

ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER  
MARTA ZORZAL E SILVA  
ANDRÉ RICARDO VALLE VASCO PEREIRA  
ORGANIZADORES

# DANOS SOCIOAMBIENTAIS NO BRASIL

RISCOS E ALTERNATIVAS



**DANOS SOCIOAMBIENTAIS  
NO BRASIL:  
RISCOS E ALTERNATIVAS**



**ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER  
MARTA ZORZAL E SILVA  
ANDRÉ RICARDO VALLE VASCO PEREIRA**  
(ORGANIZADORES)

**DANOS SOCIOAMBIENTAIS  
NO BRASIL:  
RISCOS E ALTERNATIVAS**



2020

## **Organizadores**

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer  
Marta Zorzal e Silva  
André Ricardo Valle Vasco Pereira

Direitos reservados FDV Publicações



### **Editora-chefe**

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

### **Comissão Executiva**

Ana Paula Galdino de Deus

### **Projeto gráfico e Diagramação**

Studio S • Diagramação & Arte Visual

### **Foto da capa**

Shutterstock - Christyam de Lima.

### **Conselho Editorial**

Alexandre de Castro Coura  
André Filipe Pereira Reid dos Santos  
Camila Vasconcelos de Oliveira  
Cassius Guimarães Chai  
Darlene Gaudio A. Tronquoy  
Daury Cesar Fabríz  
Douglas Salomão  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer  
Gilsilene Passon Picoretti Francichetto  
Iana Soares de Oliveira Penna  
Maria Celeste Lima de Barros Faria  
Paula Castello Miguel  
Renata Conde Vescovi  
Ricardo Goretti Santos  
Ruth Ferreira Bastos

D188 Danos socioambientais no Brasil : riscos e alternativas / Organizadores Elda Coelho de Azevedo Bussinguer; Marta Zorzal e Silva; André Ricardo Valle Vasco Pereira -- Vitória : FDV Publicações, 2020.

Bibliografia.

ISBN (e-book) 978-65-88555-08-8

ISBN (impresso)

1. Direito ambiental. 2. Dano ambiental. 3. Direitos e garantias fundamentais. 4. Proteção ambiental. I. Bussinguer, Elda Coelho de Azevedo. II. Silva, Marta Zorzal e III. Pereira, André Ricardo Valle Vasco.

CDU-349.6:342.7

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Galdino de Deus – CRB 6/798

**“O conteúdo dos capítulos publicados é de inteira responsabilidade dos autores, não representando a posição oficial da Editora e Conselho Editorial”.**

## ORGANIZADORES

### **Elda Coelho de Azevedo Bussinguer**

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais. Coordenadora do BIOGEPE- Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Membro do Conselho Científico da Sociedade Brasileira de Bioética. Professora Associada II aposentada da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

### **Marta Zorzal e Silva**

Marta Zorzal e Silva é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP-2001) e pós-doutora pela Universität Basel, Suíça (2012). Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP-FGV). Professora e pesquisadora, aposentada, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Coordenadora do Laboratório de Estudos Políticos vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Ufes.

**André Ricardo Valle Vasco Pereira**

Doutorado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestrado em História pela Universidade Federal Fluminense (1992). É professor do Departamento de História da Universidade Federal do Espírito Santo.

## DEMAIS AUTORES(AS)

### **Bruno Gomes Borges da Fonseca**

Pós-doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Procurador do Trabalho na 17ª Região. Professor da graduação e da pós-graduação da FDV. Professor colaborador no Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFES. Ex-Procurador do Estado do Espírito Santo.

### **Clarisse Souza Barbosa**

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Bolsista Capes pelo Programa de Apoio a Redes de Pesquisa para Recuperação da Bacia do Rio Doce.

### **Elisa Marly Heringer Herkner**

Cientista Política. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de Augsburg, Alemanha. Mestranda no programa de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo na linha de Instituições, Participação e Políticas Públicas e bolsista CAPES com foco na temática da Responsabilidade Social Corporativa no âmbito das grandes mineradoras brasileiras frente à uma análise crítica de discurso. Pesquisadora integrante do grupo 'A Samarco, o Estado e a Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão-MG' (Edital 003/2017-Fapes), coordenado pela professora Marta Zorzal e Silva (DCSO/PGCS).



### **Graziela Argenta Zaneti**

Doutoranda na Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Mestre em Direito Processual Civil na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Especialista em Direito Urbano Ambiental pela FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Promotora de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES).

### **Isabela de Deus Cordeiro**

Doutoranda e mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especializada em Direito Urbano Ambiental pela Faculdade de Direito da FMP (2013). Especializada em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Espírito Santo (2002). Especializada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (2001). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (2005-). Coordenadora da Comissão Permanente de Meio Ambiente e Urbanismo do Grupo Nacional de Direitos Humanos. Diretora da Região Sudeste da Associação Brasileira de Promotores de Meio Ambiente (2014-2015 e 2015-2017).

### **Isabella Grobério**

Mestra em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Integrante do BIOGEPE-Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Advogada.

### **Leonardo Bolelli da Rocha**

Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Gama Filho. Membro da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Espírito Santo. Advogado.

### **Maria Clara de Oliveira Leite**

Administradora. Mestra em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável. Doutoranda em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo na linha de Práticas Organizacionais e Culturais. Professora e pesquisadora, atualmente tem se dedicado a reflexões críticas relacionadas à indústria mineradora, no que diz respeito às práticas organizativas e às relações organizadas entre humanos e outros modos de existência no Antropoceno.

### **Natália Marim Bazilio de Souza**

Advogada (OAB-ES). Especialização em andamento, em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV).

### **Samantha Negris de Souza**

Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Integrante do BIOGEPE-Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Defensora Pública do Estado do Espírito Santo.

DEMAIS AUTORES(AS)

**Tânia Maria Silveira**

Mestre em Política Social e doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bolsista da CAPES.

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	13
---------------------------	----

## **PREFÁCIO**

Geisa de Assis Rodrigues .....	27
--------------------------------	----

## **PRÓLOGO – DEMOCRACIA E RISCO**

Raffaele De Giorgi .....	31
--------------------------	----

## **PARTE 1**

### **TRATA DOS RISCOS E DA CONFLUÊNCIA DE FATORES QUE PRODUZIRAM O DESASTRE**

<b>RISCO DE DESASTRE EM MINERAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE O CASO SAMARCO</b> Tânia Maria Silveira e Marta Zorzal e Silva .....	53
--	----

<b>PAGANDO PARA VER: O AUMENTO DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NA SAMARCO COMO FATOR EXPLICATIVO PARA O COLAPSO DA BARRAGEM DE FUNDÃO (2015)</b> André Ricardo Valle Vasco Pereira .....	97
--	----

<b>UMA EMPRESA “BOA” OU ENRAIZADA? SINDIMETAL-ES E METALÚRGICOS DA SAMARCO NO CONTEXTO DO DESASTRE-CRIME DE MARIANA</b> Clarisse Souza Barboza e André Ricardo Valle Vasco Pereira.....	137
--	-----

<b>A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA COMO ESTRATÉGIA EMPRESARIAL NO CONTEXTO DA MINERAÇÃO BRASILEIRA</b> Elisa Marly Heringer Herkner, Maria Clara de Oliveira Leite e Marta Zorzal e Silva.....	173
--	-----

## PARTE 2

### TRATA DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CRIADOS PARA REPARAÇÃO E A CRÍTICA AO MODELO DE REPARAÇÃO CRIADO

NEOEXTRATIVISMO E CATÁSTROFES SOCIOAMBIENTAIS EM MINAS GERAIS:  
DESDOBRAMENTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA REPARAÇÃO NO CASO  
DA BARRAGEM DE FUNDÃO DAS MINERADORAS SAMARCO/VALE/BHP  
BILLITON

Marta Zorzal e Silva..... 223

O CASO SAMARCO E OS LITÍGIOS COMPLEXOS: POR UMA NECESSÁRIA  
COMPREENSÃO CONGLOBANTE NO ÂMBITO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Isabela de Deus Cordeiro e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer ..... 273

DESASTRE DO RIO DOCE – ACORDOS JUSTOS EM PROCESSOS COLETIVOS? A  
CONTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE JUDICIAL

Graziela Argenta Zaneti e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer ..... 337

A PRIVATIZAÇÃO DO DESASTRE SOCIOAMBIENTAL DE MARIANA/MG:  
ALCANÇE E NATUREZA JURÍDICA DA FUNDAÇÃO RENOVA

Natalia Marim Bazilio de Souza e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer..... 369

O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, NO ÂMBITO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO, COMO ALTERNATIVA PARA OS  
GRANDES CASOS

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Bruno Gomes Borges da Fonseca ..... 401

DA LAMA AO CAOS, DO CAOS À LAMA: A CATÁSTROFE DA SAMARCO NO  
CONTEXTO DO *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL À LUZ DE KARL POPPER

Leonardo Bolelli da Rocha e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer..... 423

O CASO SAMARCO E OS IMPACTOS DA DIVISÃO DO TRABALHO EM RAZÃO  
DO GÊNERO NA POLÍTICA REPARATÓRIA DESTINADA ÀS MULHERES

Samantha Negris de Souza, Isabella Grobério e  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer..... 485

## APRESENTAÇÃO

O colapso da barragem de rejeitos de minérios em Fundão, município de Mariana, no estado de Minas Gerais, no fim do ano de 2015, de propriedade das mineradoras Samarco Mineração S. A. e das multinacionais Vale S/A e a anglo-australiana BHP Billiton do Brasil Ltda., foi um desastre único em muitos sentidos. Foi a maior catástrofe ambiental do Brasil até então, uma das maiores do mundo, com impactos humanos, sociais, econômicos e ambientais de enormes proporções. Ele também foi único, até agora, na forma como se gestou um modelo para reparação e compensação dos múltiplos e complexos danos causados ao longo de quase 700 km, desde Mariana-MG até a foz do rio Doce no Oceano Atlântico, localizada em Regência Augusta, no município de Linhares no estado do Espírito Santo. Entre os muitos aspectos que chamam atenção no modelo criado para reparação, por meio do Acordo extrajudicial firmado entre o Estado brasileiro e as mineradoras infratoras destaca-se o sistema de governança instituído. Numa conjuntura de crise política e econômica interna ao país, no processo de negociação do Acordo as mineradoras garantiram o controle e a condução processo de reparação, em suas mãos, tendo um Comitê Interfederativo (CIF) no topo, como supervisor, porém destituído de poder de veto, e uma Fundação de direito privado (Fundação Renova), controlada pelas mineradoras, como executora. Passados quase seis anos do desastre, é possível fazer um balanço, entre os vários que já foram oferecidos, com foco

especial na problemática jurídica e de governança desse modelo. Tal é um dos objetivos centrais deste livro, mas não só esse, pois o que estamos oferecendo aqui é produto de um trabalho de pesquisa interdisciplinar, que reuniu vários olhares, seja no modelo citado; seja na empresa responsável pela barragem, a Samarco, e suas proprietárias, a Vale S. A. e a BHP Billiton Brasil Ltda; seja em reflexões mais amplas em termos do debate jurídico e sociológico envolvendo o processo, o antes, o durante e o depois, do que significa fazer escolhas (normativas, econômicas, políticas) que nos coloquem sob o constante risco de danos socioambientais. Pensar alternativas para tanto implica em conhecer melhor vários destes aspectos e é isso que este livro se propõe a fazer.

Com o lançamento do Edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA n°. 06/2016, se formou um extenso grupo de pesquisa, com a participação de várias entidades acadêmicas, sob a coordenação geral do Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, do CEBRAP-USP, que submeteu e viu aprovado o projeto *Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo*. Um dos subprojetos desta iniciativa passou a ser liderado pela Profa. Dra. Marta Zorzal e Silva, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Ela já havia sido indicada pela instituição para compor o quadro das Câmaras Técnicas do CIF. Na sequência, foi lançado o Edital n° 03/2017 – Universal, da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), ao qual foi submetido o projeto de pesquisa: *A Samarco, o Estado e a*

*Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão*, com o objetivo de tratar o foco específico que foi citado acima, numa abordagem considerando os planos jurídicos, institucionais e socioeconômicos, pensando tanto no modelo de reparação, quanto nas suas mantenedoras (Samarco, Vale, BHP) e nos “atingidos invisibilizados”, ou seja, os empregados da Samarco no Espírito Santo. A submissão foi feita por uma equipe sob a coordenação de Marta Zorzal, da Profa. Dra. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, da Faculdade de Direito de Vitória (FDV), e do Prof. Dr. André Ricardo Valle Vasco Pereira, do Departamento de História da UFES, o qual foi contemplado pela FAPES. O livro que apresentamos aqui reúne parte da produção deste grupo, que contou com a participação de pesquisadores/as de pós-graduação e de graduação das duas entidades.

Ao longo do processo de pesquisa, foram realizadas várias atividades, como seminários internos e externos, nos quais tivemos a oportunidade de dialogar com importantes pensadores e pesquisadores dos temas abordados. Entre eles destacamos a interlocução com a Dra. *Geisa de Assis Rodrigues*, que nos fez a gentileza de prefaciar este volume. Geisa é pós-doutora pelo Kings College London, procuradora regional da República e professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, além de autora de diversos livros e artigos acadêmicos, entre os quais: *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta - Teoria e Prática* (2002). Também o Prof. Dr. Raphaelli di Giorgio, nos brindou com importantes considerações de fundo sobre democracia e riscos. Raphaelli é professor titular de teoria



geral do direito e sociologia do direito da Universidade de Lecce, Itália, diretor do “Centro di Studi Sul Rischio”, fundado em parceria com Niklas Luhmann na Universidade de Lecce e Membro do Max-Planck Institut (Frankfurt). Estas e outras contribuições nos permitiram compor um grande arco de reflexões, por meio das quais nossas análises mergulharam nos objetos de pesquisa.

A partir de textos de diferentes autores do campo das Ciências Sociais e do campo do Direito que vêm pesquisando sobre o desastre socioambiental da barragem de Fundão, o livro aborda, de diferentes ângulos, questões institucionais e jurídicas que se interpõem à análise do caso em tela. Ele está organizado em duas partes que dialogam com a problemática dos complexos conflitos envolvendo direitos difusos. A primeira trata dos riscos e da confluência de fatores que produziram o desastre sob a perspectiva das ciências humanas e sociais. Dela faz parte o primeiro capítulo *Risco de desastre em mineração: Reflexões sobre o caso Samarco*, de Tânia Maria Silveira e Marta Zorzal e Silva que avaliam as causas do desastre de maneira singular, pois extrapolam a dimensão infra estrutural e indicam elementos econômicos e político-institucionais que ensejaram o rompimento da barragem de Fundão (MG). É uma análise relevante, tanto pela complexidade da gênese do caso Samarco, quanto pelo tema ser consonante com a recomendação da ONU em “promover a pesquisa científica sobre padrões, causas e efeitos dos riscos de desastres” (UNISRD, 2015, p. 12). As autoras indicam que, antes do fato desastroso, as decisões estratégicas e operacionais da direção da Samarco contribuem

para elucidar a configuração econômica e político-institucional que ensejou o desastre. Trata-se de uma visão de futuro centrada no interesse de dobrar o valor da empresa no curto prazo, o que viabilizou a ampliação acelerada da planta industrial permitindo o aumento extraordinário da capacidade produtiva. A estratégia expansionista explícita, a prevalência dos interesses econômicos sobre os interesses sociais e ambientais, acabou resultando no maior desastre socioambiental da história da mineração.

Na sequência, o segundo capítulo de André R. V. V. Pereira, *Pagando para ver: o aumento de produtividade do trabalho na Samarco como fator explicativo para o colapso da barragem de Fundão, em 2015*. Para quem se interesse pela fase anterior ao colapso da barragem, esta contribuição deve ser lida em combinação com capítulo publicado em livro paralelo a este, produto da pesquisa mais ampla citada acima, no prelo, que leva em conta os fatores que conduziram ao aumento de produção na Samarco e contribuíram, de forma decisiva, para o esgotamento da estrutura de contenção dos rejeitos.

A mestrandia em Ciências Sociais da UFES, Clarisse Souza Barboza, em coautoria com André R. V. V. Pereira, contribui com o terceiro capítulo: *Uma empresa “boa” ou enraizada? SINDIMETAL-ES e metalúrgicos da Samarco no contexto do desastre-crime de Mariana*. O capítulo aborda as relações entre Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo, trabalhadores da Samarco e a gerência e direção da empresa após o rompimento da barragem de Fundão. Aliando a pesquisa bibliográfica e entrevistas, matérias dos principais jornais capixabas e publicações feitas pelo próprio sindicato, produ-

zem um histórico da inserção da mineradora no município de Anchieta (ES). Este quando analisado à luz da reação dos metalúrgicos à paralisação das atividades da empresa em 2015, evidencia que trabalhadores, sindicato e empresa, influenciados por um discurso que privilegia o desenvolvimento econômico, criaram e enraizaram uma narrativa que descreve a Samarco como uma empresa imprescindível para Anchieta e toda a região sul do Espírito Santo.

Encerrando a primeira, o quarto capítulo denominado *Responsabilidade Social Corporativa como estratégia empresarial no contexto da mineração brasileira*, de Elisa Marly Heringer Herkner, Maria Clara de Oliveira Leite e Marta Zorzal e Silva, focaliza o debate teórico sobre a evolução da concepção de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), sobretudo ao longo das últimas décadas do século 20. Deste ângulo, centra o olhar na indústria mineradora, no Brasil, no contexto contemporâneo da globalização e financeirização dos mercados, em que as corporações multinacionais se tornam os principais atores da dinâmica econômica e social dos países capitalistas. A concepção de Rede Global de Produção Mineral (RGPM) oferece, neste cenário, um quadro conceitual que permite lidar com as diferentes estratégias de mineradoras visando conquistar o status de plena proteção de seus interesses, escapando, assim, das exigências legais e normativas dos estados-nação onde se localizam. Argumenta-se neste sentido, que o conceito de Responsabilidade Social Corporativa perdeu sua capacidade normativa de impor observância as dimensões econômica, legal, ética e filantrópica constitutiva de sua conceituação

inicial, baseada em Carroll (1999). Não apenas perdeu seu caráter normativo, mas tornou-se estratégia de legitimação assimétrica dos interesses dessas corporações, na medida em que se converteu na melhor opção para garantir uma estreita relação com os seus stakeholders, explorando novas estratégias de rentabilidade e criando relações produtivas com as comunidades, governos e grupos de interesses. Para tanto, a discussão assenta-se na interrelação entre as categorias de RSC, elaborada por Carroll (1999) com o conceito de Rede Global de Produção Mineral (RGPM). Pode-se compreender a RSC como uma estratégia empresarial para conseguir a adesão social; obter e manter a Licença Social para Operação, não somente criando dependência das comunidades quando as empresas se instalam, mas perpetuando essa dinâmica de dependência socioeconômica (*Company town*; minério-dependência) ao longo do tempo, a partir de estratégias de neutralização e de ações para camuflar ou reduzir os danos à imagem da empresa (Risco Social Corporativo).

A segunda parte deste volume trata dos instrumentos jurídicos criados para reparação dos múltiplos e complexos danos e a crítica ao modelo criado. Ela é aberta com o quinto capítulo: *Neoextrativismo e catástrofes socioambientais em Minas Gerais: desdobramentos político-institucionais para reparação no caso da barragem de Fundão das mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton*, escrito por Marta Zorzal e Silva, que faz a transição do olhar da perspectiva das ciências humanas e sociais, para o olhar propriamente do direito ao colocar em foco o instrumento jurídico criado para reparação e compensação dos danos. Por meio das lentes do

neoextrativismo, a autora aborda o crescimento dos conflitos e dos desastres socioambientais que, a partir do século 21, se alastraram pelos países do sul global, num contexto de crescente centralidade das *commodities* nas economias destes países, notadamente na América Latina (GUDYNAS, 2012; SVAMPA, 2019). Focaliza as mudanças, em curso, no âmbito supranacional nos padrões de regulação das relações entre Estado e corporações multinacionais e as implicações dessas mutações para os padrões de regulação na esfera nacional, sobretudo em relação às questões ambientais. Em termos metodológicos a reflexão está baseada na análise seletiva da literatura sobre: padrões de regulação da relação Estado/mercado, neoextrativismo, efeitos da regulação supranacional no âmbito nacional e nos instrumentos utilizados para lidar com conflitos envolvendo direitos difusos. Deste ângulo, argumenta que a solução dada ao caso Samarco, via Acordo extrajudicial, na forma de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), o qual delegou a condução e o controle da reparação às mineradoras, por meio de uma sofisticada engenharia jurídico institucional, parece corroborar tanto as implicações das mudanças no padrão de regulação das relações entre Estado e corporações multinacionais (CMN's), quanto os inúmeros traços característicos do neoextrativismo no que concerne à sua voracidade destrutiva das condições ambientais dos territórios ricos em recursos naturais. Conclui evidenciando que apesar da complexidade dos mecanismos criados e do sistema de governança instituído não se garantiu agilidade nem eficácia ao sistema reparatório, muito pelo

contrário gerou morosidades, conflitos e perdas irreversíveis para grande parte das populações atingidas pelo desastre.

Isabela de Deus Cordeiro e Elda Coelho de Azevedo Bus-singuer assinam o sexto capítulo denominado *O caso Samarco e os litígios complexos: por uma necessária compreensão conglobante no âmbito do Sistema de Justiça*. A reflexão está situada historicamente num momento em que a sociedade assenta suas bases em riscos de toda ordem, de forma que a tutela jurisdicional convencional tem sido chamada a dar respostas atualmente aos chamados litígios complexos. Nesse contexto, casos como o de Mariana parecem se tornar cada vez mais frequentes e reclamam do sistema de justiça uma nova forma de agir, voltada especialmente à solução de situações de desequilíbrio entre as partes que podem comprometer o próprio sistema, acaso não devidamente enfrentadas. Mas além desse ativismo jurisdicional que já é próprio do enfrentamento de litígios complexos, o capítulo convoca o leitor à adotar a perspectiva conglobante de análise desses litígios, resgatando a necessária centralidade constitucional dos direitos fundamentais, previstos na Carta Constitucional de 1988. Nesse sentido, o objetivo consiste em lançar um olhar diferenciado no âmbito de tratamento de litígios complexos, para além da dogmática jurídica, que perpassa a análise da totalidade circundante que orienta esse tipo de litígio, levando o jurista à consideração de situações histórico-materialistas que, não obstante tornem ainda mais ampliadas e desafiadoras a concretização do ideal de justiça, apresenta-se como uma exigência na concretização de direitos fundamentais do tempo presente.

O sétimo capítulo, analisa a autocomposição em processos coletivos pautada por acordos justos nos sentidos processual e material, cujo título é *Desastre do rio Doce: Acordos justos em processos coletivos? A contribuição da participação e do Controle Judicial*, de autoria de Graziela Argenta Zaneti e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer. A partir da utilização de uma metodologia hipotético-dedutiva, cujo pano de fundo é o desastre do Rio Doce, se buscou contribuir para a construção de elementos que auxiliem dogmaticamente na análise de como tratar esses acordos com justiça. No aspecto material, se indica que a justiça substancial deve conduzir a resultados socialmente e individualmente justos. No aspecto processual, se indica que a justiça contratual tem inspiração no processo justo, se destacando o direito fundamental ao acordo participativo em direitos coletivos e o direito fundamental de acesso ao juiz. Dessa forma, se conclui que os acordos participativos em litígios coletivos complexos são fundamentais para compreensão dos interesses existentes no grupo (e/ou subgrupos), contribuindo na construção de uma solução justa. Igualmente, se conclui que os meios autocompositivos de resolução de conflitos são suscetíveis de intervenção judicial em vista de restabelecer a justiça entre as partes frente a desequilíbrios manifestos e abusos, especialmente em litígios coletivos complexos.

O oitavo capítulo trata da legislação interna e externa que se preocupa com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, concedendo-lhe, conforme prescrição constitucional, status de direito fundamental de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Natalia Marim

Bazilio de Souza e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer redigiram este capítulo denominado: *A Privatização do desastre socioambiental de Mariana/MG: alcance e natureza jurídica da Fundação Renova*. É sabido que àquele – pessoa física ou jurídica – que poluir o meio ambiente, causando a degradação de suas propriedades, é imputado o dever de reparar os danos acarretados, além de restabelecer as condições ecológicas anteriores. Destarte, ante a ocorrência do desastre socioambiental da Samarco, em Fundão-MG, surge a responsabilidade jurídica da poluidora. Em virtude de acordo realizado entre o Poder Público e os responsáveis pelo crime ambiental, as reparações civil e ambiental têm sido efetuadas por uma fundação privada instituída e controlada pelos causadores do dano. O objetivo, então, foi o de questionar a compatibilidade da natureza jurídica da Fundação Renova e os fins aos quais ela se destina. Por consultas bibliográficas a artigos, revistas jurídicas, relatórios, dados estatísticos, doutrina, legislações vigentes e relatos em peças processuais, o trabalho buscou evidenciar essa incompatibilidade.

