vazamento ou rompimento dessa estrutura, nos termos do regulamento. A política representa um marco importante no Brasil, consolidando um conjunto abrangente de direitos que incluem indenizações e compensações tanto para indivíduos quanto para comunidades afetadas.

A legislação assegura que as populações atingidas tenham participação ativa nas negociações com autoridades governamentais e empresas privadas, em todas as fases dos empreendimentos que envolvam barragens, desde desastres até sua construção, operação e desativação. Além disso, resguardam-se os atingidos com assistência técnica e jurídica voltada para reverter as situações de vulnerabilidade pressupostas na Lei. Entre suas diversas conquistas, a PNAB unifica esses direitos em todo o território nacional, define claramente o conceito de impacto, estabelece responsabilidades claras para as empresas responsáveis pelos danos e orienta diretrizes específicas para a reparação dos impactos causados.

Além de garantir esses direitos, as comunidades afetadas têm acesso a diversas formas de reparação conforme estabelecido na PNAB, adaptadas às necessidades específicas dos grupos e indivíduos impactados. Isso inclui a reposição de bens danificados, indenização em dinheiro, compensação em outras formas de bens ou situações, e compensação social adicional, proporcionando benefícios materiais adicionais às formas de reparação mencionadas. Adicionalmente, a Lei 14.755, de 15 de dezembro de 2023, estrutura mecanismos de participação popular, promovendo uma abordagem inclusiva e democrática ao processo de gestão e mitigação dos impactos das barragens:

Art. 3º São direitos das PAB, consoante o pactuado no processo de participação informada e negociação do Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB) no caso concreto:

I - reparação por meio de reposição, indenização, compensação equivalente e compensação social [...];

II - reassentamento coletivo como opção prioritária, de forma a favorecer a preservação dos laços culturais e de vizinhança preexistentes na situação original [...];

VI - auxílio emergencial nos casos de acidentes ou desastres, que assegure a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes;

VIII - reparação pelos danos morais, individuais e coletivos, decorrentes dos transtornos sofridos em processos de remoção ou evacuação compulsórias [...];

XI - condições de moradia que, no mínimo, reproduzam as anteriores quanto às dimensões e qualidade da edificação, bem como tenham padrões adequados a grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade [...];

XIII - escrituração e registro dos imóveis decorrentes dos reassentamentos urbano e rural, ou, se for o caso, concessão de direito real de uso;

XIV - reassentamento em terras economicamente úteis, de preferência na região e no Município habitados pelas PAB, após a avaliação de sua viabilidade agroecológica e ambiental pelo Comitê Local da PNAB;

XV - prévia discussão e aprovação do projeto de reassentamento pelo Comitê Local da PNAB, nele incluídos localização, identificação de glebas, projetos de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo, assim como escolha e formas de distribuição de lotes [...] (Brasil, 2023).

Todavia, além das medidas específicas de reparação e da participação ativa das comunidades afetadas, a implementação efetiva da PNAB requer um sistema eficaz de monitoramento e fiscalização. Esses mecanismos são essenciais para garantir que as empresas responsáveis pelo impacto das barragens cumpram suas obrigações de forma transparente e responsável.

A fiscalização adequada não apenas assegura o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela legislação, mas também contribui para a prevenção de novos desastres e para a proteção contínua das comunidades vulneráveis. Portanto, fortalecer essas estruturas é crucial para sustentar os avanços alcançados pela PNAB e promover uma gestão ambientalmente responsável no contexto das atividades de barragens no Brasil.

Apesar dos inúmeros benefícios mencionados, é crucial ressaltar previsão que prevê que a nova política não contemplará os indivíduos e comunidades prejudicadas anteriormente à sanção da PNAB. Em outras palavras, os afetados pelas tragédias de Mariana e Brumadinho não seriam beneficiados pelas novas disposições previstas na lei. Vigoraria aqui a regra geral da irretroatividade das normas jurídicas em sua implicação e gestão quanto a fatos jurídicos ocorridos no passado.

Embora esses trágicos eventos tenham sido catalisadores para a formulação e aprovação da política, as novas disposições legais beneficiariam apenas os casos ocorridos após a publicação e vigência da norma. Portanto, enquanto a PNAB representa um avanço crucial, ainda resta o desafio de buscar justiça e reparação adequada para as vítimas dos desastres anteriores assim como o enfrentamento jurídico da tese da irretroatividade das disposições da Lei.

