

Brumadinho, ou ecos de uma tragédia anunciada *

Daury Cesar Fabríz¹

Julio Pinheiro Faro Homem de Siqueira²

A tragédia de Brumadinho, protagonizada pela Vale em 2019, a exemplo do que aconteceu com a tragédia de Mariana, em 2015 e do que vem acontecendo em Vitória há mais de 30 anos, serve para recuperar a análise do texto da Constituição de 1988 em ao menos três pontos – sobre os quais discorreremos a seguir:

I – O primeiro ponto diz respeito ao federalismo de cooperação, adotado pelo artigo 23 do texto constitucional, segundo o qual é competência comum de todos os entes federados *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas* (inciso VI), *preservar as florestas, a fauna e a flora* (inciso VII) e *registrar, acompanhar a fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios* (inciso XI).

O federalismo de cooperação ou de equilíbrio pressupõe a descentralização-repartição de competências, de maneira que, legislativamente, as leis de um ente, notadamente o de maior abrangência, não tolham a aplicabilidade das leis dos entes de menor abrangência. Contudo, isso, só em parte, é válido para as competências administrativas, elencadas no artigo 23.

É que as competências administrativas dizem respeito, como permitem concluir os verbos de seus incisos, ao dever de cuidado do Poder Público

* Recibido: 21 febrero 2019 | Aceptado: 15 marzo 2019 | Publicación en línea: 1ro. abril 2019.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Doutor em direito pela UFMG, advogado e professor da FDV.
daury@terra.com.br

² Mestre em direito pela FDV, pesquisador e professor.
julio.pfhs@gmail.com

com os bens listado. Assim, os entes federados têm a obrigação constitucional comum de *proteger* o meio ambiente, de *combater* a poluição em todas as suas formas, *preservar* as florestas, a fauna e a flora e, por fim, *fiscalizar, acompanhar e registrar* concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais.

As ações cooperativas decorrentes do dispositivo foram aprofundadas pela Lei Complementar 140/2011, que equilibrou a divisão de competências entre os entes federados, mas, determinou, ao contrário do jogo de empurra habitualmente praticado, que, nos casos em que um ente não esteja apto ou não consiga dar conta de suas atribuições, os outros devem prestar-lhe auxílio ou mesmo substituí-lo.

No entanto, apesar disso, é muito comum notar-se, entre os entes federados, o uso da contumaz desculpa de que não era sua atribuição realizar a fiscalização da segurança da barragem. Esse discurso, tão comum durante a tragédia em Mariana, repete-se em Brumadinho, assim como se repete em todas as ações voltadas para a saúde, ninguém quer assumir a paternidade, mas todo mundo que punir, exemplarmente, o ente que considera faltoso.

No fim desse jogo de empurra, as tragédias, anunciadas, passam a ser apenas fatos nos anais da história brasileira e as vidas das pessoas e das famílias das vítimas viram apenas uma cifra de uma indenização, normalmente alguém de toda a perda material, espiritual e psicológica sofrida, ao argumento de que as indenizações, em seu conjunto, não podem inviabilizar o exercício da atividade econômica.

II – No ponto anterior, discorreremos sobre o habitual jogo de empurra que os entes federados costumam praticar quando uma de suas obrigações constitucionais não é adequadamente cumprida. No presente, vamos tratar sobre o segundo ponto do texto de nossa Constituição de 1988 que é recuperado, não só pela tragédia de Brumadinho, como também pela de Mariana e pela de Vitória.

O segundo ponto tem a ver com os princípios gerais da atividade econômica, elencados no artigo 170 do texto constitucional, entre eles a *defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação* (inciso VI). Há que se notar que, entre as disposições constitucionais sobre a ordem econômica, existe um dispositivo, o artigo 174, que estabelece a obrigação do Estado de fiscalizar as atividades econômicas.

O que a Constituição chama de princípios gerais da atividade econômica são diretrizes que devem ser observadas, em prol não apenas da valorização do trabalho humano e livre iniciativa, mas também do respeito à dignidade humana e justiça social. Assim, não se pode afirmar que o texto constitucional é permissivo quanto ao livre exercício de atividades econômicas. A bem da realidade, ele limita bastante esse exercício, inclusive em prol do meio ambiente, em razão do que obriga o Poder Público a fiscalizar todas as atividades econômicas.