O nono capítulo tem o propósito de analisar como o *compliance* pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, com vistas à redução da ocorrência de catástrofes socioambientais no Brasil. Leonardo Bolelli da Rocha e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer fazem esta reflexão neste capítulo intitulado: *Da lama ao caos, do caos à lama: a catástrofe socioambiental da Samarco no contexto do compliance à luz de Karl Popper*. O debate sobre este tema ganhou relevo em razão da necessidade de concretização do Direito Funda-



mental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e da possibilidade do sistema de *compliance* contribuir como mecanismo de gestão constitucionalmente adequado aos riscos no paradigma do Estado Neorrepblicano e Democrático de Direito. Na intenção de elucidar a temática, se empreende o esforço de analisar as causas e resultados da catástrofe socioambiental em tela e de discorrer sobre o Compliance Constitucional no Brasil, com vistas à proposição de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado que concretize o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado. Para tanto, a metodologia hipotético-dedutiva popperiana subsidia a realização de testes de falseamento das conjecturas motivadoras do sistema de *compliance* adotado. Após uma sistemática revisão de literatura e aplicação da metodologia proposta por Karl Raimund Popper, os resultados apontaram que a implementação de sistema de *compliance* pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Neorrepblicano e Democrático de Direito, como mecanismo de gestão constitucionalmente adequada de riscos que atue em quatro dimensões: (i) prevenção; (ii) detecção; (iii) solução e (iv) sanção.

O capítulo décimo, desloca o foco para as atingidas. Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Samantha Negris de Souza e Isabella Grobério são as autoras deste capítulo denominado: *O caso Samarco e os impactos da divisão do trabalho em razão do gênero na política reparatória destinada às mulheres*. Ali, as autoras se debruçam sobre a política reparatória da Fun-

dação Renova. Partem da hipótese de que, nela, o gênero é fator de discriminação indireta. Primeiramente, apresenta-se a referida política indenizatória, com enfoque no tratamento destinado às mulheres atingidas. Em seguida, aborda-se a questão da divisão de papéis entre os gêneros no âmbito do trabalho. Na sequência, traçam-se os principais aspectos da teoria do impacto desproporcional, especificando sua aplicação na desigualdade de gênero. Por fim, se correlaciona a referida política reparatória com a teoria da divisão sexual de papéis, pela matriz feminista-marxista, à luz da teoria do impacto desproporcional, para analisar-se a validade das medidas, efetuando-se propostas para reduzir os danos experimentados pelas mulheres. Conclui que a política reparatória levada a efeito pela Fundação Renova não está proporcionando atenção adequada às demandas específicas relacionadas ao gênero, importantes para superar a histórica desigualdade; ao contrário, está acentuando a vulnerabilidade estrutural das mulheres.

Por fim, o capítulo décimo primeiro encerra o livro com a contribuição de Elda Coelho de Azevedo Bussinguer e Bruno Gomes Borges da Fonseca, que redigem o capítulo *O compromisso de ajustamento de conduta, no âmbito do Ministério Público brasileiro, como alternativa para os grandes casos* trata do termo de ajustamento de conduta (TAC), de legitimidade ativa do Ministério Público, e sua potencialidade para enfrentar casos de maior repercussão socioeconômico. Na primeira parte, os autores apresentam as principais características do TAC a partir do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo o art. 5º, §6º, da Lei n. 7.347/1985 (LACP). Na

segunda parte, tendo em mira o Caso Desastre do Rio Doce, embasados no referencial teórico habermasiano, analisam o manejo desse instrumento em casos de grande proporção, ocasião na qual defendem a construção coletiva do TAC, com participação efetiva de todos os interessados e atingidos.

## PREFÁCIO

Para alguns um bom discurso acadêmico há de necessariamente ser fleumático, totalmente submetido aos padrões e regras da ciência, e, sobretudo, infenso a emoções. Desde já apresento às minhas escusas aos que assim entendem. Não saberia prefaciá-la esta obra organizada pelos estimados Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Marta Zorzal e Silva e André Ricardo Valle Vasco Pereira sem expor meus sentimentos.

Escrevo neste abril despedaçado de 2021, na qual vivemos a angústia da iminência da morte, assim como na ficção retratada no livro e filme homônimos. Desde o anúncio da pandemia, no fundo sabíamos, tal qual um personagem de Gabriel Garcia Marques, que a conjunção da incapacidade gerencial das lideranças políticas nacionais com o desprezo pelo coletivo que caracteriza a nossa cultura política e social era uma crônica de centenas de milhares de mortes anunciadas (341 mil mortes até o momento).

Esta obra, resultado das investigações de vários estudiosos dos programas de pós-graduação da Faculdade de Direito de Vitória e da Universidade Federal do Espírito Santo, trata de uma outra ferida nacional, ainda não fechada: o Desastre da Samarco. Na tarde de 5 de novembro de 2015 todo um ecossistema integrado por seres humanos, fauna, flora, águas, processos bióticos e climáticos foi impactado por volumosa onda de rejeitos de minérios, resultado do rompimento da Barragem do Fundão, sob a gestão da Samarco Mineração S/A. A conta é trágica: 19 pessoas perderam a sua vida, centenas perderam suas casas, seus sonhos, sua vivência comunitária,

os ribeirinhos, os Krenak e nós todos perdemos a versão anterior do Rio Doce, os peixes, os animais, a vegetação e tanto mais. Tal intrincado, irreparável e perene complexo de danos qualifica este evento como o maior desastre ambiental do país, o que não é pouco onde há tanto descuido na gestão de recursos naturais, com grandes implicações sociais e econômicas. Um pequeno fragmento de tamanha dor foi traduzido para mim e minha família na peça *Hotel Mariana*, dirigida por Herbert Bianchi em parceria com Munir Pedrosa, por meio de relatos dos sobreviventes interpretados pelos atores na técnica verbatim como este: “As crianças eu perdi elas na hora. Não vi para onde foi meu irmão. Não vi para onde foi minha sobrinha, infelizmente acharam ela morta. Não vi para onde foi o meu filho. Meu outro menino que vivia andando de bicicleta, eu não sabia se estava vivo.”<sup>1</sup>

Testemunho a perseverança desses estudiosos que superaram todos os obstáculos que o difícil momento lhes apresentou, em profunda demonstração de respeito pelas vítimas, honrando o que se espera dos que cultivam a ciência jurídica, uma ciência social aplicada, que deve ter como objetivo estreitar o hiato entre o dever-ser normativo e a realidade. A obra, que está em suas mãos, não é uma mera coletânea de artigos que não dialogam entre si, ao contrário, todas as reflexões lançam luzes sobre um mesmo fenômeno, mas sob diversas perspectivas. Essa unidade científica resulta em uma maior compreensão sobre as relevantes questões jurídicas suscitadas pela tragédia. As temáticas são

---

<sup>1</sup> Este trecho pode ser ouvido no seguinte link do youtube <https://www.youtube.com/watch?v=hRzzyLkn1AI&t=41s>

originais e resultado de dedicada pesquisa, o que também destaca a relevância da obra no cenário nacional. No traçado do trabalho se identifica a mão de seus organizadores, o que acaba por imprimir qualidade acadêmica em todos os textos.

Abordagens mais gerais nos permitem entender o papel dos riscos no ordenamento jurídico seja em sua relação com a democracia, conforme proposto por Raffaele de Giorgi, ou no exercício da atividade econômica da mineração como aprendemos com Tânia Maria Silveira. Na temática dos desafios da reparação de danos ambientais ensejados por uma catástrofe deste gênero temos a importante abordagem de Marta Zorzal e Silva e, especificamente quanto ao conhecimento de processos complexos pelo Poder Judiciário, a de Isabela de Deus Cordeiro e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer. Há também um interessante corte de gênero no exame da política reparatória destinada às mulheres proposto por Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Samantha Negriz de Souza e Isabella Grobério. A justiça de acordos celebrados em processos coletivos como os que foram motivados pelo desastre é discutida por Graziela Argenta Zaneti, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, e especificamente a solução adotada com a instituição da Fundação Renova foi enfrentada por Elda e Natália Marim Bazilio de Souza. De forma mais ampla Bruno Gomes Borges da Fonseca e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer abordam, assunto que me é muito caro, sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta como alternativa para solução dos grandes casos na esfera do Ministério Público brasileiro. Aliás tive o prazer de compartilhar algumas reflexões sobre o tema com o grupo de estudo no ano de 2020.

Um conjunto de artigos trata da relação entre o meio ambiente de trabalho na Samarco e o desastre, da responsabilidade social da empresa, inclusive quanto à discussão sobre regras de *compliance*, e a percepção de uma organização sindical sobre a empresa nos trabalhos de André Ricardo Valle Vasco Pereira, Clarisse Souza Barboza, Elisa Marly Heringer Herkner, Maria Clara de Oliveira Leite, Leonardo Bolelli da Rocha e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer.

Todo este empreendimento científico foi propiciado pelo apoio de agências de fomento à pesquisa como a CAPES, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo e de Minas Gerais, em uma atuação sinérgica em favor da difusão do conhecimento científico.

A pandemia, o desastre da Samarco, o esforço dos autores, tudo me emociona e de certo também vai tocar ao leitor, pois como diria Georges Didi-Huberman<sup>2</sup> “é por meio das emoções que podemos transformar nosso mundo, desde que, é claro, elas mesmas se transformem em pensamentos e ações”.

### **Geisa de Assis Rodrigues**

Pós-doutora pela Kings College London.

Doutora em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Procuradora da República.

---

<sup>2</sup> Que emoção! Que emoção? Editora 34, 2016.

# PRÓLOGO

---

## DEMOCRACIA E RISCO

Raffaele De Giorgi

### 1.

No inverno de 1941/42 Max Horkheimer escreveu um trabalho para Walter Benjamin, que havia se suicidado no ano anterior diante da perseguição nazista. *Razão e autoconservação*, este foi o título daquela obra escrita naquele inverno negro de guerra, de extermínio, de tortura, de morte.

Nosso presente também é travessado por morte, doença e dor. Nosso presente também é um inverno negro e sem fim, no qual o drama da razão da autopreservação é representado. Agora, como então, não se trata da conservação da humanidade, do meio ambiente da sociedade, mas da *autoconservação da razão*.

Não estamos em guerra, como muitos afirmam. O nosso não é um inverno gelado de guerra e fuga, como o de Horkheimer. Estamos trancados em casa e ainda não fomos atingidos pelas bombas. Mas, como o presente de qualquer guerra, o nosso presente é também um futuro passado que surgiu como consequência de si mesmo, que é o resultado de decisões, de construções; é o produto de uma razão que se autodestruíu para conservar a si mesma. Tal como a ra-



ção da guerra, esta é também a razão de um *spill over*, de um salto, de uma superação de fronteiras, não de limites artificiais entre territórios, mas de limites naturais, entre o animal e o homem.

Não estamos em guerra: não temos um verdadeiro inimigo à nossa espera para além da fronteira do nosso território a nos ameaçar com violência. Nosso inimigo é uma construção da razão, materializou-se com as tecnologias da razão que o iluminismo nos deixou como legado, tais como os direitos humanos, o direito positivo, a competência da política, a religião, o trabalho, a sustentabilidade, o cálculo racional, a normalidade do acontecer e do esperar.

Nós não estamos em guerra: até um ano atrás vivíamos aquela normalidade da razão moderna que a política chamava de democracia, o poder chamava de desenvolvimento, a economia chamava mercado, a escola chamava de formação, os indivíduos chamavam de autorrealização, o direito chamava de justiça. Sentia-se a pressão do futuro, o seu contínuo ser iminente, o seu poder de tornar sempre mais estrito, fugaz, o espaço do presente. Um presente que parecia ser veloz demais para que o pensamento pudesse apreendê-lo com a reflexão.

Aquele presente passado era o tempo no qual operava e se realizava a *dramaturgia* da razão iluminista, aquela *dramaturgia* que torna possível a representação da democracia moderna. Essa previa um estado constitucional de direito que tornava acessíveis a todos os requisitos da *igualdade* e da *liberdade*.

Acompanhados desses requisitos, os indivíduos poderiam construir seu futuro segundo uma racionalidade da ação conforme aos seus fins. O direito positivo, por sua vez, devia assegurar que esta forma de agir fosse protegida da interferência externa. Um sistema de garantias do presente: *igualdade e liberdade* e um sistema de garantias para o futuro: *o agir racional*. Inventados como iguais e livres, os indivíduos podem ser tratados como sujeitos racionais do seu agir. Esses representavam, assim, aquela dramaturgia.

Mas, de repente, tudo mudou. O presente começou a desacelerar, a sua fugacidade tornou-se mais pesada, a sua duração alargou-se, o seu espaço se dilatou ainda mais e continuou a expandir-se até o ponto em que o futuro desapareceu e sobre o presente se estendeu um véu leitoso – como a cegueira de Saramago – que suspende o tempo e o faz parecer como uma respiração suspensa. Se antes o futuro era descarregado com força sobre o presente, agora é como se o futuro não pudesse mais começar, como se no lugar do futuro esperássemos o destino. Habitamo-nos a viver em um presente preso no passado do qual este presente surgiu sem se dar conta. O futuro foi adiado por si mesmo. Enquanto o presente permite ver impresso em si a monstruosidade de um futuro passado, resultado de decisões passadas, de riscos que deveriam ter sido evitados, de uma racionalidade que sabemos arriscada, mas da qual não se pode isolar as razões. Esses riscos agora se manifestam como fatalidade, como estradas fechadas, como inevitabilidade.

No seu inverno, Horkheimer escreveu: *As formas de repressão nunca foram aceitas como uma fatalidade sobre-humana*

*pelos enganados com tanta fé como hoje, quando todos falam de renovação da sociedade. O pensamento da transformação foi fagocitado pela consciência da desgraça universal.*

E assim a razão enganou a si mesma com as razões do desenvolvimento, com as razões do mercado, com as razões das finanças, com as razões da dívida pública, com a aceitação racional da inevitável consumação da velha ideia de bem-estar, sustentada pela redução da desigualdade através da redistribuição e das intervenções do Estado social. Aquela razão enganou a si mesma dando crédito às expectativas de renovação. Ela difundiu a certeza de que o presente, apenas passado, correria em direção a um futuro que a razão apresentava como um futuro melhor, como um lugar da afirmação da subjetividade, como o tempo da conciliação e da *superação do negativo*. Escolhas racionais teriam possibilitado a transformação da sociedade, a sua renovação, como precisamente a afirmação dos direitos humanos que aquela mesma razão inventou. Então vem o desastre, que pára o tempo e impede que o futuro continue a descer sobre o presente. Quanto mais universal o desastre, maior é a impotência do indivíduo.

*Quanto mais são incomensuráveis o poder concentrado do capital e a impotência do indivíduo, tanto mais se torna difícil que se revele a origem humana da sua miséria. Em vez do véu perfurado do dinheiro, surge aquele ainda mais espesso da tecnologia: a centralização da produção sob a restrição da tecnologia oculta a livre associação do capital.* São palavras de Horkheimer, palavras que parecem escritas nos dias de hoje, em que o capital nos nega a vacina, dias nos quais a

*big farma*, financiada com dinheiro público, rompe o fino fio de uma agulha que teria reaberto a expectativa de um possível futuro.

Este presente é o futuro passado de uma razão que realizava a *autoconservação* através de suas tecnologias da estabilidade, da duração, de certeza sobre si mesma, de inclusão. Este presente permite ver quanto a razão é limitada em relação ao futuro: o futuro sobre qual sabemos apenas que é o tempo no qual se poderá verificar o que se poderia ter evitado. E como o futuro é o lugar do não saber, toda escolha é contingente, sempre pode ser diferente do que é, toda decisão é exposta ao risco, toda decisão é arriscada. Mesmo as decisões que se fundam na racionalidade do cálculo. Mesmo as decisões em virtude das quais se deve realizar a autoconservação da razão. Altamente arriscadas são as decisões da política, aquelas decisões às quais o poder confere legitimidade sob a base da sua natureza democrática. Uma natureza na qual se condensam *igualdade e liberdade, subjetividade de vontade e agir racional em relação aos fins*. Aristóteles tinha reservado estas faculdades apenas àqueles que, por natureza, eram livres e iguais e eram colocados no vértice do estado; Kant reserva essas faculdades aos proprietários que são senhores de si mesmos; a sociedade moderna, por meio da invenção da universalidade da razão, as torna universais e disponíveis a todos e, assim, realiza finalmente os requisitos da democracia dos modernos: a democracia da inclusão, uma refinada organização do consenso que legitima o poder, que confia a exclusão à racionalidade dos sistemas sociais e atua, ela mesma, como *técnica de imunização da política*. Desse

modo, o risco das decisões recai sobre os seus destinatários e se abate sobre esses como uma inevitabilidade.

O risco é imanente à modernidade da sociedade moderna: não no sentido de que esta sociedade seja a sociedade do risco porque estaria sob a ameaça de catastróficos danos futuros – como se diz – mas no sentido de que, na estrutura da modernidade desta sociedade, o futuro é aberto, é exposto à contingência das escolhas e diante de cada decisão sabe-se que outras decisões poderiam ter evitado as consequências danosas que se verificaram. O risco tem a ver com a necessidade de escolher, sem saber como, dado que a racionalidade da razão moderna não conhece mais o futuro, como era no passado.

Mas é por isso que a razão se arrisca consigo mesma: na sociedade moderna a gestão da estabilidade, a ordem social, a expansão dos espaços da ação individual, a produção de complexidade, a abertura do futuro, tudo o que ela construiu com a afirmação de seus requisitos racionais, foi confiado a cada um dos sistemas sociais, cada um dos quais agora tem sua própria racionalidade, que se constrói internamente e se afirma através da repressão de outras racionalidades. A consequência, então, é que o presente se manifesta como o tempo no qual se manifestam as consequências de um *spill over* não distinto do último *spill over* que se produziu entre animal e homem: dois *spill over* em um, duas máscaras aparentemente diferentes do mesmo rosto. Esses *spill over* são cruzamentos de fronteiras, de limites, passagens evolutivas: a razão estabeleceu os seus

requisitos – os *pre-adaptative advances* – e sobre eles espalhou um véu opaco que cobre a realidade.

Se este véu for levantado, pode-se ver o que está por baixo. Também se pode ver que aquela dramaturgia da razão, de que falamos, era uma particular tecnologia de ocultação. Mas, por se tratar de uma dramaturgia, ou seja, de uma tecnologia de representação por meio da qual os atores, na realidade, são manipulados, torna-se necessária a construção de tecnologias ulteriores capazes de conter, de limitar a contingência do futuro, ou seja, seu risco. A forma de democracia permanece e se estabiliza, mas se por meio dela se deve autoconservar a razão, torna-se necessário dispor de recursos que delimitem o espaço do risco. Ou, que, pelo menos, que deem a certeza de que *as formas de repressão são aceitas como uma fatalidade sobre-humana pelos enganados*, pelos destinatários das decisões políticas.

## 2.

O Iluminismo deixou como herança um grande patrimônio semântico no qual se condensaram os requisitos daquilo que gostaríamos de chamar *construção democrática do futuro*. Queremos dizer que esses requisitos tornavam possível a construção de um *futuro aberto e, portanto, exposto ao risco*; possibilitaram que todos fossem incluídos nos sistemas sociais e, assim, expuseram os indivíduos à seletividade de cada sistema social. Finalmente, tais requisitos legitimaram a competência universal da política que, por sua vez, encontrou sua legitimidade no consenso dos indivíduos inventados como iguais, livres e capazes de agir racionalmente. Uma

circularidade que se sustenta sobre si mesma e que reflete em si mesma a autoconservação da razão.

Na autoconservação da razão se realiza, então, a convergência entre democracia e risco. Essa convergência, aliás, está impressa na estrutura da sociedade moderna. A democracia se expõe à contingência do agir e do decidir. O risco é um vínculo que se expõe à forma da complexidade, isto é, aos pressupostos da necessidade de decidir.

Na história recente, até o final da segunda metade do século passado, o sistema político tentou várias vezes controlar o risco, ou seja, o futuro, através de um suposto controle da complexidade, através de sua redução drástica e violenta. A consequência foi trágica. As monstruosidades que aterrorizaram aquela história, espalharam destruição e extermínio; levaram à autodestruição da razão, isto é, à destruição daqueles requisitos que a razão tinha cuidadosamente elaborado e que se revelaram altamente idôneos para a construção da temporalidade moderna em que se situa o agir, isto é, aquele movimento no qual se manifesta a individualidade dos indivíduos tratados como sujeitos.

Tratavam-se de representações trágicas *da ética, da Sittlichkeit* - para usar um conceito hegeliano -, de representações autodestrutivas dessa eticidade; elas buscavam uma legitimação por meio da invenção de um futuro que vinha sublimado como lugar da fatalidade e do destino, quando na verdade eram representações que não tinham futuro, pois destruíam não apenas a razão da modernidade, mas também os requisitos da própria modernidade: aqueles requisitos que expunham o presente à construção de um futuro aberto.

A violência do extermínio, que se abateu sobre o presente, teria arrastado também o futuro para o abismo. E assim foi.

A violência do extermínio - que temos atrás de nós e do qual ainda escutamos o ruído obscuro - tem rosto de barbárie. Refiro-me aqui à barbárie no sentido usado por Schiller e adotado por Luhmann. Com a invenção do ferro, a razão dos bárbaros percebe o mundo e trata a natureza apenas com base nessa invenção, apenas por meio dessa invenção. É a razão do ferro. O ferro: como a raça, como o povo, como a nação, como o ferro das armas (segundo a antiga linguagem da política), também o ferro fornece aos bárbaros - podemos dizer - a semântica da interpretação do mundo e a força da legitimação do domínio. O extermínio é equivalente funcional moderno do ferro dos bárbaros. Um instrumento de agressão, de destruição bárbara da complexidade. Mas - diversamente das formas de resistência que os bárbaros modernos conseguiam destruir -, a complexidade da sociedade moderna é não pode ser freada: pode ser reduzida, pode ser esmagada, mas quando é reprimida, deve ser canalizada porque, caso contrário, permanece como ameaça, como universal, imprevisível, um incontrolável potencial explosivo.

Nosso presente também está repleto de lugares onde são praticadas formas de barbárie idênticas à barbárie primitiva dos antigos bárbaros. Para nos limitarmos a apenas alguns exemplos recentes, pensem na destruição da ex-Iugoslávia no final do século passado; na Síria dos últimos dez anos; no chamado Estado Islâmico; no que grandes potências militares praticam com pequenas comunidades étnicas.



A forma dessa barbárie é primitiva: a estrutura da modernidade contemporânea, ao contrário, está além da barbárie, *jenseits von barbarei*, como escreveu Luhmann. É muito mais refinada. Não precisa de ferro e, ao usá-lo, além de destruir o meio ambiente, destrói, também, as razões de si mesma. Os sistemas sociais, ligados apenas a si próprios, não podem submeter a seletividade de sua estrutura à seletividade de uma racionalidade centralizada - como seria a centralidade da política - e nem à seletividade da racionalidade de outros sistemas sociais ou àquela que poderia ser estruturada sob a base de seu acoplamento: se pense, por exemplo, em religião e política. O futuro deve poder ser apreendido por cada um dos sistemas sociais através das operações específicas de sua estrutura; cada um dos sistemas sociais deve ser capaz de operar com base na inclusão universal de todos, a fim de afirmar a seletividade da estrutura de cada um deles.

Então, mais uma vez: *democracia e risco*. Para que a auto-conservação da razão se realize, deve poder ser preservada a convergência de democracia e risco. Somente nesta convergência se constrói o futuro da modernidade contemporânea. Das formas que essa convergência assume depende o fato de o futuro ser representado como o *espaço de possibilidades abertas arriscadas* ou de fatalidades inevitáveis.

Agora, as questões que se colocam diante da complexidade irrefreável do presente dizem respeito à dimensão temporal da construção da ordem social, com a temporalização da complexidade. Essa se manifesta como a *presença do mundo* na comunicação, como exposição ao não-saber da

simultaneidade do acontecer no presente e, portanto, como irrefreável exposição ao risco do futuro.