4. A (IR)RETROATIVIDADE DA POLÍTICA NACIONAL DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES ATINGIDAS POR BARRAGENS NOS CASOS DE BRUMADINHO E MARIANA

Este capítulo examina a aplicabilidade da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB) aos casos das tragédias de Mariana e Brumadinho. Embora a PNAB represente um avanço significativo na proteção e reparação das comunidades afetadas pela construção e operação de barragens, sua implementação não é, em tese, retroativa. Este fato levanta importantes questões sobre justiça e reparação para as vítimas dos desastres que ocorreram antes da sanção da nova legislação. A análise a seguir aborda as implicações da irretroatividade e os desafios contínuos na busca por equidade e compensação para aqueles impactados por esses eventos catastróficos.

O texto, elaborado com a significativa participação das comunidades atingidas, foi aprovado com vetos em certos trechos. Um dos principais pontos vetados foi a remoção do termo "ocorrido" da seção que especifica as fases e tipos de danos que seriam abrangidos pela normativa, isso porque a inclusão desse termo poderia permitir a aplicação da lei a casos ocorridos antes de sua promulgação. Trata-se aqui dos vetos ocorridos nos incisos I e II do §3º do artigo 1º.

É relevante observar que as empresas responsáveis pela gestão de barragens exerceram influência sobre o poder legislativo e executivo visando o veto integral da lei, alegando questões de inconstitucionalidade. Portanto, não é de se ignorar que, após sua aprovação, essas empresas poderiam potencialmente utilizar a inclusão do termo "ocorrido" para contestar a lei com base na questão da retroatividade e na insegurança jurídica resultante, o que poderia atrasar sua implementação. Essa é uma das razões pelas se optou por vetar o termo, garantindo assim a aplicação efetiva da legislação sem interpretações que pudessem comprometer seus objetivos:

De acordo com a Constituição, no seu art. 5º, inciso XXXVI, proíbe-se a retroatividade quando afetar a segurança jurídica das relações sociais, como julgado pelo STF em 1991 na ADI MC 605, que define os limites da retroatividade. Como as empresas que gerem barragens fizeram pressão pelo veto integral da lei, alegando incorretamente sua inconstitucionalidade, é provável que tentariam combater a aplicação da PNAB com base nesses pontos, argumentando uma suposta ofensa à segurança jurídica e ao princípio da irretroatividade para seguirem na impunidade por seus crimes (Mab, 2023).

É crucial atualizar quadros normativos diante da dinâmica da sociedade de risco, especialmente em casos de desastres socioambientais para superar estigmas obsoletos. Nesse contexto, os mega conflitos são emblemáticos e reiterados na sociedade de risco, matriz de referência na compreensão da sociedade contemporânea, com altos níveis de conflituosidade envolvendo direitos individuais e coletivos em uma complexa rede de relações jurídicas (Kokke, 2019).

A busca por uma política centrada nos direitos das pessoas afetadas teve início antes dos desastres da Samarco e da Vale. Este movimento emergiu anos antes desses eventos, motivado pelos impactos socioambientais significativos das barragens no setor hidrelétrico, assim como rompimentos de barragens minerárias de menor proporção, que incluem a inundação de vastas áreas e o deslocamento forçado de comunidades. É imperativo que essas comunidades sejam integralmente contempladas na legislação, uma vez que sofreram não apenas com as tragédias em si, mas também com a negligência e a falta de interesse por parte do Poder Público e do Mercado em assegurar seus direitos e protegê-las diante das operações de construção e funcionamento de barragens.

Além disso, os danos resultantes do rompimento das barragens continuam a afetar diversas comunidades até os dias de hoje, trazendo consigo uma série de dificuldades e desafios persistentes. Por isso, não se pode limitar os transtornos causados à data específica do rompimento das barragens: as consequências socioeconômicas, ambientais e psicológicas perduram ao longo do tempo. Advém aqui o ponto chave. Deve-se distinguir entre a aplicação retroativa da norma e sua aplicação aos efeitos ocorridos após a sua publicação, ou mesmo aos danos pendentes de reparação ainda existentes quando do advento da norma.

Embora a norma não seja aplicada a fatos que se consumaram e exauriram no passado, aplica-se aos desastres que ocorreram no passado, mas cuja produção de efeitos ainda se produz no presente e reverbera no futuro. Em outras palavras, se o empreendedor responsável pelo desastre não foi apto o suficiente para promover toda a reparação dos danos promovidos por sua atividade, deve ele responder, ou continuar a responder, sob a matriz reparatória fixada na Lei.