Infelizmente, as tragédias anunciadas de Vitória, Mariana e, agora, Brumadinho são uma triste constatação de que as diretrizes constitucionais não têm sido cumpridas. Embora pretendamos viver em um Estado Democrático de Direito, como registrado no texto constitucional, ao menos em sede de exercício das atividades econômicas e sua fiscalização vivemos, na realidade, em um Estado Liberal, em que o Poder Público, notório por seus jogos de empurra, deixa de fiscalizar corretamente a proteção e preservação do meio ambiente, permitindo que licenças sejam renovadas automaticamente e que técnicas ultrapassadas permaneçam em uso.

O desrespeito à defesa do meio ambiente é tão evidente que, para surpresa geral da nação, os prefeitos das cidades em que a Vale possui barragens inativas da mesma natureza daquela que rompeu em Mariana e, agora, em Brumadinho, estão preocupados com o fim do pagamento de compensações financeiras e *royalties*. Esse comportamento deixa patente uma situação muito grave e que provavelmente tem acontecido: como a fiscalização adequada e o uso de novas tecnologias mais favoráveis ao meio ambiente ocasionaria a perda de receita decorrente dos pagamentos daquelas compensações, tem-se preferido correr o risco de tragédias ambientais.

No fim disso tudo, a mão invisível do mercado assalta o meio ambiente, deixando-o totalmente desequilibrado e impróprio para o uso das presentes e futuras gerações, em troca de *royalties* e compensações financeiras que, pela situação de alguns entes federados, certamente estão sendo alocados em bolsos invisíveis, e não em serviços essenciais.

III - No ponto anterior, discorremos sobre como as empresas e os entes federados têm feito vista grossa à necessidade de que suas atividades econômicas observem a função socioambiental, devendo envidar esforços para evitar tragédias ambientais. Neste penúltimo artigo da série em análise ao texto constitucional, vamos tratar sobre o papel fiscalizador do Estado, tanto no que se refere aos licenciamentos ambientais quanto no que se refere à recuperação do meio ambiente.

O terceiro e último ponto abrange as disposições constitucionais específicas sobre o meio ambiente, todas concentradas no artigo 225, pelo qual é obrigação do poder público, entre outras, *exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade* (§ 1º, inciso IV), bem como *proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica* (§ 1º, VII). Além disso, o §2º estabelece que *quem explorar recursos minerais tem a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei*.

A análise dos dispositivos constitucionais em destaque demonstra que o Estado brasileiro tem sido liberal não apenas com as atividades econômicas, mas também com a fiscalização do meio ambiente. O artigo 225, na realidade, estabelece uma gama de deveres a serem cumpridos pelo Poder Público em prol do meio ambiente, os quais podem ser resumidos em um único: *o dever fundamental de proteger, promover e fiscalizar a integridade do meio ambiente*. Todavia, essa obrigação não tem sido correta nem adequadamente desempenhada. Vejamos o exemplo que Brumadinho, infelizmente, nos dá.

A construção da barragem de Brumadinho, assim como de Mariana, foi feita a partir de uma tecnologia de construção denominada *alteamento a montante*. Iguais a ela, há mais de 80 outras no Brasil, sendo 10 delas da Vale. Segundo os especialistas, essa tecnologia é a mais simples e barata, mas a menos segura ou menos estável e, por isso, a mais propensa a acidentes.

Note, todavia, como tem sido noticiado nos meios de comunicação, após a tragédia, que, além dos métodos utilizados no formato barragens de lama, outros já foram desenvolvidos, inclusive no Brasil, que eliminam a necessidade de barragens de rejeitos e outros que, embora delas se utilizem, adotam o armazenamento seco.

A observação que cintila aos olhos é a de que, apesar do conhecimento dessas tecnologias, uma vez que as pesquisas geram publicações e patentes/registros, o Poder Público normalmente se faz de desentendido. Note, mais uma vez, que, desde pelo menos a tragédia em Mariana, nada na legislação, em nenhum dos níveis da federação, foi alterado para determinar a utilização, pelas empresas, de tecnologias que menos degradem o meio ambiente, nem para dificultar a concessão e a renovação de licenças. E o

mais interessante é que isso poderia ser feito, dada a sua urgência e relevância, por meio de Medida Provisória...