Na simultaneidade desse acontecimento, ocorre que a inclusão universal de todos nos sistemas sociais produz uma exclusão universal, que surge como um dano concomitante à seletividade de cada sistema social e da cegueira de cada sistema social em relação aos outros. São os custos sociais da inclusão que produzem os excedentes da exclusão. Este é o paradoxo do presente, que a razão oculta. E a razão oculta esse paradoxo porque na sua forma se condensa a violência da racionalidade da inclusão universal. A barbárie moderna da invenção dos requisitos da ação racional. Esse paradoxo, então, não pode ser observado porque reproduz o paradoxo constitutivo da razão. Nem um nem outro podem ser observados. Eles podem ser desdobrados, desenvolvidos, abertos. Os dois lados obscuros do paradoxo podem ser diferenciados, iluminados e se tornarem objeto de tratamento diferenciado. O paradoxo subsiste, é salvo e pode continuar a ser ocultado. Mas algo pode ser feito. E assim se dirá que na sociedade há trabalho e há desemprego, há riqueza e há pobreza, há dinheiro e há falta de dinheiro, há saúde e há doença, há risco e há segurança. Mas não se dirá que falta trabalho porque há sobra de trabalho disponível. Não se dirá que existe liberdade de trabalho porque existe trabalho escravo. Assim como não se dirá que, nesta sociedade, existe um alto nível de escravidão porque existem condições universais de liberdade. Como não se dirá que existe tanta segurança - como em qualquer outra sociedade - porque tem-se o risco - como em nenhuma outra sociedade. E assim não se vai

dizer que nesta sociedade existe uma incidência excessiva de doenças porque existe uma possibilidade excessiva de ser saudável. Deste modo, o ocultamento do paradoxo permitirá intervir na riqueza ou na pobreza, no trabalho ou na falta de trabalho, no risco ou na segurança. E não importa se a experiência empírica do presente e o conhecimento histórico do passado provam que quanto mais extensas as medidas de segurança, tanto mais extenso é o risco, e mais o risco se transforma em perigo, isto é, em ameaça, quanto mais altas são as tecnologias ativadas para evitá-lo.

A este ponto, podemos sequenciar a gênese e a estrutura da complexidade e observar as consequências imediatas da convergência de democracia e risco que opera como seu fundamento. E então veremos que a sociedade moderna é a estrutura da conexão das diferenças; que a ordem social se constrói como ordem da comunicação através da inclusão da alteridade como início da comunicação; que a ação é construída através da imputação dos eventos ao interior do sistema e que a racionalidade do agir é a racionalidade do sistema e não dos sujeitos, como se diz. Ao mesmo tempo, podemos observar que a racionalidade imanente à conexão das diferenças, que constitui a estrutura da sociedade, produz uma diferença universal: *a diferença entre inclusão e exclusão*. Podemos dizer também: diferença entre dentro e fora, entre acima e abaixo ou - retomando o título de uma pesquisa sociológica de alguns anos atrás - *a diferença entre quem pode e quem espera*. Os novos democratas fazem apologia à cidadania e reclamam o reconhecimento de seus direitos. O velho Marshall dizia que a *cidadania* é uma ar-

quitetura de desigualdade. Nós dizemos: é uma refinada arquitetura da violência da exclusão. Essa arquitetura, de fato, desenha a convergência de *democracia e risco* como unidade da diferença entre inclusão e exclusão, esconde seu paradoxo e, na miséria do presente, justifica a busca política pela possibilidade de acesso ao futuro para além da barbárie. Como?

### 3.

A razão não pode observar a si mesma. Se ela pudesse observar a si mesma, o paradoxo da unidade da diferença entre inclusão e exclusão a faria virar pedra, como na mitologia grega do olhar. Ela não se vê. Autopreserva-se *imunizando-se democraticamente diante do futuro*. A razão começa por si mesma, disse Kant. Ela é o início, o começo: o tempo de agir começa com a razão e o futuro é o tempo em que a razão deverá se realizar. Assim, ao menos, pensava Kant. Mas, assim pensavam, também, até poucos anos atrás, os críticos, os teóricos da ação comunicativa, que acreditavam que uma discussão racional poderia permitir que se chegasse a um acordo racional em torno dos valores e que esses valores poderiam orientar as escolhas, isto é, o agir orientado ao futuro. Mas, mesmo que as escolhas sejam compartilhadas, o risco das escolhas continua a existir, não pode ser evitado. Pode ser apenas ocultado. A ação racional também se expõe ao risco. E também a ação política se expõe ao risco quando se legitima com base em valores supostamente compartilhados. Isso acontece porque os valores adquirem sentido quando lhes é atribuído um conteúdo:

dado que esse conteúdo sempre surge de uma escolha, ele se expõe não apenas ao risco de danos futuros, mas também ao risco do consenso. Por isso os valores são instáveis: o fato de serem compartilhados não tem a função de indicar como se comportar, mas apenas a função mais modesta de legitimar o conflito em relação às escolhas.

Agora a pretensa discussão racional em torno a valores não encontra espaço na sociedade contemporânea. Nem mesmo na metafísica de seu sistema político. E não poderia, na realidade, encontrá-lo. Porque nesta sociedade não existe um único lugar da representação da sociedade na sociedade. Não existe uma representação correta da sociedade na sociedade e, portanto, não há garantias de legitimação.

O Iluminismo, no entanto, havia nos deixado um grande patrimônio de elaboração semântica de representações da sociedade, um patrimônio capaz de produzir conteúdos significativos vinculados à recursiva instantaneidade da comunicação social, capaz de condensar o imediatismo do acontecimento, de absorver a atenção e de conferir à contingência do acontecimento o caráter de uma fugaz universalidade. Foi um patrimônio que teria tido a função de fornecer recursos inesgotáveis à *democratização* da política, ou seja, à legitimação da *competência universal da política para tomar decisões arriscadas*. Esse patrimônio foi chamado de *opinião pública*.

O que se chamou *opinião pública* não constituía a opinião de alguns ou mesmo a opinião de muitos, mas era o resultado do reflexo da sociedade na sociedade; era constituída por recursos de sentido nos quais se condensavam autodescrições

da sociedade, conteúdos de um patrimônio semântico que se renovava continuamente, que era altamente vulnerável por ser sensível à rapidez do acontecimento e que tornava conteúdos acessíveis à comunicação, conteúdos que a política transformava em temas políticos: temas dos quais a política democrática extraía o material de suas arriscadas decisões. Essas decisões sempre foram altamente arriscadas, mas seu risco se legitimava precisamente por sua sensibilidade democrática. A opinião pública tinha uma função democrática não porque se referia a qualquer maioria de opiniões, mas porque era sensível a qualquer questão, era vulnerável a qualquer conteúdo, era redundante, auto-substitutiva.

Recentemente, no entanto, a estrutura da opinião pública também se transformou: ela não fornece mais recursos de legitimação à escolha dos temas das decisão política e, conseqüentemente, não contribui para absorver as incertezas do futuro. A transformação da estrutura semântica da opinião pública está ligada à grande expansão do acesso à comunicação social, que, por sua vez, tem sido possibilitada pelos novos meios de divulgação da comunicação. A irrefreável expansão do acesso introduziu na comunicação conteúdos de sentido, produzidos em interações virtuais em que as antigas distinções entre público e privado, entre conhecido e desconhecido, entre saber e não-saber, entre interno e externo, entre instantâneo e estável, entre impressionístico e empírico. Desse modo, se expõem à imediata difusão comunicativa conteúdos de sentido que condensam atenção e são tematizados apenas porque foram impressos e expostos à vista ou ao ouvido.. Ativam-se, assim, fluxos

aleatórios e incontroláveis de conteúdos de sentido, que canalizam experiências, imagens, impressões instantâneas.

Então a universal competência comunicativa, possibilitada pela acessibilidade universal à rede, produz novas formas de conexão simultânea por meio das quais se pode ver, que o mundo de fato acontece na comunicação. Pode-se ver a simultaneidade do acontecimento e a instantaneidade de sua percepção. Volumes incontroláveis de conteúdos de sentido se conectam e se desconectam, se bifurcam, como os caminhos do jardim de Borges, e se dispersam, se multiplicam, confundindo auto-referência e hetero-referência, multiplicando referências dentro de si mesmos, enquanto anula-se o espaço da comunicação social e as temporalidades do imediatismo se multiplicam indefinidamente. Desta forma a relevância dos temas se anula na irresistível fugacidade do evento. A experiência se virtualiza, evapora, se fixa, segue percursos que adaptam a consciência de si mesma à temporalidade do fragmento da rede que hospeda a comunicação e possibilita a fugaz sincronia da participação. A virtualidade torna-se o lugar material da comunicação, a consciência do ser virtual absorve o ser material e a obscura interioridade da consciência se exterioriza e se extingue na vistosa rumorosidade do virtual. Nessas condições, a velha opinião pública é absorvida, consumida e estilhaçada em uma guerra civil molecular de conteúdos de sentido. E como a guerra é molecular, o inimigo deve ser continuamente inventado, qualquer um pode materializar o inimigo, o fogo é universal. E tudo pode queimar. Até o *Capitol Hill*, por terroristas

incitados por um mitômano, que declarou que precisava defender a democracia.

A estrutura da velha opinião pública teve que ceder às consequências dessas transformações na difusão da comunicação social. Para a política é sempre mais difícil encontrar os temas da decisão com os conteúdos de sentido difundidos na comunicação social. Por outro lado, as estabilidades proporcionadas pelas velhas narrativas da sociedade foram pulverizadas e as representações da sociedade que brotaram das filosofias da história se autoconsumiram. Mas se, exauriram também as funções originárias daquelas organizações de consenso e construção de identidade, que se chamavam associações ou partidos políticos e que, a partir do século XIX, eram orientadas para a produção de temas de decisão política. Já é impossível representar uma programação do futuro, como se dizia há meio século. As expectativas de progresso do velho Iluminismo foram definitivamente exauridas.

A perspectiva da decisão política é iluminada pelo esplendor tolo de uma comunicação pública ligada à imediatez do acontecimento; dependente da incontrolabilidade de sua amplificação, da artificialidade de sua relevância.

O sistema da política se torna instável por si mesmo, ou seja, aprende a partir de si, se diferencia no seu interior, orientando-se pelo fluxo da instantaneidade que dura a temporada de uma emergência. Isso acontece porque, ao deixar de controlar as consequências danosas de suas decisões, o sistema político declara que deve agir em condições de emergência.



São abertos então vazios semânticos que devem ser preenchidos. A complexidade deve ser ofuscada. A multiplicidade do possível deve ser reduzida a uma unidade monstruosa capaz de dominar a emergência.

Apenas as universalidades indiferenciadas podem preencher aqueles vazios. Apenas totalidades que conseguem ocupar o abismo podem ofuscar a visão da complexidade, ou seja, podem cegar.

*A verdade é tudo*, dizia Hegel. *E a verdade, isto é, tudo*, obscurece a visão, como bem sabia o guardião de Kafka que estava à porta da lei. Assim a comunicação social, se predispõe a ser ocupada pela totalidade, por generalizações capazes de turvar, de obscurecer cada instantaneidade, cada imediatismo.

É assim que se impõem facilmente representações de totalidades artificiais que são exibidas como totalidades naturais: a raça, o espírito do povo, a nação, a civilização, o nós ameaçado pelo outro, a sexualidade, a defesa do Estado, a segurança: na comunicação inundada de *fake news*, a *verdade é o tudo*, a totalidade a ser salva, a ser protegida, a ser renovada, a ser sublimada. Contestá-lo é loucura. Como sempre, a metafísica da totalidade e seus valores se alimenta da vulgaridade de um positivismo miserável.

Esse repertório de temas legitima a decisão política da emergência, alimenta a percepção de segurança que advém de uma redução drástica da complexidade. O não saber do futuro é esquecido. No seu lugar introduz-se o todo, a verdade, o absoluto.

E com a complexidade, vem, também, ofuscada a democracia: seus requisitos são estilhaçados, consumidos, absorvidos. No lugar do risco se coloca o medo. À exausta filosofia da história substitui-se a miséria pérfida das seitas políticas de origem religiosa.

Tudo isso, naturalmente, não cessa a produção dos excedentes. A racionalidade dos sistemas sociais obtém, da produção de excedência, o que não pode obter de um futuro arriscado. A emergência legitima o negativo. O negativo, o espaço ocupado pela exclusão, tudo o que está fora, não deve mais ser ocultado. A emergência é justificada pela presença do negativo. E o negativo justifica a democracia da emergência. Uma democracia sem risco, sem tempo: *fake news* que chamamos de estabilidade.

Essa estabilidade autodestrutiva do agir social depende apenas do que Hegel chamou de *a seriedade, a dor, a paciência, o trabalho do negativo*.

E, novamente, Hegel: *o negativo é o princípio de todo automovimento*.

Só o *negativo* pode reocupar o espaço negado, preencher de sentido o abismo ocupado por monstros e fantasmas, redescobrir o futuro negado, trazer à luz a complexidade.



**PARTE 1**  
**TRATA DOS RISCOS E DA CONFLUÊNCIA**  
**DE FATORES QUE PRODUZIRAM**  
**O DESASTRE**



# **RISCO DE DESASTRE EM MINERAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE O CASO SAMARCO<sup>1</sup>**

Tânia Maria Silveira  
Marta Zorzal e Silva

## **INTRODUÇÃO**

A mineração é uma atividade basilar da sociedade moderna e contemporânea, mas a sua importância não deveria ofuscar o fato de ela ser atividade arriscada e causadora de danos irreparáveis ao meio ambiente e à vida da população. Os riscos socioambientais da produção minerária podem ser de origem natural (tipo de mineral explorado, formação geológica, presença de água, gases) ou induzidos por processos humanos (degradação ambiental, saturação de estruturas, perigos tecnológicos decorrentes de equipamentos e manejos inadequados).

Rompimento de barragens de rejeitos de mineração tornou-se cada vez mais recorrente, com maior intensidade e abrangência. Nos últimos vinte anos, em Minas Gerais sucederam desastres com repercussão cada vez maior<sup>2</sup>: Mineração Rio Verde (Nova Lima, 2001), Mineração Rio Pomba

---

<sup>1</sup> Os resultados aqui apresentados foram alcançados através da pesquisa intitulada “A Samarco, o estado e a sociedade diante do desastre da barragem de Fundão” (Edital Fapes nº 03/2017 – Universal) e da pesquisa “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da bacia do rio Doce no Espírito Santo” (Edital CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA nº 06/2016).

<sup>2</sup> Conforme notícias de jornais, nomeadamente o jornal O Tempo (2015), dentre outros.

Cataguases (Miraí, 2007), Mineração Herculano (Itabirito, 2014), Samarco Mineração (Mariana, 2015) e Vale S.A. (Bramadinho, 2019). A gravidade desses fatos tem instigado os pesquisadores a compreender esse fenômeno<sup>3</sup>. Por isso, o rompimento de barragens de rejeitos de mineração tornou-se tema de destaque nos estudos dos riscos socioambientais.

Embora o risco socioambiental seja assunto permanente no debate público, as discussões são mais discretas quando se referem aos aspectos políticos e institucionais que ensejam os desastres na mineração. Decerto, o assunto é permeado por questões delicadas devido à importância econômica desse setor tão estratégico para a sociedade industrial, além de ser um pilar da economia brasileira em expansão produtiva a mais de quatro séculos alcançando atualmente todo território nacional<sup>4</sup>.

Para a Ciência Social brasileira, o foco principal dos estudos sobre o rompimento de barragens na mineração tem sido

---

<sup>3</sup> Em outros países também foram registrados grandes desastres em mineração. “Em agosto de 2014 ocorreu o “desastre de Mount Polley” na Colúmbia Britânica (Canadá), causado pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração da Imperial Metals Corporation (MARSHALL, 2018). Trinta anos antes, na província de Trento, na Itália, em 19 de julho de 1985, deu-se o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da Prealpi Mineraria, provocando a morte de 268 pessoas e a devastação do vale de Val di Stava, onde se situava o povoado destruído pela lama de rejeito. Nesse desastre o dreno deixou de funcionar, porém continuou o bombeamento de água para a represa, ocorrendo a liquefação na sua base até que se deu o rompimento (TOSATTI, 2007). Nos dois casos, a investigação constatou que as empresas operavam com uma margem de segurança muito pequena, ou melhor, com altos níveis de estresse sobre as estruturas” (ESPÍNDOLA, 2019, p.1).

<sup>4</sup> “De acordo com dados oficiais (IBRAM, 2014), apenas em 2013 a indústria de mineração brasileira exportou mais de 40 bilhões de dólares, ou seja, aproximadamente 1/6 de toda a exportação nacional, que foi superior à 240 bilhões de dólares. Devido à grande importância para a economia do país, a indústria da mineração está espalhada por todo o território nacional, atuando em pelo menos 1500 cidades e envolvendo o mínimo de 160 mil trabalhadores diretos (Pereira Jr, 2011) e mais de 1,5 milhões de trabalhadores indiretos” (RESO – soluções ambientais, 2015, p.1).

os impactos e as medidas reparadoras. Aqui, o propósito é compreender as causas do risco de desastres socioambientais provenientes dos grandes empreendimentos minerários, que atualmente se organizam em rede de produção, também denominados Rede de Produção Global (RPG)<sup>5</sup>. O interesse específico é refletir sobre tais causas extrapolando a dimensão infraestrutural em busca de elementos que contribuam para elucidar a configuração econômica e político-institucional do desastre da Samarco Mineração S.A. ocorrido em 2015. Tais elementos podem constituir fatores ou processos que resultaram no rompimento da barragem de Fundão.

A compreensão do risco de desastres é uma prioridade da Organização das Nações Unidas (ONU) definida na Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada de 14 a 18 março de 2015, em Sendai, Miyagi, no Japão<sup>6</sup>. O Marco de Sendai recomenda que “as políticas e práticas para a gestão do risco de desastres devem ser baseadas em uma compreensão clara do risco em todas as suas dimensões de vulnerabilidade, capacidade, exposição de pessoas e bens, características dos perigos e meio ambiente” (UNISDR, 2015, p. 10). Esta é uma chave de leitura interessante para a pesquisa das causas de desastres em mineração.

---

<sup>5</sup> O paradigma Redes de Produção Globais (RPGs) surgiu no início dos anos 2000, na Escola de Meio Ambiente e Desenvolvimento (SED) da Universidade de Manchester, Reino Unido. Os autores da chamada Escola de Manchester desenvolveram esta abordagem no âmbito do debate sobre a relação entre sistemas transnacionais de produção e desenvolvimento econômico (SANTOS, 2011, p.129).

<sup>6</sup> São quatro áreas prioritárias para alcançar os objetivos do Marco de Sendai: “1. Compreensão do risco de desastres; 2. Fortalecimento da governança do risco de desastres para gerenciar o risco de desastres; 3. Investimento na redução do risco de desastres para a resiliência; 4. Melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de Reconstruir Melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução” (UNISDR, 2015, p.9).



O ponto de partida deste estudo é a constatação de violações das normas técnicas de segurança de barragem. O inquérito da Polícia Civil de Minas Gerais verificou que a causa do desastre de Mariana foi “uma extraordinária taxa de alteamento anual da barragem, visando ao aumento da sua capacidade de armazenamento. Tal operação teria levado à liquefação de seu material sólido, reduzindo a resistência da barragem” (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2016, p. 52-53).

Além do inquérito policial, outras informações foram produzidas pelos órgãos públicos de supervisão e controle de barragens, tais como, o *Relatório Final* do trabalho efetuado pela *Comissão Temporária da Política Nacional de Segurança de Barragens (CTPNSB)*, criada pelo Senado Federal em 2015<sup>7</sup>. A CTPNSB (SENADO, 2016, p.76) verificou que foi realizado o trabalho de supervisão e controle da barragem de Fundão antes do desastre e que os peritos a consideraram em condições de funcionamento – os dados da avaliação realizada no período de outubro de 2014 a setembro de 2015 constam nos *Relatório de Segurança de Barragens 2015* publicado pela Agência Nacional de Águas (ANA). Então, as violações das normas técnicas de segurança da barragem ocorreram sob os olhos dos responsáveis pela fiscalização do Estado brasileiro junto às atividades minerárias.

Os senadores constataram também que esse gigantesco desastre poderia ter sido evitado porque havia disponibilida-

---

<sup>7</sup> Criada em 17 de novembro de 2015 pelo Senado Federal, a Comissão Temporária da Política Nacional de Segurança de Barragens (CTPNSB) avaliou e propôs soluções para a PNSB - Política Nacional de Segurança de Barragens, instituída pela Lei 12.334/2010, e o SNISB - Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SENADO FEDERAL, 2016, p.3).

de recursos financeiros para a recuperação de barragens, porém tais recursos sequer foram utilizados: “Em 2015, tinham autorização orçamentária para conjuntamente aplicar o total de R\$ 76 milhões em recuperação de barragens, mas apenas R\$ 10 milhões foram efetivamente gastos” (SENADO, 2016, p.90). Trata-se dos recursos disponibilizados para o Ministério da Integração Nacional (MI), o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), conforme as informações do relatório da CTPNSB (SENADO, 2016, p.90).

As falhas nos sistemas de gestão e de controle da segurança da barragem de Fundão remetem a duas perguntas: Quais razões levaram os responsáveis privados a violar as normas técnicas de segurança da barragem? Quais motivos levaram os responsáveis dos órgãos públicos de fiscalização e controle a autorizarem o funcionamento de uma barragem tão arriscada?

Este estudo se justifica pela importância em compreender a complexidade do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton, proprietárias da barragem, e por estar em consonância com a recomendação do Marco de Sendai de “promover a pesquisa científica sobre padrões, causas e efeitos dos riscos de desastres” (UNISRD, 2015, p.12).

O conteúdo está dividido em duas partes, além da introdução e da conclusão. O primeiro tópico apresenta alguns elementos teóricos sobre a relação estreita entre risco socioambiental e desastre em mineração, com destaque para a teoria do risco proposta por Ulrich Beck, que trata dos

conceitos de ameaça, risco e incerteza fabricada. O segundo tópico contém as reflexões sobre o caso específico em foco, tratadas em dois subitens: uma breve descrição do desastre da barragem de Fundão-MG, de propriedade das mineradoras Samarco Mineração S.A, Vale S.A. e BHP Billiton do Brasil Ltda; em seguida, algumas reflexões sobre o crescimento da produção de minério de ferro e a evolução da Samarco no contexto do megaciclo das *commodities* e do rompimento da barragem de Fundão.

## **1 DESASTRE ENQUANTO MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE DE RISCO<sup>8</sup>**

Riscos e desastres são temas de estudo com profundas imbricações. A socióloga brasileira Norma Valencio define que “desastre é, antes de tudo, o fenômeno de constatação pública de uma vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade diante o impacto de um fator de ameaça que não se conseguiu, a contento, impedir ou minorar os danos e prejuízos” (VALENCIO, 2009, p.5).

Nesta definição encontram-se duas premissas basilares deste estudo:

1) Desastre é uma vulnerabilidade na relação do Estado com a sociedade, portanto é um fenômeno social que deve ser explicado pela Ciência Política.

---

<sup>8</sup> Parte das informações deste tópico encontra-se no artigo de minha autoria (SILVEIRA, Tânia Maria, 2020).

2) Desastre é resultado de um fator de ameaça que não se conseguiu impedir ou minorar os danos e prejuízos, portanto desastres, ameaças/riscos são temas imbricados<sup>9</sup>.

O Marco de Sendai (ONU, 2015) alerta que a exposição aos riscos de desastres cresce mais do que a redução da vulnerabilidade fazendo surgir novos riscos e aumentar os danos e as perdas por desastres. A vulnerabilidade abrange o conjunto das “condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto de riscos” (UNISDR, 2015, p.4). Por conseguinte, a identificação da (s) vulnerabilidade (s) de um desastre é um passo fundamental rumo à compreensão do risco de desastres. Importa ressaltar que nem todos os fatores ou processos determinantes do risco de desastre podem ser considerados à priori como vulnerabilidade.

A normativa brasileira, em consonância com os padrões internacionais, classifica os desastres em duas categorias, naturais e tecnológicos. Tais categorias são subdivididas em vários tipos e grupos identificados por códigos numéricos pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE)<sup>10</sup>. Por exemplo, rompimento/colapso de barra-

<sup>9</sup> Conforme o Manual para Gestão de Desastres do Ministério da Integração Nacional, atualmente Ministério de Desenvolvimento Regional, “existem diversos conceitos e termos relacionados à gestão de riscos e desastres, a publicação “2009 UNISDR - Terminology Disaster Risk Prevention”, desenvolvida pelo Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNISDR), contém definições básicas sobre a redução do risco de desastres com a finalidade de promover um entendimento comum sobre o assunto para uso do público, autoridades e profissionais. Para acessar a publicação “2009 UNISDR - Terminology Disaster Risk Prevention” [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf) ou <http://andromeda.ensp.fiocruz.br/desastres/content/terminologia>” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2017, p.24).

<sup>10</sup> Conforme a IN/MI nº 2/2016, a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) é um instrumento a ser adotado na elaboração do parecer técnico para o reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pú-

gens (2.4.2.0.0.) é um tipo de desastre classificado no grupo relacionado à obra civil (4), uma categoria dos desastres tecnológicos (2).