Lado outro, é possível também identificar que não há em si uma inovação de institutos na Lei sob o ângulo da responsabilidade civil, nem quando se pondera sob aspecto doutrinário, nem quando se pondera sob aspecto jurisprudencial. Tome-se em exemplo o direito à assessoria técnica, previsto no inciso V do artigo 3º. Este último dispõe que é direito da população atingida assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas, a expensas do empreendedor e sem a sua interferência, com o objetivo de orientá-las no processo de participação. Embora a positivação somente advenha com a Lei, esse direito já era antevisto como fruto de aplicação em casos de processos coletivos de primados normativos advindos da doutrina geral de responsabilidade civil, assim como de tratados internacionais, seja em *hard*, seja em *soft law*.

É possível assim identificar que grande parte das disposições previstas na Lei não são em si inovação sob o ponto de vista da compreensão reparatória da responsabilidade civil e dos ditames reparatórios seja do Direito Ambiental, seja do Direito dos Desastres. Ocorreu sim uma positivação, mas não propriamente uma invenção. Anteriormente Lei a obrigação de reparação integral já existia. A Lei proporciona uma sistematização e positivação a obrigações que já eram postuladas e mesmo reconhecidas em ações judiciais. A assessoria técnica, v.g., foi implementada tanto no caso Mariana quanto no caso Brumadinho, mesmo antes da positivação na lei.

Inclusive, mesmo em matéria penal, é possível que se aplique um tipo punitivo a situação que se iniciou no passado, mas se prolongou no presente. No direito penal brasileiro, o crime permanente é definido como aquele cuja consumação se prolonga no tempo. Os desastres de Mariana e Brumadinho exemplificam essa categoria, pois seus efeitos prejudiciais persistem, gerando contínuos danos ambientais, sociais e econômicos às comunidades afetadas. Dessa forma, no que concerne ao crime permanente, aplica-se a lei penal mais severa se, durante a prática contínua do delito, ocorrer a superveniência de uma nova legislação mais gravosa. Assim discorre a súmula 711 do Supremo Tribunal Federal: A lei penal mais grave aplica-se ao crime continuado ou ao crime permanente, se a sua vigência é anterior à cessação da continuidade ou da permanência (Brasil, 2003).

Ora, se em termos penais a perpetuação da situação jurídica não pode ser desprezada, quanto mais em termos de reparação civil por dano, que sequer possui caráter punitivo em suas previsões. A ocorrência de resultados adversos não pode ser confinada no tempo e espaço quando se trata de um desastre, não se restringe ao momento do rompimento das barragens, mas continua a se manifestar à medida que os impactos negativos persistem, afetando a vida das pessoas e o meio ambiente.

Nessa linha de pensamento, a PNAB poderá ser aplicada de diversas maneiras em casos como os de Mariana e Brumadinho, uma vez que ambos os desastres se perpetuam em diversos efeitos negativos que manifestam em tempo presente e prolongam-se no devir. Isso evidencia a necessidade urgente de um acompanhamento rigoroso e contínuo para mitigar os impactos persistentes sobre o meio ambiente, sobre as comunidades afetadas e as atividades econômicas regionais. As disposições tanto materiais quanto procedimentais da Lei da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens precisam ser analisadas segundo a dinâmica concreta do desastre e as pendências reparatórias existentes. Exemplo disso é o direito à opção livre e informada a respeito das alternativas de reparação. Tem-se aqui uma previsão ligada ao direito à informação e ao caráter procedimental da reparação. Sua aplicação imediata para toda e qualquer reparação pendente é inerente ao desdobramento de princípios e regras já existentes no ordenamento brasileiro.

Nos casos abordados, a PNAB pode funcionar não apenas como referência para demandas judiciais, mas também como critério para estabelecer a abrangência dos impactos a serem considerados na Repactuação, além de orientar todas as formas de participação da comunidade durante e após o acordo, ou tentativas de acordo passadas seja sobre a totalidade, seja sobre aspectos das lesões ou degradações ocorridas. Ela também pode fortalecer a voz das comunidades afetadas, promovendo uma gestão mais inclusiva e participativa nos processos de recuperação e mitigação dos impactos das barragens.

A aplicação da PNAB a Mariana e Brumadinho está longe de infringir o art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, uma vez que a aplicação da PNAB a esses casos não acarreta insegurança jurídica, muito menos compromete a estabilidade das relações sociais. Pelo contrário, a implementação dessa nova Política frente a esses desastres tende a fortalecer as relações sociais, que foram profundamente afetadas pelos eventos catastróficos, além de viabilizar uma efetiva e apta reparação integral.