Enquanto fenômeno social, os desastres tecnológicos “procedem da incisiva intervenção humana sobre o meio ambiente, os quais derivam, sobretudo, dos riscos produzidos na e pela modernidade, que é fabricada socialmente” (BUSSINGUER; SILVA, 2019, p. 4). Esta definição significa “inclusão das ameaças criadas pelo homem como fator central na construção de causalidades ligadas às ameaças e vulnerabilidades que surgem em contextos de grandes empreendimentos” (ALCÂNTARA; SAMPAIO, 2016, p. 52).

Para o sociólogo norte-americano Enrico Quarantelli (2015, p. 37), desastre é um fenômeno social mundial. Ele acrescentou a este paradigma básico duas noções inter-relacionadas: “(1) os desastres são fenômenos sociais inerentemente, e (2) a origem dos desastres se encontra na estrutura social ou no sistema social”.

Na primeira noção, os desastres são fenômenos sociais inerentemente porque as delimitações temporais e espaciais são bem definidas e exprimem as condições que precedem o impacto. Tal fenômeno acontece no espaço social, tanto no espaço microssocial, isto é, o lugar em que ocorrem interações entre pessoas (a casa, a rua, o trabalho ou outros espaços), quanto no macrossocial, o lugar em que ocorrem as diversas interações entre as instituições sociais.

---

blica cujo órgão responsável é a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI).

A segunda noção é sobre a responsabilidade das instituições em relação à origem dos desastres. Quarantelli (2015, p. 42) afirma que “a fonte ou origem dos desastres se encontra no próprio sistema no qual eles aparecem”, pois são manifestações das vulnerabilidades da sociedade, ou seja, deficiências existentes nas estruturas ou nos sistemas sociais. Por isso, ele considera que “não é apropriado falar de desastres “naturais” como se pudessem existir fora das ações e decisões dos seres humanos e suas sociedades” (QUARANTELLI, 2015, p. 41).

Soriano e Valencio (2009, p. 147) ponderam que a sociedade atual vive em um ambiente de riscos bem maiores que a cultura de segurança consegue resolver. Aparentemente os sistemas criados são bem ordenados e gerenciáveis, porém há falhas na atuação preventiva devido à ausência de conhecimento e monitoramento dos fatores de ameaça. Para esses autores, a cultura de segurança requer a “internalização dos riscos e uma nova forma de relação entre as instituições, os sistemas peritos e a população, que se configuraria numa das questões fundamentais para a modernização reflexiva” (SORIANO; VALENCIO, 2009, p. 148).

Os riscos socioambientais<sup>11</sup> concernentes à atualidade têm origem na era industrial marcada pela perspectiva do progresso e pela crença na capacidade ilimitada de transformação da natureza por meio da atividade humana, a exploração do trabalho humano e dos recursos naturais. Para o economista francês Yan Moulier-Boutang (2007), os

---

<sup>11</sup> Em Dagnino e Junior (2015) encontra-se uma revisão conceitual detalhada sobre risco ambiental.

custos sociais e ecológicos do capitalismo industrial têm apontado urgente necessidade de mudanças para preservar as condições de vida na Terra. Apesar dos graves problemas, os agentes da ação econômica não se preocupam suficientemente com os desequilíbrios introduzidos nos sistemas complexos, nem nos biosistemas. Na lógica vigente, a gestão das externalidades<sup>12</sup> privilegia as empresas. Tal situação tem duas faces: de um lado, a produção de riquezas não distribuídas - nem com os indivíduos, nem com as organizações (Estado, empresa, comunidades, etc.). Do outro, os prejuízos não pagos (os direitos de propriedade subtraídos, o patrimônio natural destruído) (MOULIER-BOUTANG, 2007).

No contexto da década de 1980, em face do agravamento dos problemas decorrentes da industrialização, Ulrich Beck (2011) formulou sobre a sociedade de risco, uma teoria social prospectiva, orientada empiricamente pela observação dos fatos considerados como estertores de uma ruptura no interior da modernidade<sup>13</sup>. Situada entre as teorias sociológicas

---

<sup>12</sup> O autor informa que a noção de externalidade é inicialmente baseada na definição de A. C. Pigou, cujo entendimento supõe ações que ocasionam ganhos ou perdas a terceiros, sem que estes sejam considerados. Daí a necessidade de mecanismos econômicos ou jurídicos de regulação. Por exemplo, uma empresa pode se beneficiar das externalidades quando utiliza os recursos não regularizados ou raros, como água pura dos rios, sem normatizar os custos que ela deve assumir em relação à poluição que pode ocasionar (MOULIER-BOUTANG, 2007).

<sup>13</sup> De acordo com Beck, “modernização significa o salto tecnológico de racionalização e a transformação do trabalho e da organização, englobando para além disso muito mais: a mudança dos caracteres sociais e das biografias padrão, dos estilos e formas de vida, das estruturas de poder e controle, das formas políticas de opressão e participação, das concepções de realidade e das normas cognitivas.

contemporâneas críticas da modernidade, ela se fundamenta empiricamente no contexto da difusão e aprofundamento do capitalismo global. Para o autor, as catástrofes globais (mudança climáticas, crise financeira, terrorismo) abalaram a sociedade industrial clássica, deslocando-a dos contornos da modernidade, dando origem a uma nova forma que ele denominou “sociedade (industrial) de risco”.

“Sociedade de risco” significa que vivemos em um mundo fora de controle. Não há nada certo além da incerteza. Mas vamos aos detalhes. O termo “risco” tem dois sentidos radicalmente diferentes. Aplica-se, em primeiro lugar, a um mundo governado inteiramente pelas leis da probabilidade, onde tudo é mensurável e calculável. Esta palavra também é comumente usada para referir-se a incertezas não quantificáveis, a “riscos que não podem ser mensurados”. Quando falo de “sociedade de risco”, é nesse último sentido de incertezas fabricadas. Essas “verdadeiras” incertezas, reforçadas por rápidas inovações tecnológicas e respostas sociais aceleradas, estão criando uma nova paisagem de risco global. Em todas essas novas tecnologias incertas de risco, estamos separados da possibilidade e dos resultados por um oceano de ignorância (*not knowing*)” (BECK, 2006, p. 5).

Na visão de Beck (2011), a vida contemporânea é marcada por incertezas futuras classificadas em três tipos: ameaças, riscos e incertezas fabricadas. As “ameaças” são os perigos e inseguranças encontrados desde os primórdios da humanidade e ainda hoje presentes (doenças, curta expectativa

---

O arado, a locomotiva a vapor e o microship são, na concepção sociocientífica da modernização, indicadores visíveis de um processo de alcance muito mais profundo, que abrange e configura toda a trama social, no qual se alteram, em última instância, as *fontes da certeza* das quais se nutre a vida (Koselleck, 1977; Lepsius, 1977; Eisenstadt, 1979)” (BECK, 2011, p. 23).



de vida, guerras e epidemias). Os “riscos” são incertezas específicas que podem ser determinadas por cálculos probabilísticos amparados por seguros e compensação monetária. Para Beck (2011, p. 362), “o risco é um conceito moderno, ele pressupõe *decisões humanas*, futuros humanamente produzidos (probabilidade, tecnologia, modernização)”. As “incertezas fabricadas” são novos tipos de riscos que estão no centro das sociedades de risco e colocam em questão os limites e as vulnerabilidades das estruturas e sistemas sociais criados pelo homem. Imanentes à sociedade humana e criadas pelas sociedades, tais incertezas são inevitáveis individualmente. De acordo com o autor, “a percepção dessas incertezas rompe com o passado, com os riscos vividos e com as rotinas institucionalizadas; elas são incalculáveis, incontrolláveis e, em última análise, não mais (privadamente) asseguráveis” (BECK, 2011, p. 363).

Portanto, o autor não ignora os riscos que existem desde o início do desenvolvimento industrial, tais como, risco da pobreza ou riscos profissionais. O seu foco está nos riscos que extrapolam o local em que foram gerados e ameaçam a vida no planeta em todas as suas formas. Tais riscos são perigos fabricados pelo homem hodierno, não são limitáveis no espaço, no tempo ou socialmente, e não possuem seguros para a proteção das pessoas ou de seus bens porque não podem ser calculados.

Devido ao seu potencial cosmopolita, os riscos da segunda fase da modernidade ultrapassam as fronteiras nacionais configurando a sociedade global de risco. A celeridade das inovações tecnológicas e a impossibilidade de acesso aos seus

resultados reforçam a falta de controle do mundo e as incertezas das respostas sociais. Tais riscos remetem ao debate sobre o paradoxo do desenvolvimento das forças produtivas que se convertem em forças destrutivas (ou ameaçadoras). Esta é uma discussão sobre a “modernização reflexiva” que, para de Beck (2000, p. 3), “significa a possibilidade de uma (auto) destruição criativa de toda uma época: a da sociedade industrial”.

Na perspectiva desse autor, o risco é o novo princípio organizador da sociedade global. As incertezas futuras são foco e motor de conflitos de risco. Deste ponto de vista, ameaça, risco e incerteza fabricada são conceitos distintos e concretamente entrelaçados, porém são avaliados politicamente de maneira diferenciada. Por conseguinte, a discussão sobre risco socioambiental implica em entrar na esfera política, seja local, nacional ou internacional (BECK, 2011),

Em síntese, os desastres socioambientais em mineração são consequências dos riscos produzidos por desequilíbrios decorrentes das intervenções humanas nos biosistemas e sistemas complexos. Tais desequilíbrios podem ser considerados como vulnerabilidade econômica-ambiental que deriva da lógica moderna de produção da riqueza, concretamente a organização da sociedade industrial capitalista. A riqueza produzida em grande escala e de forma cada vez mais intensa requer o desenvolvimento das forças produtivas e gera grandes prejuízos não pagos, sejam os direitos subtraídos, seja o patrimônio natural destruído.

Assim sendo, o rompimento da barragem da Samarco pode ser incluído no rol dos problemas criados pela sociedade industrial madura, o “vulcão civilizatório” que Beck avaliou como peculiar à modernidade tardia na qual “a produção social da *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*” (BECK, 2011, p. 23).

Neste contexto macroeconômico encontram-se duas vulnerabilidades político-institucionais que são expressões da sociedade (industrial) de risco: 1) a gestão das externalidades em favor das empresas; 2) os limites da cultura de segurança para ordenar e gerenciar os riscos socioambientais. Tais vulnerabilidades reafirmam a necessidade de internalizar os riscos e de estabelecer uma nova forma de relação entre as instituições, os sistemas peritos e a população.

Com base no exposto, a reflexão se estende à gestão de risco, sobretudo aos aspectos da responsabilidade civil. Juristas do direito ambiental dedicados ao estudo dos desastres em mineração afirmam que a responsabilidade civil por danos socioambientais está adquirindo novos contornos. A alegação é que as mudanças da vida social produzem efeitos diretos na normativa vigente. A relação dinâmica entre fatos sociais e normas jurídicas pode ser ilustrada pela evolução do conceito de responsabilidade civil decorrente do processo de industrialização cujos efeitos levaram à substituição do modelo subjetivo, com ênfase na culpa, pelo modelo objetivo<sup>14</sup>, com ênfase no dano.

---

<sup>14</sup> Segundo Belchior e Primo (2016, p. 14), “a principal teoria surgida para respaldar o movimento pela objetivação da responsabilidade civil foi a teoria do risco, cujos precursores foram os juristas franceses Raymond Saleilles e Louis Josserand (DIAS, 2011, p. 57). Segundo essa teoria, todo aquele que exerce uma atividade deve arcar

A Revolução Industrial acarretou profundas mudanças na estrutura da sociedade europeia dos séculos XVIII e XIX. [...] Ante tal situação, surge a teoria do risco, segundo a qual aquele que desenvolve uma atividade que ofereça riscos a terceiros deve arcar com os prejuízos decorrentes da sua concretização, reparando os danos causados, mesmo que não tenha agido com culpa. Surgia, então, a responsabilidade civil objetiva, restrita a situações específicas, dentre elas, desde o século XX, os danos ambientais (BELCHIOR; PRIMO, 2016, p. 26).

Os novos riscos ou incertezas fabricadas estariam provocando outra evolução conceitual e normativa da responsabilidade civil. Trata-se de uma nova problemática socioambiental no campo do direito ancorada na premissa teórica da reconfiguração dos riscos socioambientais. O pressuposto basilar é a sociedade pós-industrial portadora de riscos novos, de caráter abstrato. Tais riscos integrariam o coração da modernidade, pois são “filhos” da ciência e do progresso tecnológico, fabricados e auto reproduzíveis de maneira infinita. Os riscos abstratos são diferentes dos riscos concretos “por serem globais, imprevisíveis, transfronteiriços e trans-temporais, assumindo proporções de grande magnitude” (BELCHIOR; PRIMO, 2016, p. 26).

De acordo com Belchior e Primo (2016, p. 14), a aplicação da teoria do risco em problemas concernentes à responsabilidade civil supõe adequações à exigência do risco concreto ou potencial, como também, do risco abstrato. Dentre as soluções aventadas, eles propõem aplicar a Teoria do Ris-

---

com o risco de dano que essa atividade potencialmente oferece a terceiros, caso ele venha a se concretizar”.

co Integral que admite a imposição do dever de indenizar mesmo quando não haja nexos causal.

## **2 DESASTRE DA SAMARCO: AMEAÇA, RISCO OU INCERTEZA FABRICADA?**

A proposição de Beck (2011) sobre as incertezas futuras (ameaças, riscos e incertezas fabricadas) foi elaborada a partir de situações empíricas contemporâneas, tais como os riscos socioambientais. Tais conceitos iluminam a compreensão de algumas particularidades do Caso Samarco enquanto fatores ou processos determinantes do risco de desastres em mineração.

### **2.1 O DESASTRE DA SAMARCO MINERAÇÃO S.A.**

O rompimento da barragem da Samarco, no município de Mariana (MG), em 05 de novembro de 2015 foi considerado o maior desastre ambiental do país e maior do mundo em atividade de mineração<sup>15</sup>. Um volume jamais visto de rejeitos de mineração percorreu mais de 600 km, durante 16 dias, e chegou ao Oceano Atlântico, no litoral do estado do Espírito Santo, em 21 de novembro, onde se espalhou por toda a costa capixaba, alcançando o sul da Bahia e o norte do Rio de Janeiro, cerca de 1.000 km de praia, e impregnou todos os corpos hídricos existentes no percurso.

---

<sup>15</sup> “De acordo com a Bowker Associates Science & Research in the Public Interest (I), o desastre da Samarco/Vale/BHP é, também, o maior do mundo (não em mortes, felizmente) em termos de volume de lama mobilizado e distância por ela percorrida” (FREITAS et.al 2016, p.1).

Existem diferentes estimativas do volume de rejeitos derramado pelo rompimento daquela barragem. De acordo com a Fundação Renova (2018), o reservatório continha cerca de 56,6 milhões de metros cúbicos de rejeitos e, deste total, vazaram 43,7 milhões de metros cúbicos. Para a empresa Ramboll (2018, p.8), “o rompimento liberou uma massa de aproximadamente 48,3 milhões de metros cúbicos de lama que estava acumulada na barragem”. Segundo pesquisadores da UFMG, foram liberados “62 milhões de metros cúbicos de rejeitos” (PINHEIRO, 2019), neste caso, os dados supõem a liberação de Fundão (cerca de 55 milhões m<sup>3</sup>) e Santarém (cerca de 7 milhões m<sup>3</sup>). Importante notar que a diferença entre os dados da Renova e dos pesquisadores da UFMG é superior a 18 milhões de metros cúbicos de rejeitos liberados, portanto bem maior que no desastre da Vale S.A., em Brumadinho/2019.

Outro tema controverso é a identificação da área de abrangência do desastre<sup>16</sup>. Especialistas afirmam que este assunto é fundamental na avaliação dos impactos socioambientais<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> A área de abrangência do desastre foi ampliada após o acordo extrajudicial assinado entre as mineradoras e os governos, o TTAC/2016. Por exemplo, a Deliberação nº 58, de 31 março de 2017, do Comitê Interfederativo (CIF), elencou novas áreas litorrâneas impactadas, uma lista contendo 22 comunidades de cinco municípios localizados na faixa territorial de Nova Almeida, em Aracruz (ES), até Conceição da Barra (ES), (CIF, 2019, p.1)

<sup>17</sup> Segundo Espíndola et.al. (2019, p.3), “a observação e a análise dos desastres exigem uma abordagem integrada e o uso de escalas distintas (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983; SANTOS, 1988), além de considerarem a diferenciação espacial (SANTOS, 1996). O manejo da ferramenta da escala permite observar o *habitat* localizado (biótopo ou ecótopo - por exemplo; pequenas comunidades de pescadores ou de agricultores familiares), passando pela bacia hidrográfica e pelo *habitat* nacional, até alcançar a dimensão global do fenômeno. Em um extremo, busca aproximar-se o suficiente para verificar na menor unidade de observação os impactos sobre as dimensões abióticas, bióticas e culturais (*habitat* e hábito de cada comunidade humana e não humana)<sup>2</sup>; no outro, afastar-se o suficiente para abranger as conexões globais que condicionam a atividade minerária e estão associadas ao aumento do risco de

O enorme volume de rejeitos causou uma avalanche que escoou pelos rios Gualaxo do Norte e Carmo antes de atingir o Rio Doce e escorrer até o Oceano Atlântico onde se espalhou pelo litoral. Grande parte do rejeito derramado ficou ao longo do trajeto, assentado nas margens e no leito dos rios. Cerca de 30% do volume, aproximadamente 09 milhões de metros cúbicos de lama, ficou retido no reservatório da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves localizada a 120 km depois da barragem (ANA, 2015, p.26). A retenção de parte do rejeito diminuiu o impacto inicial nas regiões atingidas, especialmente abaixo da Hidrelétrica de Candonga. Porém, após o desastre, as fortes chuvas provocam correntezas que revolvem a lama assentada ao longo do percurso atingindo novamente os corpos hídricos, o que amplia a área de abrangência dos impactos nas regiões estuarinas, costeiras e marinha. Portanto, não bastassem os danos causados pelos impactos imediatos, o caudal de lama tóxica continua descendo pelos rios agravando ainda mais os problemas decorrentes do desastre.

A toxicidade dos rejeitos é outro assunto que provoca grandes polêmicas. A Fundação Renova continua insistindo que não há resíduos tóxicos nos rejeitos produzidos pela Samarco. Recentemente ela passou a afirmar que o Rio Doce já voltou às condições anteriores ao desastre (A GAZETA, 2020). Em contraposição às afirmações da Renova, pesquisadores integrantes da Rede Rio Doce Mar, que congrega 27 instituições, entre elas universidades públicas federais, demonstram os efeitos dos metais pesados e afirmam que são

---

ocorrência de desastres”.

metais provenientes do rejeito despejado no meio ambiente. Dentre os metais encontrados, se destaca a concentração de ferro muito acima do aceitável para o consumo (A GAZETA, 2020). Importa lembrar que a avaliação dos impactos em biosistemas ou sistemas complexos, tal como a Bacia Hidrográfica do Rio Doce, supõe estudos de médio e longo prazo. Enfim, “os prejuízos que se viram às primeiras horas e que aumentaram com o passar do tempo, projetam-se mesmo hoje como um devir que não tem tempo certo para findar. Danos contínuos e, em sua maioria, perenes” (MPF, 2018, p.1).

A Bacia Hidrográfica do Rio Doce possui uma área de drenagem com mais de 83 mil km<sup>2</sup> entre os estados de Minas Gerais (86%) e Espírito Santo (14%). A população desta bacia hidrográfica ultrapassa 03 milhões de habitantes distribuídos em 226 municípios (IBGE, 2010). É a 5º maior bacia hidrográfica do Brasil e uma das bacias de drenagem hídrica mais importante do Sudeste, a região mais populosa e industrializada do país. Para a empresa Ramboll (2018, p.8), “a bacia do Rio Doce, embora já apresentasse evidências de degradação ambiental, depois do desastre ficou totalmente comprometida, tornando a sua recuperação uma tarefa ainda mais complexa, demorada e desafiadora”.

Embora os impactos causados pelo desastre ainda estejam em estudos. Para uma rápida percepção dos danos, segue a breve síntese sobre os efeitos imediatos apontados pelo Ministério Público Federal: 19 pessoas mortas, 41 cidades afetadas em Minas Gerais e no Espírito Santo, 03 reservas indígenas atingidas (Krenak, Tupiniquim e Guarani), degradação ambiental de 240,88 ha de mata atlântica, 29.300



carcaças de peixes coletadas ao longo dos rios Carmo e Doce, correspondendo a 14 toneladas de peixes mortos (MPF, 2018). Somam-se a estes dados os impactos imediatos sobre as águas elencados logo após o desastre pela Agência Nacional de Água (ANA):

Os principais impactos sobre os corpos hídricos e os usos da água produzidos pelo desastre foram: interrupção do abastecimento de água em função da degradação da qualidade da água nos rios afetados; prejuízos à agricultura (irrigação); prejuízos à indústria e demais atividades econômicas que dependem da qualidade da água dos corpos hídricos atingidos; prejuízos à produção de energia nas hidrelétricas; comprometimento da pesca em toda a extensão do rio e na transição com o ambiente marinho; comprometimento do turismo, sobretudo na região do estuário do rio Doce; destruição de áreas de preservação permanente nos trechos de cabeceira; assoreamento dos corpos hídricos; alterações morfológicas dos corpos hídricos atingidos; mortalidade de peixes e de outros organismos aquáticos; perturbações do equilíbrio dos ecossistemas aquáticos (ANA, 2015, p.30).

Em síntese, tal como afirmou Espíndola et. al. (2019, p.1) “os impactos foram diretos e indiretos sobre rios e terrenos aluviais; sobre as áreas de proteção ambiental, reservas florestais, flora e fauna; sobre os habitats, hábitos e os coabitantes rurais e urbanos; e sobre a zona costeira no estado do Espírito Santo”.

A responsabilização pelos danos é outro campo de muitas polêmicas devido à trama de interesses que atravessa as decisões. Pode-se ilustrar esta situação citando a disputa pela classificação do rompimento da barragem de Fundão

que resultou em três diferentes decisões com repercussão ainda hoje no processo de responsabilização.

A despeito de haver parâmetro técnico normativo indubitável para classificação de desastres, na sequência das notícias sobre o rompimento da barragem de Fundão surgiram declarações apontando os tremores de terra como a causa do desastre (BBC Brasil, 2015). Em meio às controvérsias sobre a origem do fato, a Secretaria Nacional de Defesa e Proteção Civil baixou a Portaria 222, de 10/11/2015, com a definição de desastre tecnológico, conforme a COBRADE, código 2.4.2.0.0.

Passados três dias, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, considerou o rompimento da barragem de Fundão como desastre natural, o Decreto 8572, de 13/11/2015. Por certo, as ameaças de origem naturais podem determinar o rompimento de barragens. Contudo, no caso da Samarco, os especialistas descartaram as hipóteses que embasavam o reconhecimento dos tremores de terra como um fator determinante do desastre. (SENADO NOTÍCIAS, 2015).

Em março de 2016, após quatro meses de polêmica, o desastre foi definido como “evento” no Termo de Transação e Ajustamento e de Conduta (TTAC), o acordo extrajudicial assinado pelos representantes da União, dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton responsáveis pelo rompimento da barragem. A adoção deste conceito representou um entendimento entre as partes signatárias do acordo, mas a polêmica ainda continua no seio da sociedade. Afinal, considerar o rompimento da barragem da Samarco como um evento significa admitir

que o desastre fosse imprevisível, ingovernável e inevitável (LAVELL THOMAS E FRANCO, 1996, p. 15). Portanto, definir o rompimento da barragem de Fundão como “evento” contradiz a base legal e conceitual vigente sobre desastres.

## 2.2. CRESCIMENTO E DESASTRE NO MEGACICLO DAS COMMODITIES

A Samarco Mineração S.A. é uma empresa de grande porte de capital fechado, um empreendimento conjunto (*joint venture*) da Vale S/A (50%) e BHP Billiton Brasil Ltda. (50%)<sup>18</sup>. Fundada em 1973, com o início das operações em 1977, alcançou a posição de 10<sup>a</sup> maior exportadora do país em 2014<sup>19</sup>. Naquele ano, sua produção alcançou 25,075 milhões de toneladas de pelotas de minério de ferro e finos, com faturamento bruto de 7.601,3 milhões de reais, 5% acima do obtido em 2013 e o maior da história da empresa (ANA, 2016, p.22; SAMARCO, 2016, p.12). Considerando que em 2003 foram produzidos 15,5 milhões de toneladas de minério, em apenas uma década houve mais de 60% de aumento da produção. Tais dados permitem inferir que o rompimento da barragem de Fundão (Mariana/MG) interrompeu um ciclo extraordinário de desempenho desta jovem mineradora.

---

<sup>18</sup> De acordo com o site Brasil Mineral (2015), poucos meses antes do rompimento da barragem de Fundão (Mariana/MG), “a Samarco foi eleita pela quinta vez - sendo o terceiro ano consecutivo - a melhor mineradora do Brasil pelo anuário “Melhores e Maiores” da Revista Exame. A Companhia destacou-se ainda como a segunda maior do setor, ocupou a 28<sup>a</sup> colocação entre as maiores indústrias e a 10<sup>a</sup> colocação entre as principais exportadoras do País. A cerimônia de premiação foi realizada em São Paulo na última quarta-feira, dia 1<sup>o</sup> de julho”.

<sup>19</sup> Antes do desastre a Samarco reafirmava a sua posição de liderança do setor, “figuramos há anos entre as maiores exportadoras do País e, em 2014, ocupamos a décima posição do ranking, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)” (SAMARCO, 2014, p. 12)

“Tudo começa no Complexo de Germano”, diz a empresa ao destacar o sistema próprio de logística que integra o processo de produção do início ao fim, isto é, da mina ao porto. As minas de Germano e Alegria, com reservas estimadas em quatro bilhões de toneladas, estão localizadas em Mariana e Ouro Preto, Minas Gerais, onde se faz a extração do minério, o beneficiamento e a armazenagem do rejeito e estéril. No Complexo de Germano, além das minas de minério, tem três concentradores, o sistema de filtragem, a Estação de Bombas 1, o início do primeiro mineroduto brasileiro, a Cava Alegria Sul e a cava e a barragem de Germano. O minério produzido em forma de polpa é transportado por minerodutos com cerca de 400 km de extensão e percorre 25 municípios até chegar ao litoral capixaba onde está o Complexo de Ubu, município de em Anchieta, o local do processo de pelotização e, finalmente, pelotas e finos são embarcados no terminal portuário da empresa (SAMARCO, 2016).

As decisões na Samarco são tomadas em três esferas: 1) A sociedade, onde estão representados os acionistas proprietários, BHP Billiton Brasil Ltda. e Vale S.A.; 2) A governança ou Conselho de Administração e seus comitês de assessoramento; 3) A gestão ou Diretoria Executiva (SAMARCO, 2014, p.16).

Em 2014, o Conselho de Administração era formado por quatro representantes efetivos e quatro suplentes, indicados pelos dois acionistas por um mandato de três anos podendo ser reeleitos. Este conselho é responsável por orientar e supervisionar a gestão da Empresa, sendo o principal órgão de governança (SAMARCO, 2014, p.16). É apoiado pelos Comitês

de Auditoria e o Subcomitê de Riscos (ligados ao Comitê de Finanças e Estratégia), que foram criados em 2014, e pelo Subcomitê Técnico que passou a denominar-se Técnico e Sustentabilidade (SAMARCO, 2014, p.16).

Os anos de 2003 a 2013 caracterizam o período conhecido como do megaciclo das *commodities*. Foi quando o consumo de minérios, em escala mundial, aumentou de 224 toneladas, em 2005, para 330 toneladas, em 2011, um crescimento extraordinário de 630% das importações globais de minérios. O preço da tonelada do minério de ferro subiu de US\$32 (jan./2003) para US\$196 (abr./2008). O Brasil tornou-se o 2º maior exportador mundial de minérios, respondendo por 14, 3% da produção, sendo o minério de ferro responsável por 92,6% do total (WANDERLEY ET. AL, 2016, p.30).

No momento de grande expansão do ciclo das *commodities*, o Governo brasileiro implementou várias políticas desenvolvimentistas por meio de políticas industriais<sup>20</sup>, programas de investimentos no crescimento econômico<sup>21</sup>, políticas sociais e de distribuição de renda<sup>22</sup> que contribuíram para o Estado brasileiro voltar a ter papel central no desenvolvimento do país desempenhando suas funções a partir de novos instrumentos de atuação, com formas indutoras e menos autoritárias (GOMIDE e PIRES, 2014, p.15)<sup>23</sup>. Tais políticas públicas reforçaram o ambiente macroeconômico, ao mesmo tempo em que buscou atrair investimentos es-

<sup>20</sup> Exemplos de políticas industriais deste período: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2004; Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008; Plano Brasil Maior, de 2011.

<sup>21</sup> Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007.

<sup>22</sup> Programa Bolsa Família (2003) e o Plano Brasil Sem Miséria (2011).

<sup>23</sup> Parte deste parágrafo consta no artigo de minha autoria (SILVEIRA, 2019, 2010)

trangeiros para alavancar o desenvolvimento-econômico do país criando condições de pleno apoio aos investidores.

Neste contexto, as estratégias adotadas pela direção da Samarco levaram à rápida ampliação da planta industrial que dobrou a produção e alcançou lucros líquidos de destaque em relação ao setor mineral do país. Em 2008, inauguraram a 3ª usina de pelotização, um projeto de R\$3,1 bilhões que aumentou a participação da empresa no mercado de pelotas passando de 16,1% para 20,6%. Em 2014 foi inaugurada a 4ª usina de pelotização (P4P) com capacidade para produzir 30,5 toneladas de pelotas por ano. No final daquele ano a empresa alcançou 25 milhões de toneladas de minério, o que aumentou sua produção em 15% (SAMARCO, 2014, 2018; DCI, 2008).

Tal desempenho foi considerado pela Samarco como resultado do seu planejamento estratégico ancorado numa visão empresarial de futuro: “Com 37 anos de atuação no setor mineral, no mercado transoceânico, dispomos de aprendizados importantes, que nos permitem antever cenários desafiadores e responder a eles sem prejudicar nossa visão de futuro” (SAMARCO, 2014, p. 26).

Trata-se de uma empresa moderna e atualizada, com variados instrumentos de planejamento e gestão estratégica e setorial, planos de curto e longo prazo, mapas e modelos de gestão. Desde 2000 ela utiliza as diretrizes da *Global Reporting Initiative* (GRI) para tornar público seus projetos e resultados. O seu 14º Relatório Anual de Sustentabilidade informa os resultados alcançados em 2014, ações do plano decenal (2012-2022) e metas estratégicas e operacionais

definidas com base na Visão 2022 de “dobrar o valor da Samarco e torná-la reconhecida por empregados, clientes e sociedade como a melhor do setor” (SAMARCO, 2014, p.4).

Embora a meta decenal fosse desafiadora, o resultado de 2014 entusiasmou o Diretor-presidente: “Concluímos, no mês de abril, o Projeto Quarta Pelotização (P4P), um dos maiores projetos de expansão do setor privado brasileiro, com investimentos de R\$ 6,4 bilhões, que ampliou nossa capacidade produtiva em 37%” (SAMARCO, 2014, p.4). Transpirando autoconfiança, a direção da empresa definiu os eixos estruturantes da dinâmica empresarial para os anos seguintes: “Reputação positiva, alta produtividade, custos competitivos e qualidade do produto são as direções estratégicas que traçamos para 2015, ano em que enfrentaremos com altivez os desafios que se projetam no mercado global de minério de ferro” (SAMARCO, 2014, p.5). Portanto, o sucesso em meio às adversidades de 2014 motivou a decisão por metas ainda mais ousadas para o ano seguinte: “A expectativa é que em 2015 consigamos alcançar a elevação de capacidade nominal anual de produção, de 30,5 milhões (37% acima do patamar anterior à conclusão do projeto)” (SAMARCO, 2014, p.38).

Depreende-se, portanto, que a estratégia expansionista não foi alterada, apesar da direção da empresa já ter constatado os efeitos do fim do megaciclo das *commodities*:

Durante 2014, um novo ambiente de negócios veio sendo construído para o setor mineral, expondo empresas como a Samarco a uma complexa combinação de desafios comerciais e operacionais. Diferentemente de anos anteriores, em que a alta nos preços e as oscilações em patamares mais elevados se mantinham como

tendência, foi registrada queda expressiva no preço do minério de ferro, combinada a um aumento da oferta global do insumo. No que concerne ao minério de ferro bruto com origem no Brasil, o preço *free on board* (FOB), referente à mercadoria no local de fabricação/armazenamento, caiu de US\$ 100,5/tonelada, em janeiro de 2014, para US\$ 53,3/tonelada, em dezembro – recuo de 47%. Embora em patamares menores, os preços de pelotas de minério de ferro registraram queda proporcional (SAMARCO, 2014, p.24)

Aliás, em 2014 a direção da empresa sabia que a retração do consumo de minério de ferro no mercado global não seria um fato passageiro e, por isso, decidiu que a alta produtividade e os custos competitivos seriam dois eixos estruturantes da dinâmica empresarial para enfrentar o retrocesso do consumo de seus produtos:

Em 2014, o preço de venda do minério de ferro bruto recuou 47% em relação ao que era praticado no ano anterior, e o aumento da oferta global, combinado à desaceleração de mercados consumidores estratégicos, indica um cenário que não é passageiro; pelo contrário, impõe à indústria mineral um ambiente de negócios diferente, que consideramos um novo capítulo da história da mineração (SAMARCO, 2014, p.4).

Portanto, foi consciente a decisão da empresa por acelerar a produção em contraposição à tendência dos mercados em desacelerar o consumo. Esse posicionamento se sustentava numa estratégia de quatro eixos, além da reputação positiva alcançada pelo desempenho obtido no ano anterior:

Alta produtividade, qualidade do produto adequada às necessidades dos nossos clientes, baixo custo de produção e uma reputação positiva perante nossos públicos de relacionamento. É essa equação



que nos permitirá atuar de forma segura e competitiva em um ambiente altamente disputado e com preços em baixa. Prova disso é o resultado de nossas vendas no ano, que somaram 25,1 milhões de toneladas, distribuídas de forma equilibrada entre 36 clientes, de 19 países. O lucro líquido alcançou R\$ 2.805,5 milhões, saldo que se destaca no setor e que avaliamos positivamente, em especial diante do cenário enfrentado em 2014 (SAMARCO, 2014, p.4).

Tal posicionamento estratégico explicita dois elementos que podem contribuir para elucidar a configuração econômica que ensejou o desastre: 1. A visão de futuro centrada no interesse de dobrar o valor da empresa no curto período de uma década embasou a formulação da estratégia expansionista focada restritamente no crescimento econômico, o que viabilizou a ampliação acelerada da planta industrial permitindo o aumento extraordinário da capacidade produtiva. 2. A decisão arriscada por manter a estratégia expansionista, mesmo depois de o mercado mundial desacelerar rapidamente o consumo de minério de ferro, explicita a prevalência dos interesses econômicos sobre os interesses sociais e ambientais, o que provocou o maior desastre em mineração.

Manter a estratégia expansionista e descuidar da armazenagem de rejeitos foi uma falha operacional inexplicável, sobretudo por se tratar de uma empresa reputada pela qualidade do processo produtivo. A Samarco acumulava experiência com excelente desempenho em ritmo acelerado por mais de uma década (2003 a 2014). A experiência acumulada e a boa reputação da empresa explicam a decisão dos dirigentes por manter uma estratégia tão arriscada,

mas não justifica o descuido com a segurança da barragem. Eles sabiam que intensificar a produtividade significava ampliar a produção de rejeitos em proporção equivalente à de minério e, ainda assim, decidiram ignorar os alertas sobre os problemas da barragem<sup>24</sup>. O Relatório Anual de Sustentabilidade (2014) sequer apresenta dado novo sobre a armazenagem dos rejeitos.

A análise dos pressupostos que embasaram os processos decisórios da direção da empresa remete ao confronto do entendimento tido sobre gestão de risco. Verifica-se que para a Samarco essa noção significa: “monitorar, analisar e controlar os impactos das principais externalidades que podem afetar o futuro de nosso negócio” (SAMARCO, 2016, p.21). É uma visão de gestão de riscos que se expressa como parte integrante do seu plano de negócio e não como possibilidade real de uma tragédia anunciada pelos indícios que já se mostravam evidentes, como atestaram os relatórios feitos por peritos, antes e pós desastre da barragem<sup>25</sup>.

Em outra declaração a empresa afirma que buscava o padrão de qualidade deste quesito em suas relações de parceria: “Apostamos em um sistema de riscos e controles internos baseado em benchmarks de mercado, na legislação internacional e nas práticas de nossos acionistas” (SAMARCO, 2016, p.21). Considerando a sequência de grandes desastres por rompimento de barragens de rejeitos, inclusive em Bruma-

<sup>24</sup> Conforme Laudo Técnico Referente à Revalidação da Licença Operacional da Barragem de Rejeitos do Fundão (INSTITUTO PRÍSTINO, 2013).

<sup>25</sup> Conforme Laudo Técnico Preliminar (IBAMA, 2015) e vários outros laudos e pareceres técnicos apresentado na Ação Civil Pública (MPF, 2016).

dinho (2019), verifica-se que a gestão de risco das demais mineradoras é recheada de problemas.

Apesar dos grandes desastres serem cada vez mais recorrentes, acredita-se que uma empresa mineradora desse porte faça a gestão de risco com acuidade e investimento. Vale considerar que antes do desastre haviam diretrizes formais da empresa sobre este tema, tais como a Política de Gestão de Riscos e no Manual de Gestão de Riscos Corporativos, embora somente em 2014 tenha sido criado o Subcomitê de Riscos, ligados ao Comitê de Finanças e Estratégia. O Relatório Anual de Sustentabilidade (2014) apresenta os dados sobre o esforço para gerenciar os riscos:

Ao longo de 2014, foram realizados mais de 30 seminários de avaliação de riscos, entre estratégicos, operacionais e de projetos, além de avaliações conjecturais, como as ligadas a importantes eventos (Copa do Mundo e eleições federais) e à disponibilidade de energia elétrica. Mais de 300 empregados foram envolvidos. No total, foram mapeados 24 riscos considerados materiais e 48 riscos não materiais e elencadas mais de 500 iniciativas para tratamento (SAMARCO, 2014, p.21)

Apesar dos esforços pontuados, o desastre aconteceu no ano seguinte e causou uma avalanche de rejeitos que encobriu os rios ao mesmo tempo em que se descobriram os dados técnicos sobre a (in) segurança da barragem. O lamaçal de falhas soterrou as declarações de sustentabilidade e as promessas alvissareiras de desenvolvimento. Decerto, tal resultado não foi premeditado, porém foi consequência do planejamento e das decisões estratégicas e operacionais dos dirigentes da empresa.

Além disso, a grandiosidade do poder econômico das mineradoras favorece a conversão de sua força em poder político que pode neutralizar o controle do Estado. Esta é a avaliação da advogada e militante Raphaela de Araújo Lopes, integrante da ONG Justiça Global:

O desastre socioambiental que se abateu sobre a bacia do Rio Doce envolveu as duas das maiores mineradoras do mundo. Segundo o Relatório *Mine 2016*, da empresa de consultoria PWC (2016), a BHP Billiton aparece como a maior mineradora do mundo, ao passo que a Vale S.A. ocupa o oitavo lugar, sendo que a Vale é a maior empresa brasileira de mineração. Empresas e atingidos encontram-se no território em uma posição desigual de poder, com o Estado intervindo nessa relação com a sua não intervenção. As empresas convertem o poder econômico que possuem em poder político (LOPES, 2016, p. 374 e 375).

O papel Estado é analisado numa perspectiva mais ampla pela socióloga Maristella Svampa (2019), pesquisadora das questões socioambientais latino-americanas. Ela analisa o megaciclo das *commodities* como sendo um período de transição do Consenso de Washington para o Consenso das Commodities. Para ela, esse novo modelo aparece associado à ação do Estado através de políticas econômicas e sociais subsidiadas pelas atividades extrativistas destinadas à exportação.

En el marco de las teorías de la gobernanza mundial, que apuntan a una institucionalidad basada en marcos supranacionales, la tendencia no es precisamente a que el Estado nacional devenga un megaactor, o que su intervención garantice cambios de fondo. Al contrario, la hipótesis de máxima apunta al retorno de un Estado moderadamente regulador, capaz de instalarse en un espacio de geometría variable, esto es, en un esquema multiactoral, de complejización de

la sociedad civil, ilustrada por movimientos sociales, organización no gubernamental (ong) y otros actores, pero en estrecha asociación con los capitales multinacionales, cuyo peso en las economías latinoamericanas lejos de retroceder, aumentó de modo importante (SVAMPA. 2019, p.26).

Sendo assim, a omissão ou convivência dos órgãos de controle do Estado é uma vulnerabilidade político-institucional que coloca em evidência a primazia do interesse econômico sobre os interesses sociais e ambientais. No caso da produção mineral, pode-se considerar como privilégio explícito justificado pela importância estratégica do processo industrial, que é um pilar da economia nacional e imprescindível à sociedade industrial. Esta vulnerabilidade ganha relevo se articulada às medidas governamentais daquele período considerado como neodesenvolvimentista.

O neodesenvolvimentismo é uma forma de direção político institucional que, no contexto hegemônico do neoliberalismo, da globalização e financeirização dos mercados globais, definiu políticas macroeconômicas, que na visão de Paccola & Alves (2018, p.273) caracteriza um “modelo permeado por políticas antagônicas, uma vez que ele comporta a continuidade do receituário econômico neoliberal, enquanto realiza um projeto de redistribuição e de elevação dos rendimentos das camadas mais pobres da população e busca a retomada do crescimento econômico”, a partir de políticas indutoras do crescimento econômico que beneficiam outros setores da burguesia, além dos tradicionalmente atendidos pelas políticas neoliberais<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Há um extenso debate na literatura sobre as políticas econômicas executadas no

Enfim, considerando a estratégia desenvolvimentista adotada pelo Governo daquele período, as falhas dos órgãos de fiscalização e controle das atividades minerárias da Samarco que têm relação direta com a aceleração da extração do minério de ferro, uma estratégia de aumento da produção para alavancar a economia do país. As possíveis articulações entre a estratégia de ampliação da Samarco e a estratégia desenvolvimentista dos governos daquele período é um assunto relevante que demanda estudo específico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste estudo foi encontrar elementos para compreender as causas dos riscos de desastres socioambientais em mineração através da reflexão sobre o rompimento da barragem da Samarco. A teoria da sociedade (industrial) de risco contribui para identificar a vulnerabilidade econômico-ambiental presente no caso Samarco. A barragem que se rompeu é parte da enorme e arriscada intervenção humana, o Complexo de Germano, localizado Bacia Hidrográfica do Rio Doce. O modelo de intervenção adotado pela Samarco é derivado da lógica moderna de produção da riqueza, concretamente a organização da sociedade industrial capitalista. Dentre as características desse modelo, a produção em grande escala e a forma cada vez mais intensiva de produzir, provocam desequilíbrios socioambientais que

---

período dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), entre cientistas sociais e economistas visando especificar se seriam neodesenvolvimentistas, social-desenvolvimentistas, liberal-desenvolvimentistas, híbridas, entre outros adjetivos. Sobre este ponto ver, entre outros: Paccola; Alves (2018); Bresser-Pereira (2016); Fonseca, Cunha, Bichara (2013); Boito Jr; Berringer (2013).

podem causar grandes prejuízos. Tais desequilíbrios podem ser considerados como fatores ou processo que aumentam as suscetibilidades ao impacto de riscos. O mapeamento dos desequilíbrios advindos da barragem de Fundão demanda estudo específico que pode ser efetuado a partir dos relatórios, laudos e perícias produzidos antes e pós desastre.

A evolução da Samarco no contexto do megaciclo das *commodities* e do rompimento da barragem de Fundão indica que a gestão das externalidades em favor das empresas, assim como os limites da cultura de segurança nos processos de gestão de risco podem ser considerados como expressões da vulnerabilidade político-institucional. A identificação dos fatores e processos político-institucionais que ensejaram o desastre pode ser uma contribuição importante para a internalização dos riscos e para estabelecer uma nova forma de relação entre as instituições, os sistemas peritos e a população.

Por fim, as falhas da gestão e fiscalização da barragem revelam possível tolerância com o risco de desastres. Tal tolerância pode ser expressão de permeabilidade na relação entre os agentes públicos e privados responsáveis pela segurança da barragem. Desta hipótese advém o interesse em pesquisar a complexa trama que levou ao descumprimento (ou mau cumprimento) de critérios técnicos, normas e legislações vigentes, resultando no maior desastre ambiental brasileiro.

## REFERÊNCIAS

A GAZETA. Rio Doce: qualidade da água voltou ao patamar de antes da lama, diz Renova. **Gazeta online**, publicado em 23 de Outubro de 2020. Disponível em: <https://www.agazeta>.

com.br/es/cotidiano/rio-doce-qualidade-da-agua-voltou-ao-patamar-de-antes-da-lama-diz-renova-1020. Acesso em 13Fevereiro2021.

A GAZETA. Cinco anos após a lama, rio e mar ainda sofrem com a contaminação, diz estudo. **Gazeta online**, publicado em 05 de Novembro de 2020. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/cinco-anos-apos-lama-rio-e-mar-ainda-sofrem-com-contaminacao-diz-estudo-1120>. Acesso em 13Fevereiro2021.

ALCANTARA, Paulo Augusto Franco de; SAMPAIO, Romulo Silveira da Rocha. **O rompimento da Barragem de Fundão: um desastre “tecnológico”**. Disponível em: <file:///C:/Users/TANIA/Downloads/65891-139451-1-PB.pdf>. Acesso em: 22Julho2019.

ALDAY, Andressa. **Vozes e silenciamentos em Mariana: crime ou desastre ambiental?** Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2018/09/20/o-desastre-continua>. Acesso em 05Julho2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil. Informe 2015 – ENCARTE. 2016. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2015/ConjunturadosRH2015-ENCARTE.pdf>. Acesso em 20 Out2019.

BBC BRASIL. Um tremor de terra pode ter destruído as barragens em Mariana? **BBC Brasil**, publicado em 06/11/2015. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105\\_tremor\\_barragem\\_1k](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/11/151105_tremor_barragem_1k). Acesso em 22Janeiro2021.



BECK, Ulrich. **Incertezas Fabricadas**. Entrevista publicada em 22 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao181.pdf>. Acesso em 27 Dezembro 2019.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. 2. Ed. São Paulo: 34, 2011.

BICHARA, Julimar da Silva; CUNHA, André Moreira; DUTRA, Pedro Cezar. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**. Belo Horizonte, 23 (2) 403-428 maio-agosto de 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/neco/v23n2/06.pdf>. Acesso em 18Fevereiro2021.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. BRASIL: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013 Aprovado em 18 de fevereiro de 2013. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000300004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 18Fevereiro2021.

BRASIL MINERAL. Samarco pela quinta vez ganha “Melhores e Maiores” da Exame. 2015. **Revista Brasil Mineral**. Disponível em: <https://brasilmineral.com.br/noticias/samarco-pela-quinta-vez-ganha-%E2%80%9Cmelhores-e-maiores%E2%80%9D-da-exame>. Acesso 27 Janeiro2021.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SILVA, Marta Zorzal. Tensões e conflitos sociais no sistema de reparação e compensação do desastre da barragem de rejeitos de minério da Samarco S/A. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**. Arquivos / v. 1 n. 1 (2019):

“Contrarreformas ou Revolução: respostas ao capitalismo em crise” / Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/25239>. Acesso em: 15Julho2019.

CEPED/UFSC. Curso de Capacitação dos Gestores de Defesa Civil para uso do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). 4. edição - Florianópolis: CAD UFSC, 2013. Disponível em: [http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Livro\\_DefesaCivil\\_4ed\\_Completo.pdf](http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2012/01/Livro_DefesaCivil_4ed_Completo.pdf). Acesso em 25 Outubro 2019.

COMITE INTERFEDERATIVO. **Deliberação nº 58 de 31 março de 2017**. [https://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-03-31-deliberacao\\_58.PDF](https://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/2017/cif-2017-03-31-deliberacao_58.PDF). Acesso em 26Junho2019.

DCI. Samarco inaugura terceira usina de pelotização e eleva produção em 54%. **Jornal DCI**. Disponível em: <https://www.dci.com.br/industria/samarco-inaugura-terceira-usina-de-pelotizac-o-e-eleva-produc-o-em-54-1.142870>. Acesso em 07Dezembro2018.

DAGNINO, Ricardo de Sampaio, JUNIOR, Salvador Carpi (2015) Risco ambiental: conceitos e aplicações. **Climatologia e Estudos da Paisagem Rio Claro** - Vol.2 - n.2 - julho/dezembro/2007, p. 50-87. Disponível em: [http://professor.ufrgs.br/dagnino/files/3.1.1.1\\_2007\\_climep\\_dagnino\\_carpi\\_jr\\_2007\\_risco\\_ambiental\\_conceitos\\_aplicacoes.pdf](http://professor.ufrgs.br/dagnino/files/3.1.1.1_2007_climep_dagnino_carpi_jr_2007_risco_ambiental_conceitos_aplicacoes.pdf). Acesso em 30Janeiro2021.