Nesse sentido, a Política não viola o princípio da irretroatividade das leis, pois, embora altere as condições e responsabilidades estabelecidas anteriormente, faz isso de forma a complementar e aprimorar os direitos das populações afetadas por barragens, em consonância com os princípios de justiça e reparação integral, estando em sintonia para com o primado tanto do Direito Ambiental quanto do Direito dos Desastres. Além disso, é necessário observar que o artigo 3º da Lei, em seu §2º, estabelece como princípio motriz na aplicação da Lei o princípio da centralidade do sofrimento da vítima. Esse princípio é aplicado com vistas à reparação justa dos atingidos e à prevenção ou redução de ocorrência de fatos danosos semelhantes. Negar a aplicação da norma às situações pendentes de reparação seria negar o próprio princípio retor da Lei, caminhando em contradição com sua *ratio* normativa.

O objetivo da PNAB é fortalecer as proteções existentes e fornecer mecanismos adicionais para mitigar os impactos contínuos e futuros dos desastres, sem modificar os fatos passados ou reescrever a história jurídica. Essa abordagem é coerente com a busca por justiça social e ambiental, permitindo que as vítimas recebam o apoio necessário para reconstruir suas vidas e comunidades, respeitados os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro. A PNAB não apenas promete justiça tardia, mas também sinaliza um novo horizonte de esperança para aqueles que enfrentaram as devastadoras consequências dos desastres de Mariana e Brumadinho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória legislativa e a implementação da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens marcam um ponto crucial na história do Brasil, especialmente diante dos desastres de Mariana e Brumadinho. Estes eventos não foram apenas tragédias ambientais, mas também revelaram profundas lacunas na legislação e na proteção das comunidades afetadas por barragens. A aprovação da PNAB em 2023 representa um avanço significativo, respondendo às demandas de décadas por justiça, reparação e segurança para aqueles impactados por esses desastres.

A PNAB não se limita a estabelecer direitos e medidas de reparação, mas também redefine o papel das comunidades afetadas como participantes ativos nos processos de gestão e mitigação de impactos ambientais, combinando normas materiais e procedimentais. Ao unificar direitos e garantias em nível nacional, a política visa não apenas se desculpar resgatar em superação falhas do passado, mas também prevenir futuros desastres através de uma regulamentação mais rigorosa e responsável e dispor em eficácia a reparação integral quanto a eventos pendentes de reparação quando de sua ocorrência.

Além disso, a implementação efetiva da PNAB requer um compromisso contínuo com a fiscalização e monitoramento rigorosos das barragens em todo o país. A transparência e a responsabilidade das empresas são fundamentais para garantir que os direitos das populações atingidas sejam respeitados e que novos desastres sejam prevenidos. Portanto, enquanto se celebra os avanços proporcionados pela PNAB, também se reconhece os desafios persistentes que demandam atenção contínua. É essencial que o Brasil não apenas cumpra suas obrigações legais, mas também fortaleça suas políticas e práticas para garantir um ambiente seguro e justo para todas as comunidades impactadas

por barragens. A PNAB representa um passo significativo nessa direção, mas há um longo caminho a percorrer na busca por equidade, justiça ambiental e proteção dos direitos humanos no contexto das atividades industriais e de infraestrutura no país.

No entanto, a questão da irretroatividade da PNAB levanta desafios importantes, a serem superados com análise hermenêutica. Uma visão estreita e alheia ao princípio matriz da norma rotulará a legislação como não retroativa em teor absoluto. Isto implica que as comunidades afetadas pelos desastres anteriores à sua promulgação não serão beneficiadas pelas novas disposições legais, o que pode gerar um profundo senso de desigualdade, com negativa da reparação integral pelos danos ocorridos. A discussão sobre a aplicação da PNAB a casos como Mariana e Brumadinho destaca a necessidade de um debate contínuo sobre os limites e alcances da legislação ambiental brasileira em um exercício hermenêutico que se concentre nas funções reparatórias e precaucional da responsabilidade civil.

A irretroatividade indiferente e alheia a análises hermenêuticas da lei não só limita a aplicação de justiça tardia, como também perpetua um ciclo de sujeição renovada a danos iterativos dos já atingidos pelo desastre. Aplicam-se, portanto, suas normas a todos os casos pendentes de efetiva, plena e integral reparação pelos desastres antropogênicos ocorridos. É hora de não apenas olhar para o futuro, mas de enfrentar honestamente o passado que se perpetua no presente, oferecendo às vítimas a justiça que lhes foi negada por tanto tempo.