ESPINDOLA, Haruf Salmen; NODARI, Eunice Sueli; SANTOS, Mauro Augusto dos. Rio Doce: riscos e incertezas a partir do desastre de Mariana (MG). **Revista Brasileira História**, São Paulo , v. 39, n. 81, p. 141-162, ago. 2019 .

Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882019000200141&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882019000200141&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 11 fev. 2021.

FONSECA, Marcelo da. Nossa história: Minas Gerais é o berço da legislação mineral. **Jornal Estado de Minas** – política. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/11/08/interna\\_politica,587993/nossa-historia-minas-gerais-e-o-berco-da-legislacao-mineral.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/11/08/interna_politica,587993/nossa-historia-minas-gerais-e-o-berco-da-legislacao-mineral.shtml). Acesso em 29Janeiro2021

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira, BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, Belo Horizonte, 23 (2) mai./ago. 2013, p.403-428

FREITAS, Mário et al. O desastre da Samarco/VALE/BHP: Análise crítica de alguns discursos, racionalidades e percepções. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 51-56, Sept. 2016. Available from [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252016000300015&lng=en&nrm=iso](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300015&lng=en&nrm=iso). Acesso em 13 fev. 2021. 15.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Manejo de Rejeito**. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/manejo-de-rejeito>. Acesso em 07Dezembro2018.

IBAMA. **Laudo Técnico Preliminar**. Disponível em [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo\\_tecnico\\_preliminar\\_Ibama.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf). Acesso em 25Julho2020.

ICMBIO. **Nota Técnica nº 23/2017 TAMAR-Vitória-ES/ICMBio**. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/>

publicacoes?id=7862:documentos-rio-doce. Acesso em 26Junho2019.

INSTITUTO PRISTINO. **Laudo Técnico**. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/danielrdp/91-laudotecnico-feito-em-2013-barragem-mariana-vale-samarco>. Acesso em 18 Fevereiro2021.

JORNAL DA USP. Lama da Samarco pode ser “bomba-relógio” de metais pesados no Rio Doce. **Jornal da USP**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-ambientais/lama-da-samarco-pode-ser-bomba-relogio-de-metais-pesados-no-rio-doce/>. Acesso em: 19Outubro2018.

LAVELL THOMAS, A.; FRANCO, E. **Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina**. En busca del paradigma perdido. Lima, Perú. La Red-FLACSO-IT Perú. Lahmann. 1996.

LOPES, Raphaela de Araujo Lima (Justiça Global). Caso do desastre socioambiental da Samarco: Os desafios para a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos. Milanez, 2016. In: LOSEKANN, Cristiana; MILANEZ, Bruno (org). **Desastre no Vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro. Folio Digital. Letra e Imagem, 2016.

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

MILANEZ, B. et al. Desastres ambientais e barragens de mineração – O que não se aprendeu com a tragédia no Rio Doce. **Le Monde Diplomatique**, Edição 116, 08Agosto2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/%E2%80%A8o->

que-~~nao~~-se-aprendeu-com-a-tragedia-no-rio-doce. Acesso em 20Janeiro2021.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Noções Básicas em Proteção e Defesa Civil e em Gestão de Riscos 2017. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/I---Gestao-de-Risco---Livro-Base.pdf>. Acesso em: 30Janeiro2021.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016**. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24789597/do1-2016-12-22-instrucao-normativa-n-2-de-20-de-dezembro-de-2016--24789506](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24789597/do1-2016-12-22-instrucao-normativa-n-2-de-20-de-dezembro-de-2016--24789506). Acesso em 10Janeiro2020.

MPF. **Grandes Casos – o desastre**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-rio-doce/o-desastre>. Acesso em 04 junho 2018. Acesso em 20Dembro2018.

MPF. **Ação Civil Pública 1.22.000.000003/2016-04**. Disponível em : <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco>. Acesso em 20Dezembro2018.

MOULIER-BOUTANG, Y. **Le capitalisme cognitif: la nouvelle grande transformation**. Paris: Éditions Amsterdam, 2007.

O TEMPO. **Minas já sofreu com outros rompimentos de barragens**. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/minas-j%C3%A1-sofreu-com-outros-rompimentos-de-barragens-1.1159501>. Acesso em 20Janeiro2021.

PACCOLA, Marco Antonio Bestetti, ALVES Giovanni Antonio Pinto. Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma. **PLURAL**, Revista do

Programa de Pós Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281.

QUARANTELLI Enrico Louis. Uma agenda de pesquisa do século 21 em ciências sociais para os desastres: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional. **O Social em Questão** - Ano XVIII - nº 33 – 2015, p. 25-56. Disponível em: [http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_33\\_0\\_Quarantelli.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_0_Quarantelli.pdf). Acesso em 03Dezembro2019.

RAMBOLL. **Avaliação do programa de reparação integral da Bacia do Rio Doce**. 2018. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana>. Acesso em 06Julho2019.

\_\_\_\_\_ **Relatório consolidado referente aos trabalhos dos primeiros nove meses Período: Dezembro/2017**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/relatorio-consolidado-da-ramboll-de-2017/view>. Acesso 12Junho2019.

RESO-Soluções ambientais. **Mineração e seus diversos tipos de resíduos**. Disponível em: <http://resoambiental.com/2015/02/mineracao-e-seus-diversos-tipos-de-residuos/>. Acesso em 17Março2019.

RIOS, Jorge. Barragens de Rejeitos. Disponível em: <http://portalclubedeengenharia.org.br/2015/11/17/barragens-de-rejeitos>. Acesso em 24Julho2019.

SAMARCO. **Relatório Anual de Sustentabilidade (2014)**. Disponível em <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2020/12/2014-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>. Acesso em 15Janeiro2021.

**SAMARCO. O que é preciso para a Samarco voltar a operar?**

Disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2018/06/FOLDER-LOC.pdf>. Acesso em 23Julho2019.

**SENADO NOTÍCIAS. Tremores de terra não causaram o rompimento das barragens em Mariana, afirma especialista no Senado.** Publicado em 24/11/2015.

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/24/tremores-de-terra-nao-causaram-o-rompimento-das-barragens-em-mariana-afirma-especialista-no-senado>. Acesso em 22Janeiro2021.

SILVEIRA, Tânia Maria. DESASTRE EM MINERAÇÃO: expressão da Sociedade de Risco? Revista **Pensar Acadêmico**, v. 18, n.2, p. 426-446, 2020. ISSN on-line 2674-7499.

STENGERS, Isabelle. **No tempo das catástrofes**. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

UOL. Mundo já teve mais de 95 milhões de casos de covid-19, aponta universidade. **Uol Notícias**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2021/01/18/mundo-ja-teve-mais-de-85-milhoes-de-casos-de-covid-19-aponta-universidade.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 18Janeiro2021.

SAMARCO. Relatório Anual de Sustentabilidade (2014). Disponível em: <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2020/12/2014-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>. Acesso em 30 Janeiro2021.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Redes de Produção Globais (RPGS): contribuições conceituais para a pesquisa em ciências sociais. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.8, n.15, jan./

jun. 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242222462\\_Redes\\_de\\_producao\\_globais\\_RPGs\\_contribuicoes\\_conceituais\\_para\\_a\\_pesquisa\\_em\\_ciencias\\_sociais](https://www.researchgate.net/publication/242222462_Redes_de_producao_globais_RPGs_contribuicoes_conceituais_para_a_pesquisa_em_ciencias_sociais). Acesso em: mar. 2018.

SIMONATO, Thiago Cavalcante. **Projeções dos impactos econômicos regionais do desastre de Mariana-MG**. Dissertação de mestrado em economia, UFMG / CEDEPLAR, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FACE-B9EMG8/1/thiago\\_simonato\\_4\\_.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/FACE-B9EMG8/1/thiago_simonato_4_.pdf). Acesso em 30 Janeiro2021.

SORIANO, Érico e VALENCIO, Norma. Riscos e incertezas e desastres associados a barragens: os riscos e incertezas associados à Itaipu Binacional. In. VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor e COSTA, Juliano Gonçalves (org.). **Sociologia dos desastres construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2009. ISBN – 978-85-7656-165-1 (PDF). Disponível em: Disponível em: [http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini\\_cd\\_oficinas/pdfs/Livro-Sociologia-Dos-Desastres.pdf](http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd_oficinas/pdfs/Livro-Sociologia-Dos-Desastres.pdf). Acesso em 03Janeiro2019.

SVAMPA, Manuella. **Las fronteras del neoextractivismo em América Latina**. Printed by Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar Print-ISBN 978-3-8376-4526-2 PDF-ISBN 978-3-8394-4526-6 <https://doi.org/10.14361/9783839445266> 2019.

UNISDR, **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015- 2030** (Versão em português não-oficial – 31 de maio de 2015)Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_63575sendaiframeworkportunofficial%5B1%5D.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_63575sendaiframeworkportunofficial%5B1%5D.pdf). Acesso em 25Julho 2020.



WANDERLEY, Luiz Jardim. **Por trás dos desastres e conflitos da mineração**. Publicado em 26Junho2019. Disponível em: <http://cienciahoje.org.br/artigo/por-tras-dos-desastres-e-conflitos-da-mineracao/>. Acesso em 03Jan2019.

WANDERLEY, Luiz Jardim et. al. **Desastre da Samarco/Vale/ BHP no Vale do Rio Doce**: aspectos econômicos , polítics e socio ambientais. Publicado em Setembro2016. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252016000300011](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300011). Acesso em 03Janeiro2019.

# **PAGANDO PARA VER: O AUMENTO DE PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NA SAMARCO COMO FATOR EXPLICATIVO PARA O COLAPSO DA BARRAGEM DE FUNDÃO (2015)**

André Ricardo Valle Vasco Pereira

## **INTRODUÇÃO**

Em 2015 e 2019, o Brasil passou por dois eventos catastróficos: o rompimento das barragens de rejeitos da Samarco Mineração S. A., em Fundão (MG), e da Vale S. A., em Brumadinho (MG). Este trabalho se concentra no primeiro caso e busca discutir um dos aspectos responsáveis pelo aumento de produtividade que levou ao esgotamento da capacidade das referidas instalações: a forma de regulação do trabalho, negociada em uma arena específica, entre a empresa, o Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo (SINDIMETAL-ES) e com a participação eventual do Ministério Público do Trabalho (MPT), da Justiça do Trabalho e da Delegacia Regional do Trabalho - DRT (posteriormente, Superintendência Regional do Trabalho – SRT). A forma mais direta e simples de pensar o problema considera o crescimento físico das estruturas, instalações e equipamentos da Samarco, o que efetivamente se deu entre novembro de 2005 e abril de 2014. Em abril de 2008, a terceira usina de pelotização começou a operar. Em junho daquele ano, entrou em funcionamento o segundo mineroduto e a segunda usina de concentração em Germano

(MG). Em novembro de 2011, foram iniciadas as obras do terceiro mineroduto e da terceira usina de concentração. Em abril de 2014, a quarta usina de pelotização foi inaugurada, com o terceiro mineroduto. Naquele momento, o presidente da empresa declarou que estava planejando uma quinta pelotizadora (ABDO F<sup>o</sup>, 2014). Foi admitido, então, que a capacidade de transporte pelos minerodutos estava acima da de produção em Ubu.

Máquinas não funcionam sem gente. Durante o período considerado, a Samarco aumentou o uso de sua capacidade instalada, realizou as obras citadas e colocou os novos equipamentos em funcionamento. Trabalhadores diretamente contratados e por meio de terceirizações não só construíram tudo isso como operaram as máquinas e equipamentos, antes, durante e depois da fase de expansão. Neste momento histórico, a firma negociou com o sindicato as condições de trabalho e remuneração, resultando em enorme ganho produtivo.

O Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) vem abordando o caso da Samarco e se baseou no conceito de Redes Globais de Produção (RGP) para, dele, derivar um modelo próprio, chamado, por extensão, de Redes Globais de Produção Mineral, RGPM (MILANEZ et al., 2018). As Redes Globais de Produção são articulações de empresas, distribuídas no espaço geográfico, com o fito de conectar extração de matéria prima, transporte, transformação industrial, distribuição e venda final. Tiveram grande desenvolvimento a partir dos anos 1980, com as formas de integração entre empresas dos países centrais e instalações produtivas em países/territórios periféricos, particularmente

na Ásia Oriental, como Taiwan, Coréia do Sul, Hong Kong, Singapura e, mais tarde, as Zonas Econômicas Especiais na China. Numa fase anterior, grandes empresas multinacionais tendiam a, elas mesmas, construir tais redes. A novidade foi a emergência de capacidades localizadas, de forma que arranjos centralizados em poucas firmas pudessem se articular. Em muitos casos, porém, as antigas capacidades das empresas multinacionais foram preservadas. Com isso, suas inserções nas RGP's as colocaram na posição de firmas dominantes. Como as Redes podem ser visualizadas por meio de "braços" que vão se conectando, em alguns deles, as firmas dominantes exercem enorme poder. No caso do modelo desenvolvido pelo PoEMAS, o conceito de poder é definido como: corporativo, institucional e coletivo. As empresas são enraizadas do ponto de vista territorial, em rede, social e material. Seu objetivo é capturar valor, sendo este entendido de forma bastante ampla, não só no sentido da produção física da mercadoria, como também de habilidades, competências, inventividade; muitas vezes definidos como formas não monetarizadas de valor.

Na Economia Política Clássica, especialmente em sua versão marxista, a geração e apropriação do valor são separadas. A primeira se dá no processo produtivo, na relação entre o organizador da produção e os empregados assalariados. A segunda decorre da relação entre os capitalistas distribuídos por suas variadas frações: industrial, de serviços, comercial, financeira. Dito de outro modo, os empresários competem entre si para se apropriarem de parcelas mais significativas de valor. No caso de uma RGP, é interessante

pensar tais processos do ponto de vista da Teoria da Escolha Racional, ou seja, como formas de interação estratégica nas quais os atores ingressam com volumes distintos de recursos, materiais e simbólicos, além de capacidade de avaliação e qualidade de informação disponível. Nesse sentido, as RGPM, devido à continuidade histórica da presença de firmas dominantes nos seus “braços”, acabam por estarem inseridas em jogos nos quais a assimetria em favor delas é, de partida, muito grande. Isso vale tanto para a geração quanto para a apropriação de valor.

O modelo RGPM do PoEMAS lida também com diferentes agentes: corporativos, institucionais e coletivos. Os agentes corporativos são as empresas, seus fornecedores e clientes. Os institucionais são os diferentes componentes do poder de Estado. Os coletivos são atores sociais, trabalhadores e seus sindicatos, movimentos sociais e organizações não-governamentais. No caso específico da geração de valor de um braço de uma RGPM, e se pensarmos o processo do ponto de vista da Escolha Racional, constitui-se uma arena na qual se enfrentam atores coletivos (firmas dominantes e suas associadas), agentes coletivos (sindicatos que representam os trabalhadores) e agentes institucionais (setores do Estado que lidam com regulação do trabalho, ou seja, Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho e representações locais do Ministério do Trabalho). Fica registrado que o modelo RGPM não lida com esse aporte teórico, tendo sido o resultado de uma escolha deste pesquisador. Isso tem a ver com o entendimento de que o exercício do poder, na arena citada, não se resume a: “capacidade de um agente em

influenciar as ações de outros” (MILANEZ et al., 2018, p. 6). O modelo, de forma assumida, é centrado nas corporações, o que resulta em um olhar específico sobre o fenômeno. E, como as firmas dominantes das RGPMs dispõem, de fato, de volumes muito significativos de poder, a concepção apresentada acima parece ser suficiente.

Todavia, quando falamos do processo de geração de valor no braço da RGPM que se localiza entre Minas Gerais e Espírito Santo, no momento histórico dado, entre 2005 e 2015, encontramos uma arena na qual os agentes corporativos e os coletivos (sindicatos de trabalhadores) se envolveram em processos de negociação das relações de trabalho, com a intervenção eventual dos agentes institucionais. A ideia de que as firmas têm alta capacidade de influenciar as ações dos outros, neste caso, dos trabalhadores, com o fito de produzir suas mercadorias (minério e pelotas) em volumes e qualidade crescentes não leva em conta a complexidade das negociações e, em particular, da captura de valores não monetarizados, como, digamos, o esforço dos trabalhadores para que encontrassem soluções criativas de forma a, por exemplo, evitar acidentes de trabalho. A atenção, a inventividade, a postura pró-ativa dos empregados pode ser interpretada como resultado da passagem do fordismo para o toyotismo, o que foi feito para a Vale por Maria Cecília Minayo (2004). Tal tipo de interpretação coincide com a do PoEMAS, na medida em que a adesão da empresa a um novo padrão de relações sociais de trabalho, implicando em atividades de formação específicas e com a reorganização das rotinas laborais, alinhadas a transformações mais amplas na Socie-

dade, teriam resultado na incorporação de valores, noções e concepções para parte dos trabalhadores. Daí, por exemplo, a aceitação do sistema de metas, tão importante para os ganhos de produtividade. Esta pesquisa não desconsidera tais elementos. Adiante, eles serão até abordados. Contudo, ao lado deles, há uma dinâmica de construção da ação coletiva, no diálogo entre os sindicatos e os trabalhadores, que compõe uma arena de interação estratégica com a empresa, na qual não ocorre apenas a imposição do poder desta, mas a efetiva negociação das condições concretas de trabalho. Para tanto, a opção pela Escolha Racional é a de abordar esta interface deste ponto de vista e, assim, compreender como se deu o processo de incremento da capacidade produtiva, em boa parte como resultado do empenho dos próprios trabalhadores em maximizarem seus ganhos salariais.

Este trabalho faz parte do esforço desenvolvido pelo grupo de pesquisa coordenado pela Profa. Marta Zorzal e Silva, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). O mesmo grupo também compôs uma rede mais ampla, intitulada ComRioComMar, cujo projeto guarda-chuva foi contemplado pela chamada CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA, N. 06/2016. Como resultado final desta, está sendo organizado um livro, no qual este pesquisador insere um capítulo sobre o mesmo tema, porém focado em apenas um dos fatores que foi negociado entre empresa e sindicato com o objetivo de aumentar a produtividade, que foi o horário de turno. Isto se deu por conta da maior importância deste mecanismo para o resultado final, o que implicou em um estudo mais detalhado. Aqui,

a abordagem irá se iniciar resumindo as descobertas deste texto, passando a ampliá-las com outros elementos: metas e Participação em Lucros e Resultados (PLR); pisos salariais; benefícios variados (como cartão alimentação), definidos por meio de Acordos Coletivos de Trabalho.

Para obter os resultados empíricos, foram cumpridas as seguintes etapas: a) leitura de jornais da imprensa local do ES sobre a Samarco durante o período citado; b) leitura dos jornais do Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo (SINDIMETAL-ES) referentes ao período; c) entrevista com o presidente do SINDIMETAL-ES, realizada em julho e agosto de 2019. A pesquisa na imprensa criou condições para elaborar o roteiro da entrevista e abordar fatos específicos. O entrevistado é Max Celio de Carvalho, que, além de dirigente, é empregado da Samarco desde 1997. Deve-se notar que a Samarco possui instalações em Germano (MG) e em Ubu, município de Anchieta (ES). Esta parte empírica não lida com os empregados em Minas Gerais. Porém, a suposição é a de que as descobertas sejam aplicáveis àquela realidade.

## **1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**

A Samarco é um agente corporativo que atua como firma associada à Vale S. A. no braço da RGPM inserido na fronteira entre Minas Gerais e Espírito Santo. A Vale é dona de 50% das ações da Samarco, com os 50% restantes pertencendo à mineradora australiana BHP (THOMPSON; MACKLIN, 2010). Em 2001, uma fusão criou a BHP Billiton, que passou a possuir uma sede da Austrália e outra, em Londres. Em 2015, houve uma “desfusão”, gerando duas novas empresas: a BHP



e a South32. Em 2018, a BHP passou a fazer parte do BHP Group. Por outro lado, até 2007, a outra sócia se chamava Companhia Vale do Rio Doce, passando a ser Vale S. A. As duas empresas, como dito antes, foram criadas antes da formação das atuais RGPs, sendo *players* globais e donas de muitas subsidiárias. De certa forma, são, elas mesmas, redes em si. O modelo RGPM aplicado a estas duas considera suas conexões entre elas, seus clientes, que são siderúrgicas e os clientes destas. Em particular, o crescimento da economia chinesa na condição de “fábrica do mundo” se destaca. Mineradoras como BHP e Vale já eram multinacionais com subsidiárias há muito tempo e já assinavam contratos com siderúrgicas, mas a globalização, iniciada nos anos 1990, na qual a China iria ocupar um lugar cada vez mais relevante, fez emergir as RGPs como arranjos produtivos com foco no mercado. Mais especificamente, o sistema produtivo chinês, em sua primeira fase, se concentrou em conquistar espaço no mercado consumidor norte-americano. Assim, contratos da Vale, da BHP, da Rio Tinto e outras grandes mineradoras com siderúrgicas chinesas eram resultado da demanda, naquele país, de produtos de ferro e aço para suas indústrias, visando exportações de bens acabados e, ao longo do tempo, cada vez mais, para o consumo interno, inclusive considerando a tremenda demanda por obras de construção civil. Assim, a RGPM se conecta com outras RGPs, que fazem circular mercadorias por todo o planeta.

A globalização, tendo os EUA e a Zona do Euro como grandes centros consumidores, ladeados pelo resto do mercado mundial, concentrou estruturas produtivas físicas na

China, que se tornou forte demandante de matérias primas ou *commodities* em várias partes do mundo, gerando fluxos muito mais intensos e complexos que no passado. E o capital financeiro determinou o tipo de inserção que as empresas teriam nesse sistema. A princípio, a orientação geral é a de que cada firma busque valorização de mercado. Isso se faz pela queda abrupta de custos, aumento da produtividade do trabalho e estratégias competentes de inserção no mercado de capitais. Todos esses aspectos são medidos e analisados por empresas especializadas, que elaboram *ratings* e relatórios de desempenho. No caso de mineradoras, a partir da década de 1990, tudo isso teve impactos. Empresas como a Vale eram estatais que haviam assumido grandes dívidas; aberto muitas subsidiárias, várias delas deficitárias; investido em negócios por pressão governamental, de forma a funcionarem, também, como agências de desenvolvimento (SILVA, 2004). Para se adequarem à nova realidade, passaram, em primeiro lugar, por processos de privatização, ocorrido com a Vale em 1997. A partir daí, o corte de custos se deu, entre outras coisas, com a venda de ativos deficitários e/ou que não faziam parte do negócio principal. A margem de lucro das mineradoras tende a ser maior que das siderúrgicas, de forma que a separação dos dois tipos de negócios e sua verticalização foi um dos caminhos. Para tanto, a Vale e a BHP buscaram adquirir outras empresas do setor e/ou se fundir com competidoras. Empresas gigantes de mineração surgiram rapidamente, sendo donas de grandes reservas, com as quais poderiam se apresentar ao mercado financeiro com grande potencial de lucros futuros, o que se transformava

em valorização imediata de seus papéis. Foi isso que levou a Vale a comprar a mineradora SAMITRI, em 2000. Esta era proprietária de 51% da Samarco. Para não conflitar com a BHP, a Vale concordou em vender 1% deste total, de forma que as duas passaram a ser donas com partes iguais dela. Com isso, a Samarco, que não vende ações em bolsa, se tornou um ativo das duas outras. Desta forma, o seu desempenho, se positivo, eleva a valorização de mercado de suas acionistas.

Outro aspecto da valorização de mercado é o aumento da produtividade do trabalho, que implicou na citada passagem do fordismo para o toyotismo, tanto na Vale quanto na Samarco. O que será discutido aqui é que a pressão por ganhos de produtividade na mineração foi negociada com sindicatos e adquiriu uma dinâmica própria. Por fim, a inserção competente no mercado de capitais implica numa engenharia de aquisição e financiamento de dívidas, de negociação com títulos de suas dívidas (debêntures) e de estratégias de inserção no mercado que possam ser vistas como positivas pelos investidores, efetivos e potenciais. Com relação à Samarco, por exemplo, isso implica em adaptar o seu produto, as pelotas de minério de ferro, às necessidades de seus clientes em diferentes partes do mundo. No caso da Vale, levou a estratégias muito arriscadas de investimentos em países africanos e à aquisição de navios superdimensionados para fazer o transporte à China, o que acabou por resultar numa série de conflitos com aquele país. Ou seja, o aprofundamento das conexões com a China, como a Vale fez com os navios, ou a diversificação dos clientes são ações avaliadas pelo mercado financeiro. Seu sucesso ou fracasso

serve ao propósito de facilitar o processo de valorização/desvalorização dos papéis e de atribuição de *ratings*, que, por sua vez, impactam na tomada de empréstimos, o que também acaba por afetar a Samarco.

A pesquisa do PoEMAS mostrou que as corporações das RGPMs tendem a constantes aumentos de produção. Uma das razões é o estímulo dado pelos preços dos produtos. Quando sobem, a demanda cresce. Porém, quando caem, é preciso continuar o aumento de produção para compensar o preço por unidade pelo maior volume entregue e transportado. É claro que, em situações de crise profunda do setor, uma opção é a suspensão de atividades, mas elas costumam ser combinadas com o fechamento de certos equipamentos, enquanto outros passam a produzir com maior uso de capacidade instalada. O que isso quer dizer? Que queda de custos e ações competentes voltadas para o mercado possuem seus limites e riscos. Por outro lado, o gerenciamento da mão-de-obra, encontrando os níveis de produtividade adequados, é um instrumento sob controle mais direto das firmas, ao qual elas recorrem e numa arena na qual atuam com grandes vantagens assimétricas. Para dar um exemplo: há trabalhadores contratados diretamente e terceirizados. A capacidade que empresas como a Vale e a Samarco têm de ameaçar as empresas contratadas que prestam serviços, reavaliando valores ou encerrando acordos sumariamente, contra as regras legais e de mercado, são muito grandes. Quando se deu o colapso da barragem de Fundão (5 de novembro de 2015), após um período de estabilidade dos contratos detrabalho acertado com o MPT, que foi até 1

de março de 2016, a Samarco dispensou as prestadoras e, portanto, seus empregados, que ficaram até mesmo sem pagamento de direitos legais. Sobre isso, disse o entrevistado:

Não tinha muito o que fazer. Na realidade, a empresa tinha os contratos. Ela suspendeu todos os contratos que tinha com essas empresas e meio que impositório.

Pergunta: Ela suspendeu e pagou multa. Foi isso?

Resposta: Não, nem multa ela pagou. O poder é muito grande. Eu tenho uma empresa que só presta serviço pra você, você parou, se encerra aqui (CARVALHO, 2019).

Portanto, a regulação da produtividade por meio das relações de trabalho, com os empregados diretos e os terceirizados, é um mecanismo de grande relevância para as firmas da RGPM. No caso em estudo, a conjuntura foi de superciclo das commodities, de alta dos preços do minério de ferro e derivados, e de grande concatenação das RGPs, sob forte pressão do capital financeiro e de governos nacionais. O Estado chinês teve grande influência no direcionamento das RGPs, assim como o governo federal brasileiro, sob o comando do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 2003 e 2016. Neste ponto específico, houve pressão para que a Vale alterasse a sua estratégia dominante. Antes, conforme descrito acima, uma vez privatizada, a empresa foi se adaptando às pressões do mercado financeiro e do governo federal da época, de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), alinhado ao projeto neoliberal. Num primeiro momento, a forte presença do grupo Vicunha, dono da Companhia Siderúrgica Nacional, no controle acionário da Vale criou dificuldades. Afinal,

a Vale já era uma firma preponderante em dois braços da RGPM no Brasil (MG/ES e PA/MA), enquanto a CSN, dona de uma mina própria, sempre esteve voltada ao mercado interno. Os conflitos desta com o governo federal, dono de algumas ações da Vale, acabou levando ao descruzamento de ações entre os dois grupos. A partir deste momento, a Vale se adequou melhor às tendências impostas pelo mercado financeiro citadas acima, de corte de custos, de verticalização, de mudanças nas relações de trabalho.

Quando Lula assumiu a presidência, porém, tendo em vista sua prioridade política quanto ao aumento de empregos, o BNDES aumentou sua participação acionária na Vale e forçou, junto com os fundos de pensões, a uma mudança, pois a orientação se deu no sentido de que a empresa investisse na agregação de valor no Brasil. Mais especificamente, a Vale foi pressionada a buscar parceiros para abrir siderúrgicas no país, na contramão do que a financeirização estabelecia. Por outro lado, houve oferta de crédito para a expansão internacional da empresa, o que lhe permitiu, justamente, aprofundar seus laços na RGPM. Como parte do estímulo à siderurgia, houve a possibilidade de que a Vale, em associação com a chinesa Baosteel, construísse uma usina na retroárea da Samarco, negócio que acabou sendo abandonado em 2008, mas que a Vale manteve como projeto ainda durante algum tempo.

Quando foi absorvida pela Vale e pela BHP em 2000, a Samarco já possuía um projeto de expansão, que havia tido sua primeira parte em 1997, com a construção da segunda pelotizadora. No que se refere ao processo de mudança organizacional do fordismo para o toytismo, este momento foi um marco. Segundo o entrevistado:

A empresa tinha uma usina só. Essa usina tinha um grande número de trabalhadores que já estavam naquele tempo de aposentadoria. Então já tinha uma relação entre esses trabalhadores muito forte. Uma usina só, com um grupo de trabalhadores com 20, 30 anos de experiência: os caras conhecem a usina pelo barulho. Então tinha esse clima. Ela construiu a outra usina e aí estava botando a turma nova para essa turma aqui treinar. [...]

Era um grupo de trabalhadores já praticamente aposentados, que sabiam que estavam encerrando a carreira, mas que tinham um orgulho enorme de terem construído a usina, de saber o que ocorre. Então eles estavam num processo de passar esse conhecimento que, muitas das vezes, não é técnico, é de vivência mesmo.

[...] a Samarco [...] se preocupou em fazer – acho que avaliando esse perfil de funcionários que ela tinha –, ela se preocupou em fazer uma seleção muito bem feita. [...]

Era um pessoal novo na empresa, mas já com uma experiência anterior boa. Com uma formação técnica superior aos que estavam antes. Com um ou outro teve uma relação de conflito, porque você entrava, às vezes, recebendo até ou o mesmo salário de quem estava lá há 30 anos ou até um pouco maior. Porque a empresa mudou as funções, criou funções novas. Operador mecânico, que eu entrei, não tinha. Tinha ou o operador ou tinha o mecânico. Então, ela criou esse cargo, que é o cara que vai operar, mas algumas atividades da manutenção ele vai fazer também. [...]

[No caso do pessoal mais antigo]: um era padrinho do filho do outro, os caras conheciam a esposa, era aquela relação que a gente via que era a relação dos trabalhadores dos anos 70. Era meio que “Ah, aqui é a sua segunda casa”. [...]

Tinha uma usina só, então aquilo ali estava pacificado. Era aquela turma ali trabalhando, não demitia, não tinha rotatividade... Inclusive isso, nas terceirizadas que tinha... Se você olhar para as terceirizadas, os caras tinham dez, quinze anos. Ela não tinha Senai, não tinha nenhuma capacitação, escola que tinha capacitação técnica. (CARVALHO, 2019).

Uma das descobertas da entrevista e que foi explorada no texto citado acima é o entendimento do presidente do sindicato segundo o qual o segredo da Samarco para obter ganhos de produtividade está no processo de seleção do pessoal, que ele cita neste trecho. Havia um padrão de relações sociais de trabalho típico do fordismo e das características da acionista principal, a SAMITRI, que era uma mineradora de médio porte. As dimensões físicas da Samarco eram as mesmas do seu início, em 1977 (um mineroduto, uma usina de pelotização). Havia forte estabilidade no emprego, concentração dos empregados nas imediações de Ubu, habilidades e aprendizados obtidos no ambiente de trabalho, tendência à especialização das funções. Tudo isso é típico do fordismo.

O fordismo é um padrão de relações sociais de trabalho que se projeta na ordem social. Neste sentido, ele possui um desenho para o capitalismo central e outro, para o periférico. No primeiro, trata-se de um contrato por meio do qual é definido que os trabalhadores buscam certo nível de especialização por conta própria. Quanto mais especializado, maior o salário. Se a maioria possui baixo grau de especialização, receberá de acordo com ela. O emprego é concebido, idealmente, como o contrato formal em uma única empresa ao longo de todo o período laboral ativo, até o momento da aposentadoria. Esta será provida por meio de um sistema gerido pelo poder público, no qual patrões e empregados fazem contribuições a um fundo que irá pagar as aposentadorias e pensões. Trabalha-se a vida toda em uma empresa, ganhando o que merece conforme sua especialização, sem grande mobilidade, contribuindo para a



previdência e, como todo cidadão, pagando impostos. Estes impostos, por sua vez, são usados pelo Estado para prover bens públicos, como escolas, que serão frequentadas pelos filhos dos trabalhadores, aumentando sua qualificação, de forma que, no futuro, as próximas gerações possam ter melhores empregos e ascender socialmente. O fordismo, então, é um contrato social intergeracional.

Em países como o Brasil, este modelo foi implantado de maneira incompleta, gerando o que Ruy Braga (2012) chamou de fordismo periférico, uma situação na qual o alcance e generalização deste ideal é muito limitado e seguido por formas precarizadas de exploração do trabalho. Ou seja, a inserção no modelo citado se deu de forma regulada e por fases, iniciando com os setores urbanos e, entre estes, apenas os que conseguiam se organizar em categorias profissionais com sindicatos reconhecidos pelo Estado. Paralelamente, sempre houve uma franja significativa de trabalhadores inseridos no mercado informal, prestando serviços diretos ou indiretos ao formal. No caso específico da RGPM que se instalou entre MG/ES, empresas como a Vale sempre contaram com os serviços de “empreiteiras”, processo hoje classificado como terceirização e tido como fundamental para a ampliação de formas precarizadas de trabalho. Ou seja, no fordismo periférico havia trabalhadores desfrutando dos seus ideais como expectativas, nem sempre realizadas empiricamente, ao lado de trabalhadores vivendo situações estruturais de precarização. A comparação entre os dois, com a valorização do primeiro, na base do argumento segundo o qual o funcionário poderia estar pior, tem enorme

importância na adesão ao tipo de cenário que o entrevistado encontrou na Samarco quando lá ingressou, em 1997.

A adequação do Brasil ao modelo neoliberal e o seu correspondente em termos de relações sociais de trabalho, o toyotismo, se aprofundou durante os anos 1990. Uma matéria do jornal Folha de São Paulo de 1993 fala do evento Segundo Seminário de Desdobramento do TQC. O movimento teria começado quatro anos antes e haveria 120 grandes empresas brasileiras implantando o TQC, ou seja, o Total Quality Control. A Samarco, a Vale e a Belgo-Mineira estavam participando (LOBATO, 1993). No ano seguinte, na terceira edição do evento, as três citadas estavam, novamente, apresentando seus casos (QUALIDADE, 1994). Isso quer dizer que a Samarco, sob propriedade da Samitri e, indiretamente, da Belgo-Mineira, já estava buscando alterar as rotinas de trabalho e romper com o fordismo periférico. Este processo, porém, não foi tão simples.

Em sua dissertação de mestrado, Renata Veloso Santos (2009) estuda o processo de aquisições da Vale, incluindo a Samitri, a Feterco e a MBR. Seu foco esteve na forma como cada uma possuía uma organização própria e de que maneira foram adaptadas à realidade do novo proprietário. O que ela descobriu sobre a Samitri pode ser estendido à Samarco. As duas firmas eram pequenas em comparação com a Vale.

Se na CVRD é possível identificar um centro de referência do conhecimento organizacional (as instalações de Itabira), na Samitri, pela própria flexibilidade da estrutura da empresa, o aprendizado era gerado no contato diário e informal no local de trabalho. [...]

[Relatos resgatam que] a intensidade de interação interpessoal no ambiente possibilitava agilidade e autonomia nas relações de trabalho. [...]

Se eu precisasse resolver alguma coisa que dependia do presidente eu não precisava necessariamente passar por todos os níveis [...] Pela empresa ser muito pequena, ela unia os empregados. [...]

Tinha uma prática na Samitri que duas vezes por ano pelo menos o diretor da área financeira e o presidente, eles vinham prum bate papo com a área operacional. [...]

[...] o processo seletivo pra nível operacional, era feito na própria unidade [...] Eram poucos empregados na unidade, a demanda era muito baixa, a rotatividade era muito baixa e o turnover era muito pequeno. [...]

[...] o processo de formação profissional era conduzido de forma individual, na busca de talentos para assumir postos estratégicos da mineradora na Europa e na Ásia (SANTOS, 2009, p. 80-82).

A autora fala de uma flexibilidade, porém ela nada tem a ver com o significado deste termo no toyotismo. Na vigência do fordismo, a especialização em uma organização complexa e hierarquizada como a Vale buscava limitar o personalismo no trato direto, a autonomia e a fixação dos empregados, principalmente os de nível mais alto, nas mesmas funções e lugares físicos. A formação profissional, na Vale, contou com instituições próprias ou associadas (SENAI) desde de, pelos menos, os anos 1950. Na Samitri (e na Samarco), o contato direto entre os que ocupavam escalas superiores e inferiores era mais informal e direto, o aprendizado no ambiente de trabalho e a autonomia eram maiores para tomar decisões. Além disso, como as empresas não tinham muitas opções de trabalho em outros lugares, a fixação no mesmo local se dava

por anos seguidos, com baixa rotatividade. No caso específico da Samarco, a pesquisa citada afirma que, apesar do controle acionário por parte da Samitri, esta tinha pouca ingerência, por conta da interferência da BHP. Um entrevistado afirmou que as reuniões eram em inglês. E a autora conclui: “A independência de gestão da Samarco prevaleceu inclusive após a aquisição da Samitri pela Vale” (SANTOS, 2009, p. 90). Ou seja, a Samarco tinha características organizacionais semelhantes à da Samitri e, além disso, uma autonomia grande. O sócio estrangeiro pressionava por resultados e, talvez por isso, houve um esforço de “modernização”, com a experiência do TQC. Mas isto implicava em uma alteração mais profunda do quadro e da cultura organizacional. A oportunidade para tanto se deu a partir da primeira expansão, em 1997, quando a seleção dos novos funcionários se deu com critérios altamente técnicos. Pessoas que moravam fora de Anchieta foram contratadas, com níveis de formação profissional superior aos que lá já estavam e uma nova hierarquia de cargos foi gerada, produzindo algum ruído entre os novos e os mais velhos, mas não de forma dramática, como fica claro na entrevista feita para este trabalho. O rompimento não foi maior por conta da resistência da BHP a qualquer tentativa da Vale no sentido de alterar o modelo gerencial de forma abrupta. Isto fica claro na leitura do entrevistado:

[...] o modelo gerencial da Belgo era o que determinou esse modelo de gestão. Era uma empresa menor, um grupo menor, tinha essa visão de exploração mais dialogada. A Belgo vendeu para a Vale. Nitidamente você vê uma mudança. A Vale comprou imaginando que iria haver uma ruptura no modelo – gerencial – nesse modelo,

e que ela seria detentora do modelo gerencial. Ela entrou, chegou lá, a BHP que brecou isso. [...]

A equipe que estava lá da Samarco a princípio a Vale quis mudar e a BHP falou “Não. Essa turma aí é que vai ficar e eles vão ter autonomia para agir. Os acionistas vão determinar metas” (CARVALHO, 2019).

É interessante perceber dois elementos. Tanto esta pesquisa quanto a de Santos indicam o importante papel da BHP no sentido de garantir certa autonomia para a Samarco, desde que ela cumprisse o seu papel como ativo da australiana. O segundo é a compreensão do entrevistado sobre as semelhanças gerenciais entre a Vale e a BHP: “na Austrália, a BHP é como se fosse a Vale aqui: questões ambientais, relações com os sindicatos são ruins, não são boas” (CARVALHO, 2019). Então, apesar disso, a BHP impediu que a Vale interferisse na administração da Samarco da mesma forma que esta fez na Samitri, na Feterco e na MBR. Afinal de contas, havia um planejamento para a expansão das atividades da Samarco desde antes da aquisição de 2000 e, desde 1997, as relações de trabalho foram sendo alteradas, por meio dos novos empregados, enquanto os mais velhos foram se aposentando. O novo trabalhador deveria ter o foco no processo, para evitar variação no produto, e estar atento às metas:

[...] as especificações do minério da Samarco obrigam ela a ter um quadro de funcionários comprometido com o processo. Diferente do minério da Vale, o minério da Samarco é pobre em ferro. Tem que ter um olhar na operação diferente do da Vale. Da Vale, o teor de ferro já é acima do que o mercado exige. Na Samarco não, tem que ter o olhar do trabalhador focado no processo. Senão qualquer variação

ambiental, produção. Eu tenho que ter o perfil de trabalhador um pouco mais comprometido (CARVALHO, 2019).

Há um raciocínio parecido é feito por um dos entrevistados de Renata Santos sobre a Samitri antes da aquisição pela Vale:

O minério da Samitri tinha mais impureza do que os outros. Mas isso só muda o desafio, porque existem processos pra melhorar isso, o cara que trabalhava na Samitri ele tinha que trabalhar dobrado nesse sentido. Como a empresa tinha uma margem menor por causa da logística e dos processos a mais que ela tinha que fazer, o resultado era transferido pra todo mundo (SANTOS, 2009, p. 89)

A necessidade de estar atento ao processo, de realizar uma atividade laboral com mais mudanças de procedimentos e controles em todas as etapas era algo comum tanto à Samitri quanto à Samarco desde antes da entrada da Vale. A diferença está nas transformações que começam a ocorrer a partir dos anos 1990, quando o foco no processo, associado ao sistemas de metas, ao ajuste mais preciso do produto para atender a uma carteira diferenciada de clientes, com ganhos crescentes de produtividade, associados à diminuição dos custos, passaram a ser implantados, numa conjuntura de grande expansão das instalações. Neste instante, um ambiente mais “ameno”, de maior proximidade entre chefias e empregados se manteve, mas o diferencial esteve na forma como a empresa negociou com o sindicato uma série de instrumentos que serviram ao propósito de estimular o avanço das novas relações de trabalho.

## **2 TURNO, METAS E PLR, ACORDO COLETIVO**

Segundo o entrevistado, o horário de turno foi o mais importante neste sentido. Como várias empresas industriais, a Samarco funcionava 24 horas por dia, com o pessoal do setor operacional dividido em turnos. Estes eram negociados com o sindicato em um acordo específico, separado do Acordo Coletivo de Trabalho. Até 2006, as turmas perfaziam jornadas de 6 horas. Naquele ano, a empresa ofereceu um abono de turno. Com isso, convenceu os trabalhadores a aceitarem turnos de 12 horas durante o dia (seis horas durante a noite). A entidade defendia um turno de 8 horas, chamada escala francesa. Tratava-se de uma demanda geral dos metalúrgicos no país. O argumento é o de que ela propicia uma jornada menos exposta a fadiga e a acidentes, e com maior folga, desde que implementada com mais contratações, por meio de mais turmas ou “letras”. Ou seja, haveria benefício coletivo: maior bem-estar, folgas maiores e mais contratações. Todavia, este tipo de proposta não diminuía os custos de decisão dos trabalhadores individuais. Estes buscam maximizar os seus ganhos monetários e não os benefícios coletivos. Quando a empresa ofereceu o abono, ela deslocou a preferência dos empregados para um ponto de equilíbrio mais próximo ao seu interesse e não ao do sindicato. Afinal, no capitalismo, as empresas não precisam enfrentar os problemas de organização da ação coletiva que são fundamentais para os sindicatos (OFFE; WIESENTHAL, 1984).

Os acordos de turno eram renovados a cada 1 ou 2 anos. Em todas as novas rodadas deste jogo, o sindicato perdia para a empresa. O seu argumento em defesa das 8 horas era

sempre repetido, mas não conseguia obter apoio majoritário na base. A arena de negociação envolvia a empresa (agente corporativo), o sindicato (agente coletivo) e o MPT/Justiça do Trabalho e/ou a DRT/SRT. Estes funcionavam apenas como resultado da provocação do sindicato e, mesmo assim, nem sempre de forma a alterar as opções em jogo. Desde 2008, o sindicato buscou usar as críticas do MPT ao turno de 12 horas como sendo ilegal, de forma a vetar esta opção. Contudo, apenas em 2014 este ator interferiu, de fato, nas negociações, impedindo tal opção. Antes disso, a Samarco decidiu suspender o pagamento do abono. Foi esta mudança que levou os trabalhadores a se aproximarem do sindicato. Naquele momento, a empresa colocou na mesa apenas duas possibilidades: 12 horas sem abono ou seis horas, que era a opção de turno menos preferida pelos trabalhadores, por conta do pouco espaço de tempo no caso das mudanças entre um horário de turno e outro. Os funcionários, porém, optaram por enfrentar a empresa e ficaram com as seis horas. Quando o MPT interferiu e vetou as 12 horas, houve negociação entre as partes, que acabou levando a uma solução intermediária que, gerou, em 2015, em um turno de 11 horas e 20 minutos durante o dia. Era este o arranjo no momento do colapso da barragem. Este processo levou a que o sindicato abandonasse a sua proposta histórica e se alinhasse com a preferência dos trabalhadores individuais, que é um horário maior com abono.

Portanto, entre 2006 e 2015, com uma curta interrupção, a empresa conseguiu aumentar a jornada de trabalho durante o dia, que é quando são feitas maiores mudanças



no processo e há maior necessidade de foco. Este foi um elemento fundamental para a expansão da produtividade, associado aos novos equipamentos e instalações, que foram sendo inaugurados ao longo do processo.

Outro instrumento fundamental foi o processo de negociação do pagamento da Participação nos Lucros e Resultados (PLR). Sua previsão legal surgiu com a Constituição de 1988. Porém, a regulamentação ocorreu apenas no ano 2000, por meio da Lei 10.101. Antes disso, a empresa pagava o PLR a título de bonificação ou abono. Neste caso, a sua função era a de diminuir o aumento salarial:

[...] quando eu entrei no Sindicato [2004], a empresa estava há quase 10 anos sem dar reajuste nenhum na inflação. Ela dava o abono, o PLR era negociado dentro do acordo. Então, ela aplicava reajustes menores e ia aumentando os benefícios. [...]

A gente estava naquele período de inflação intermediária, não estava tão alta e não estava tão baixa. Então, tinha essa possibilidade: dava um abono, negociava o PLR dentro do acordo. No final, o trabalhador achava: “Ah, tá bom”. [...]

O PLR era negociado em conjunto, então a empresa fazia a política de dar um reajuste salarial abaixo da inflação, mas, porém, ofertava o PLR, que eram dois salários, dois salários e meio para o trabalhador. Então, isso meio que dava uma camuflada nos prejuízos. (CARVALHO, 2019).

A lei citada determinou que a PLR devesse ser negociado com o sindicato da categoria ou por meio de comissão própria. A primeira a ser implantada neste sentido na Samarco foi em 2002. A participação nela não confere estabilidade no emprego. Qualquer postura mais agressiva de seus mem-

bros na defesa de um acordo mais vantajoso traz consigo a possibilidade de retaliação do empregador. Na experiência do SINDIMETAL-ES, apenas a ArcelorMittal atuou para interferir na constituição das comissões: “As outras empresas a gente não tem notícia de assédio, de pressão” (CARVALHO, 2019). Contudo, isto não quer dizer que a exposição por compor este colegiado possa entrar no cálculo de risco de eventuais candidatos. Isto é particularmente agudo no caso dos trabalhadores das terceirizadas:

[...] a maioria dos trabalhadores não bota muito a cara para negociar [...] o histórico de luta nas terceirizadas é diferente do que nas contratantes: é greve, porradeiro, bomba de gás lacrimogênio [...] eles preferem que o sindicato negocie, eles acham que o sindicato pressionaria por um número maior que uma comissão (CARVALHO, 2019).

A desconfiança com relação à combatividade das comissões circulava no meio sindical:

[...] as empresas começaram a optar pela negociação pela comissão, porque, como ela estabelece regra, ela fala ou negocia diretamente com o sindicato ou por comissão e a comissão por trabalhadores eleitos em votação transparente e um indicado pelo sindicato. Muitos sindicatos eram contrários a isso. Com a lei, dá uma certa autonomia para empresa, de escolher. A empresa ia lá e fazia uma eleição com os trabalhadores e depois mandava ofício para o sindicato. [...]

a gente foi aí muito com diálogo com sindicato patronal, a gente pacificou isso no início. Particularmente, eu prefiro a negociação por comissão, não é a visão de todo diretor do sindicato aqui (CARVALHO, 2019).