REFERÊNCIAS

ARMADA, Charles Alexandre Souza. Os desastres ambientais de Mariana e Brumadinho em face ao estado socioambiental brasileiro. **Territorium**, n. 28 (I), p. 13-22, 2021. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/6392> Acesso em: 15 jul. 2024.

AUGUSTO, O. Brasil tem 45 barragens que correm risco de romper a qualquer momento. **Correio Braziliense**. Brasília, 20 nov. 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brazil/2018/11/20/interna-brasil,720359/brasil-tem-45-barragens-que-correm-risco-de-romper-a-qualquer-momento.shtml>. Acesso em: 16 jul. 2024.

AZEVEDO, R. A.; GOMES, J. F. Desastres ambientais no Brasil: o caso da barragem de Mariana/MG e seus impactos socioambientais. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 31, n. 1, p. 29-42, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v31n1/1982-4513-sn-31-01-00029.pdf>.

BORGES, Laís da Rocha. A responsabilidade civil ambiental e os impactos socioambientais: uma análise do caso Samarco. **Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito)** - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Lei n. 14.755, de 15 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Barragens (PAB); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PDPAB); estabelece regras de responsabilidade social do empreendedor; e revoga dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário Oficial da União**: p. 1, 18 dez. 2023.

COELHO, M. T. P.; CAMPOS, C. R. C. Desastre da Samarco: primeiras notas sobre as consequências jurídicas e socioambientais. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 20, n. 79, p. 145-172, jul./set. 2015.

DUPIN, Leonardo Vilaça; PEREIRA, Edilson. De Minas às ruínas: o refazer da memória e da paisagem no pós-desastre de Brumadinho. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 17, n. 3, p. e20210104, 2022.

FABRÍCIO, Sarah Amaral; FERREIRA, Denize Demarche Minatti; BORBA, José Alonso. Panorama dos Desastres de Mariana e Brumadinho: o que sabemos até agora?. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 27, p. 128-152, 2021.

FREITAS, L. C. Barragens no Brasil: uma análise crítica das consequências socioambientais dos desastres de Mariana e Brumadinho. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 21, n. 82, p. 129-156, jan./mar. 2020.

KOKKE, Marcelo. Responsabilidade civil e dano ambiental individual no desastre de Brumadinho. **Revista IBERC**, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2019.

LIMA, Fabrício Wantoil; RODRIGUES, Leonardo Lopes; SANTOS, Cinthya Amaral. Rompimento das barragens de Mariana e Brumadinho e seus impactos socioambientais. **Revista Raízes no Direito**, v. 8, n. 1, p. 105-122, 2019.

MASO, Tchenna Fernandes *et al.* Parecer técnico: audiência pública sobre os direitos das populações atingidas por barragens. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, v. 9, n. 1, p. 709-736, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/44130>. Acesso em: 08 jul. 2024.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS – MAB. Coletivo Nacional de Comunicação do MAB. **PNAB é ferramenta de luta para atingidos pelos crimes em Mariana e Brumadinho**: Política de Direitos dos Atingidos é referência para a luta e para acordos judiciais, explicam especialistas e militantes. Publicado 20/12/2023 - Atualizado 20/12/2023. Disponível em: <https://mab.org.br/2023/12/20/pnab-e-ferramenta-de-luta-para-atingidos-pelos-crimes-em-mariana-e-brumadinho/#:~:text=%E2%80%9CDe%20acordo%20com%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,define%20os%20limites%20da%20retroatividade>. Acesso em: 19 nov. 2024.

OLIVEIRA, Valdir de Castro *et al.* A semântica do eufemismo: mineração e tragédia em Brumadinho. 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/32640>. Acesso em: 17 jul. 2024

RODRIGUES, Marília. Avanço em Brumadinho, impasse em Mariana: o que se sabe sobre acordos de reparação. **Gazeta do Povo**, 2024 Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/avanco-em-brumadinho-impasse-em-mariana-o-que-se-sabe-sobre-acordos-de-reparacao/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

SALGADO, A. C. S. Direitos humanos e meio ambiente: uma análise dos desastres de Mariana e Brumadinho. **Revista Brasileira de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 117-138, set./dez. 2020.

Recebido em: 17/09/2024

Aceito em: 22/11/2024