As instituições, ou seja, as regras, impactam na dinâmica do jogo. Os atores podem manipular as regras em seu benefício. Neste caso, a liberdade da empresa em escolher negociar com a comissão ou com o sindicato permite que ela estabeleça o desenho da arena. É fundamental entender que a PLR é paga de acordo com o cumprimento de metas. Na comissão, as metas são negociadas a partir de uma assimetria enorme em favor da empresa. Supondo que não haja qualquer tipo de pressão ou ameaça aos seus membros, mesmo assim os critérios de cálculo são dominados pela empresa, que detém informação perfeita sobre seus limites e tem maior capacidade para projetar seu desempenho futuro. Aqui, é bom notar que a filiação ao sindicato e a militância no geral ocorre muito mais com os trabalhadores da área operacional do que com os do setor administrativo, que, em tese, teriam melhores condições de, participando da comissão, questionar critérios colocados na mesa pela firma. Antes da queda da barragem, o sindicato tinha cerca de 30% dos empregados da Samarco filiados:

Geralmente, quem vem para o sindicato são operadores do quadro técnico-operacional.

[...] o técnico-operacional, ele reconhece um pouco mais o trabalho do sindicato do que o técnico-administrativo. De contrapartida, no sindicato, como a maioria da direção é formada por pessoal do técnico-operacional, não se tem uma preocupação de estabelecer um diálogo com essa turma também, que é explorada da mesma maneira. [...]

Quando você estabelece até mesmo bons acordos, tem um número de trabalhadores aqui [quadro operacional] que entendem a conquista do sindicato e aqui [quadro administrativo] tem um grupo grande

de trabalhadores que entendem que aquilo ali faz parte do modelo gerencial da empresa (CARVALHO, 2019).

Portanto, devido a uma menor proximidade do pessoal administrativo com relação ao sindicato e às negociações no geral, as comissões acabam tendo déficit informacional, o que beneficia a empresa na negociação das metas. O sindicato busca resolver este problema por meio de uma assessoria técnica, que é provida pelo DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), e que pode ser usada tanto para a mesa da PLR quanto para o Acordo Coletivo:

Entrevistado: Nessa oficina de negociações a gente faz o balanço de preço de minério, a economia macro.

Entrevistador: E o Dieese traz informações técnicas para vocês, balanços...

Entrevistado: Sim, de balanço...

Entrevistador: Do lucro que a empresa teve...

Entrevistado: Sim. [...]

Muitas informações no balanço que é divulgado, são superficiais. O que é divulgado para a mídia... Mas dá para a gente fazer um panorama bom (CARVALHO, 2019).

O que o DIEESE consegue é fazer uma análise profissional do balanço, mas é evidente que a empresa é que detém informação perfeita sobre o processo produtivo, sua capacidade de alterá-lo, bastidores de negociações com clientes, muitas delas se processando em várias rodadas e com fechamento de contratos de longo prazo. Com isso, a

assimetria informacional na mesa do PLR é enorme, dando vantagem estratégica à empresa, o que lhe permite usar as negociações para forçar os empregados a atingir os objetivos aos quais se propõe, por meio do estabelecimento de uma faixa dentro das metas:

Entrevistador: O PLR é um valor para todos? Como ele é?

Entrevistado: Não, é salário, na maioria das vezes é... Eu atingi, vamos botar porcentagem, eu atingi faixa 1 até 5, de metas, de resultados de metas. Faixa 1, aqui, eu pago meio salário, porque está muito abaixo da minha meta. As empresas geralmente direcionam o orçamento delas ali dentro da faixa 3. Quero atingir isso aqui: faixa 3; eu pago três salários. Na faixa 5, eu pago cinco salários.[...] eles querem jogar o resultado geralmente em três salários

Entrevistador: Do seu salário, três vezes do seu salário, duas vezes do seu salário, quatro vezes o seu próprio salário e aí vai variando conforme o ganho que cada um tem?

Entrevistado: Isso (CARVALHO, 2019).

Há uma clara diferença entre a postura da empresa antes e depois da lei de 2000. A PLR como abono era uma forma de rebaixar os aumentos salariais. A mudança legal, porém, criou condições para duas coisas: o estabelecimento de metas e sua associação entre ganho salarial e de produtividade. Foi uma mudança significativa, de acordo com um novo padrão de relações sociais de trabalho que comprometeu a totalidade dos trabalhadores com objetivos da empresa. As metas possuem lógicas às quais os trabalhadores buscam se adequar de acordo com a regra. Se elas determinam quem fica e quem é demitido, basta cumpri-las e não as ultrapassar. Já sua definição em uma escala de cinco níveis, com o

último sendo praticamente impossível, permite estabelecer punições, ganhos baixos, ganhos reais, ganhos ideais e impossíveis. Os ganhos reais são os desejados no planejamento e correspondem a aumentos salariais significativos. Este desenho cria estímulos não para manter o emprego, mas para avançar a produtividade de forma “infinita”, na medida em que a faixa 5 é, de fato, impossível, mas fica como teto. No entendimento do entrevistado, a mudança se deu pela passagem da negociação, saindo do Acordo Coletivo e indo para a comissão. Negociar com o sindicato significaria manter o debate no Acordo, pois quando:

[..] negociava com o sindicato, era dentro do acordo e a empresa utilizava o PLR para reduzir o acordo. Dar um exemplo: a empresa dava 4% mas podia dar 6%. Aí, oferecia 4% e oferecia dois salários de PLR. Aí, o cara ficava só com dois salários de PLR.

[...] depois que passou para a comissão, saiu do acordo e nunca recebemos menos do que quando era negociado com sindicato dentro acordo (CARVALHO, 2019).

O entendimento aqui leva em consideração um conjunto de mudanças, de forma que a empresa usou a lei para aplicar uma nova dinâmica, ao usar a PLR para estabelecer metas coletivas e estimular o seu cumprimento. Esta característica foi percebida pelo entrevistado da seguinte forma:

Entrevistador: As metas de PLR, elas fazem com que os trabalhadores, trabalhem mais?

Entrevistado: Em matéria de ferramenta de gestão hoje, não tem nenhuma melhor que PLR. Quando a empresa se apropria da ferramenta, ela pode eliminar até uma parte de funcionários de gestão. [...]

Eles chamam de auto gerenciado. Eles entram dentro do foco daquilo que a empresa estabelece. Isso que tirou a segurança. Quando o cara se acidentava, ele era incriminado pelos próprios companheiros (CARVALHO, 2019).

A resposta indica bem que o efeito das metas associadas à PLR tem um impacto na coletividade e não individualmente (como o abono de turno), pois os trabalhadores passam a assumir o papel de vigilância e cobrança entre si, o que foi particularmente crítico no que se refere aos acidentes de trabalho e mesmo à forma de lidar com a saúde. Somente com a Lei 12.832, de 2013, ficou proibida a vinculação de metas relacionadas à segurança, como redução de acidentes e limites de licenças médicas, para que o funcionário recebesse a PLR. Antes disso, os que se acidentavam ou pediam licença por estarem doentes acabavam pesando no coletivo para o recebimento da PLR. O caso mais dramático, que ficou na memória do entrevistado, se referiu a:

Um moleque novo, o rapaz se acidentou 3 horas da manhã, a Samarco pegou esse cara e expôs ele numa maneira que antes nunca tinha exposto, que nenhum trabalhador foi exposto. Ele teve que ir em todas as letras, em todas as turmas explicar para os trabalhadores como foi o acidente dele... [...]

Ela fez um ‘workshop’ de segurança e esse trabalhador foi exposto no ‘workshop’ de segurança, um ‘workshop’ de segurança para a empresa toda. O pessoal lá de BH ficou sabendo do acidente desse cara. Depois de uns quarenta dias, que passou todo esse assédio, ele estava mergulhando ali – não tem a ponte de Guarapari ali? [...] O cara já tinha muitos anos que mergulhava. Ele desceu para mergulhar, ficou, acharam ele sentado...(CARVALHO, 2019).

A suposição implícita é a de que o empregado teria se matado durante o mergulho esportivo por conta da pressão que sofreu, com interferência direta da gerência da empresa. Mas podemos conceber casos menos críticos nos quais os próprios funcionários tenham se cobrado. Para tanto, ou seja, o cumprimento das metas, eles precisavam de informação perfeita, aí sim, provida pela empresa:

Entrevistador: E como que o trabalhador sabe que está atingindo a meta?

Entrevistado: Faz parte da negociação, tem que ter metas atingidas e do conhecimento do trabalhador [...] o trabalhador dentro do turno da operação, é o dia a dia dele, independente de PLR ou não, está lá que ele tem que fazer 42 mil toneladas em um dia, então ele sabe [...]

[A] empresa tem que divulgar, de dois em dois meses, de três em três meses os resultados e se pontuar e, aí, é reunião ou intranet da empresa, quadro de aviso, para a comissão do PLR. Negociei, a comissão não terminou ali. Só termina depois da apuração dos resultados [...]

Entrevistador: E pode até ter uma conversa no sentido de, olha, não atingimos nesse período, temos que trabalhar mais no próximo?

Entrevistado: Geralmente é essa a conversa. Quando não atinge, a gente fala que o chicote vem (CARVALHO, 2019).

A lógica do pagamento da PLR lida não só com a maximização dos ganhos individuais como com os ganhos dos outros. Digamos que um funcionário de mais alto nível esteja satisfeito com seu salário. Sua falta de esforço no cumprimento das metas pode não o prejudicar tanto, mas afeta significativamente os que estão abaixo na escala. No toyotismo, o compromisso coletivo com metas a serem atingi-



das por todos como equipe de trabalho é um instrumento fundamental para ganhos de produtividade. Neste sentido, o compromisso de todos com os objetivos são vistos pelo entrevistado como “ajuste fino”, como o encaixe de todas as peças de uma máquina:

Entrevistador: O senhor diria que, de todos esses instrumentos, a PLR é o que talvez tenha tido o maior impacto no aumento da produtividade na Samarco?

Entrevistado: Não, não. O turno. [...] porque essas questões das metas dão o ajuste fino em um padrão que a empresa já tinha, pela avaliação do processo. Aquilo que eu falei lá atrás, desde o processo de seleção ela já buscava isso. Ela já tinha no seu modelo gerencial esse direcionamento para o trabalhador com foco no processo. [...]

Essa questão da produtividade, eu acho que o turno interfere mais diretamente na produtividade do que o PLR. O PLR é uma ferramenta que estabelece uma certa segurança para empresa que eu vou manter o padrão ali (CARVALHO, 2019).

O turno de 12 horas (com abono) permitiu maior controle sobre o processo e diminuição da variação dentro do lote do produto, de forma a atender as expectativas dos clientes. A PLR estimulou o atingimento de metas pelo conjunto dos trabalhadores, propiciando até redução de custos com o controle, devido ao que o entrevistado chamou de autogerenciamento. Os dois mecanismos são distintos no que se refere ao processo de negociação. No turno, a empresa usou seus recursos para deslocar a posição dos empregados para a sua preferência. Na PLR, as regras legais autorizaram o estabelecimento de metas e a formação de uma arena de jogo na qual o déficit informacional é muito grande em favor da

empresa. Não há consulta aos funcionários, de forma que o sindicato não tem como fazer contraproposta baseada em apoio de base. A preferência da entidade, por sua vez, está distante nos limites legais e, até mesmo, do que lhe parece ser o entendimento de sua base:

[...] a negociação de PLR, a gente não consegue implementar que pegue lá um percentual do lucro e divide em partes iguais, essa é a nossa... Por dois motivos, pela dificuldade de mobilização e até o entendimento do trabalhador (CARVALHO, 2019).

Numa dinâmica de barganha entre empresa e trabalhadores, com a mediação do sindicato, a posição destes é a de maximizar os seus ganhos monetários, não importando que formato eles adquiram. O papel do sindicato é o de atuar neste sentido. Neste tipo de arena, há atores institucionais que interferem eventualmente, como foi o caso do MPT, que foi o responsável por iniciar processo contra as metas de acidentes de trabalho na PLR, mas que levou, da mesma forma que o caso do turno de 12 horas, muito tempo para se transformar em veto legal.

Para encerrar a discussão sobre os meios usados com o fito de aumentar a produtividade do trabalho, será considerada a negociação do Acordo Coletivo de Trabalho. Uma leitura de vários números dos jornais do SINDIMETAL-ES levou à conclusão de que, em comparação com outras empresas do setor no ES, a Samarco se dispunha a fechar termos mais favoráveis aos trabalhadores. Para o entrevistado, isto tem a ver com a disputa entre as empresas no mercado de trabalho durante a conjuntura de alta das commodities:

[...] quando você olha para o acordo, o acordo da Samarco dentro do sindicato é referência.

Entrevistador: Por quê? O acordo da Samarco é melhor?

Entrevistador: Acho que pela relação que a gente estabeleceu com a empresa. A empresa - e aí são especulações - por entender que ela construiu, que ela investiu para ter aquele quadro, com aquela capacidade de trabalhar com minério de qualidade ruim que ela tem. Ela tem que apresentar um acordo onde ela reduz a rotatividade. Ela tem que entender que aquele trabalhador dela pode ser assediado por outras empresas [...] no início do governo Lula, ele abriu a questão dos concursos. A Petrobras [...] fez um concurso que tinha muito tempo sem fazer, para tirar as vagas de trabalhadores terceirizados e passar essas vagas para quadro próprio [...] Todos os técnicos de instrumentação da Samarco que fizeram concurso, passaram [...] Ela teve que pegar o pessoal da terceirizada, sem fazer prova nenhuma, e botar os caras para a Samarco. Logo em seguida, ela inseriu, no seu quadro funcional, a função de técnico de automação. No técnico de automação, ela já entrou com o cara ganhando quase 600 reais a mais do que o que ela tinha já na função. Isso não foi porque ela é boazinha, é para segurar mais essa questão de rotatividade. O que ela falava assim - “Contra a Petrobras não tinha como segurar ninguém” - mas, pelas outras que tem aqui, Arcelor, Vale, Fibria, ela tinha que ter esse acordo com essa referência (CARVALHO, 2019).

Com a queda dos preços, a partir de 2014 e mesmo a redução da atividade da Petrobras no ES, este diferencial foi alterado:

Entrevistador: [...] o padrão da Samarco - talvez seja até do setor- não sei, é a de negociar mais os benefícios do que o salário, seria isso?

Entrevistado: Hoje está o padrão geral [...] Principalmente quadro técnico operacional, eu tenho oferta maior, eu consigo investir menos nesse trabalhador [...] os quadros que ela considerava alto era as duas coisas, salário e benefício (CARVALHO, 2019).

Os acordos são negociados anualmente, a não ser no período 2009-11. O sindicato prefere que as mesas sejam anuais, para não se afastar da base. A data-base é em setembro, mas a empresa pode forçar a extensão do debate por mais algum tempo. Quando a entidade percebe que a firma não aceita suas propostas, ela leva a sugestão da empresa para uma votação secreta na base, na expectativa de que seja derrotada com um número expressivo. Para tanto, a entidade reduz as opções dos votantes:

[...] se concorda ou discorda da proposta apresentada. A gente lê a proposta como um todo. Aí, se discordou... O que a gente fala é que, se reprovou a proposta, aí voltou para mesa e a empresa breiou, a gente vai ter que entrar em greve. [...]

a gente precisa de uma reprovação, muitas vezes, maciça dos trabalhadores. E aí, dependendo do resultado da assembleia, fortalece não somente a direção do sindicato, fortalece também a comissão de negociação (CARVALHO, 2019).

Concordar ou discordar. Se discordar e a empresa breiar, é greve. Desde que ingressou no sindicato, o entrevistado nunca viu uma greve dos contratados da Samarco. Na sua interpretação, isso se deve aos ganhos obtidos, principalmente nos benefícios. Além disso, o comportamento estratégico da entidade contribui. O Acordo é negociado e levado para a base quando não há concordância. As condições colocadas estimulam a adesão a uma negativa com altos números, pois eles fortalecem a entidade a obter melhores condições de barganha, enquanto a reprovação com adesão baixa estimula a empresa a não alterar sua posição, o que levaria a uma greve. A preferência dos trabalhadores é, como dito antes,

pela maximização de seus ganhos salariais individuais. Pela experiência, descobriram que a empresa se dispunha a ceder mais nos benefícios, mas poderiam perdê-los no caso de uma greve mal sucedida. A única saída seria se alinhar ao sindicato com números expressivos, justamente para ampliar a chance de sucesso nos ganhos secundários, os benefícios. Estes, por serem seletivos (como auxílio-creche, por exemplo) e poderem ser suspensos ou reduzidos, ao contrário do salário, traziam vantagens para a firma, que podia manejar melhor a manutenção do quadro de funcionários focados no processo, que é o segredo de sua atividade e dos ganhos de produção.

## **CONCLUSÃO**

As Redes Globais de Produção buscam fugir à regulação pelo Estado e de atores sociais, em que pese o fato de que sua relação com o poder público seja intensa em vários sentidos: financiamento, questões ambientais, pagamento de impostos, obras de infraestrutura, ações judiciais, etc. A questão aqui é que, como respondem a estímulos que se articulam em cadeias internacionais, as firmas buscam maximizar ganhos com foco neste tipo de demanda e não em um planejamento voltado para o mercado interno. Neste sentido, o que as empresas buscam fazer é atuar em diferentes arenas ao mesmo tempo e isolá-las umas das outras. A arena que trata das questões ambientais é separada da que trata da implantação dos investimentos. A primeira lida com os controles e estabelecimento de limites para o sistema produtivo, o que implica em menor produtividade e maiores custos. A segunda lida com os que é exatamente contrário:

corde de custos e ganhos de produtividade. O sucesso das empresas em insular as arenas é um dos fatores para o fracasso dos controles ambientais e, ao mesmo tempo, o bom desempenho da expansão das estruturas físicas e aumento da produção do trabalho.

Em cada arena, há diferentes atores enfrentando as empresas em situações de interação estratégica. Dentro delas, objetivo é o de evitar que eles formem coalizões contras as firmas e/ou sejam capazes de impor vetos a elas. Da mesma forma, entre as arenas, o propósito é o de impedir que ocorra o mesmo processo. Empregados de firmas como a Samarco são afetados pela poluição que ela causa, assim como a Sociedade circundante. Se os sindicatos (há vários que lidam com a empresa, sendo que apenas um foi considerado aqui) se articulassem com os movimentos ambientalistas, poderiam reforçar a pauta de maiores gastos com controles de emissões e estabelecimento de limites para a expansão e concentração de instalações físicas em um mesmo local, preservando a pauta dos ganhos salariais, pois estamos falando de uma empresa altamente lucrativa (quando estava funcionando, é claro).

Contudo, não só as arenas são insuladas umas com relação a outras, como aquela que foi estudada aqui funciona de tal forma que não resta ao sindicato outra opção que não trabalhar pela maximização dos ganhos salariais, individuais e/ou coletivos. Mesmo quando sua preferência incorpora outras variáveis, a exemplo de turnos menos fatigantes, PLR que signifique divisão de lucros, esquemas que impliquem em maior volume de contratações, combate

a condições precarizantes de trabalho, a assimetria de poder em favor da empresa pende para ela, seja pela capacidade que tem de diminuir custos de decisão dos trabalhadores em favor de turnos maiores, seja pela enorme vantagem informacional na negociação de metas e destas com a PLR, seja no seu veto a aumentos significativos de salários, mas a disposição para negociar benefícios. Tudo isso tem a ver com a passagem para o toyotismo, para relações sociais de trabalho focadas no mercado, nos clientes, na demanda, nos ganhos de produtividade e no corte de custos. Outras considerações, que poderiam levar os sindicatos a questionar a poluição, a insalubridade, a expansão irresponsável, ficam em segundo plano. Tendo que resolver problemas de coordenação da ação coletiva por meio da maximização de ganhos salariais, as preferências das entidades por outros aspectos ficam eclipsadas.

O rompimento da barragem de Fundão foi um evento “espetacular”, que materializou o aumento excessivo de produtividade, mas que produz, ao longo do tempo, de forma menos perceptível, sérios impactos ambientais, adoecimento dos trabalhadores e das comunidades circundantes, formação de periferias empobrecidas e pesa sobre a capacidade do poder público em mitigá-los, pois a Samarco é beneficiada pela Lei Kandir desde 1996, o que resulta em não pagamento de ICMS ao governo do estado. Ao atuar da forma como foi estudado aqui, ela “paga para ver”, testa seus limites, apostando que sempre vencerá, mas foi amargamente derrotada em novembro de 2015. E ainda deixou as consequências para a Sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

ABDO Fº. Samarco já pensa na 5ª usina em Anchieta. **A Gazeta**, Vitória, 4 abr. 2014, p. 30.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

CARVALHO, Max Celio de. **Max Celio de Carvalho**: depoimento [jul., ago. 2019]. Entrevistadores: André Ricardo Valle Vasco Pereira e Clarisse Souza Barboza. Serra (ES), 2019. 2 arquivos mp3.

LOBATO, Elvira. Japoneses apresentam modelo de qualidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 1993, p. 2-5.

MILANEZ, Bruno et al. A Estratégia Corporativa da Vale S.A.: um modelo analítico para Redes Globais Extrativas. **Versos**, v. 2, n. 2, 2018, p. 1-45. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/Milanez-2018-A-Estrat%c3%a9gia-Corporativa-da-Vale-versos.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MINAYO, Maria C. de S. **De ferro e flexíveis**: marcas do Estado empresário e da privatização na subjetividade operária. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 56-118.

QUALIDADE: casos reais da revolução que está tomando conta do Brasil! **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 out. 1994, p. 5-3.



SANTOS, Renata Veloso. **Implicações das trajetórias de aprendizagens funcionais intraorganizacionais em aquisições relacionadas no setor de mineração.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Belo Horizonte/MG - Universidade FUMEC, 2009.

SILVA, Marta Z. e. **A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro.** Vitória: EDUFES, 2004.

THOMPSON, Peter; MACKLIN, Robert. **The big fella: the rise and rise of BHP Billiton.** Sydney: William Heinemann, 2010.

# **UMA EMPRESA “BOA” OU ENRAIZADA? SINDIMETAL-ES E METALÚRGICOS DA SAMARCO NO CONTEXTO DO DESASTRE-CRIME DE MARIANA**

Clarisse Souza Barboza  
André Ricardo Valle Vasco Pereira

## **INTRODUÇÃO**

Este capítulo visa analisar a relação entre o Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo (SINDIMETAL-ES) com a gerência e direção da unidade da Samarco e com os trabalhadores desta mineradora no município capixaba de Anchieta após o desastre-crime de Mariana, em 2015, e a consequente paralisação das atividades da empresa, que durou de novembro de 2015 a dezembro de 2020. Sabendo das discussões acerca do melhor termo para caracterizar o rompimento da barragem da Samarco, optamos por *desastre-crime* pelos seguintes motivos:

As investigações realizadas pela polícia Civil de Minas Gerais e pela polícia Federal levantaram evidências para a tipificação deste evento enquanto crime ambiental. Não obstante, trabalharemos com a categoria “desastre”, que é forma reconhecida e utilizada largamente na literatura das ciências sociais. Adotar esta categoria sociológica nos permite dialogar com os estudos do campo e produzir aproximações que nos permitem compreender melhor a complexidade deste acontecimento. Isto não elimina a caracterização enquanto crime. Não

temos dúvidas de que este foi um crime, o maior crime ambiental do Brasil envolvendo mineração (MILANEZ; LOSEKANN, 2016, p. 12).

Parte dos argumentos e conclusões a seguir são fruto de duas Iniciações Científicas feitas entre os anos de 2018 e 2020 com bolsa da Universidade Federal do Espírito Santo<sup>1</sup>. Com o auxílio de outros trabalhos acerca da relação entre trabalhadores, sindicatos e empresas, procuraremos demonstrar que a relação entre estes três atores no contexto em questão esteve fora da narrativa padrão de oposição entre patrões e empregados, sendo permeada por diálogos e diretamente influenciada pelo enraizamento da Samarco no contexto socioeconômico de Anchieta.

## 1 INSPIRAÇÃO TEÓRICA

A obra que mais influenciou na elaboração deste capítulo é *A fábrica em que o sindicato nunca entrou*, de Diego Tavares dos Santos. Neste livro, o autor fala sobre a identificação dos trabalhadores da Termomecânica (TM), do ABC Paulista, com o dono da empresa, Salvador Arena, durante o ciclo de greves que inaugurou o chamado Novo Sindicalismo<sup>2</sup> no Brasil.

Santos afirma que os trabalhadores da TM se identificavam com Arena a partir de uma relação de paternalismo,

---

<sup>1</sup> Estas pesquisas também originaram trabalhos apresentados nos eventos: 7º Encontro Internacional de Política Social (Vitória, 2019), IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (Porto Alegre, 2019), XIII Semana de História da Ufes (Vitória, 2019) e XIII Encontro Regional de História - ANPUH-ES (Vitória, 2020).

<sup>2</sup> Nos últimos anos da Ditadura Militar que estava instaurada no Brasil desde 1964, os sindicatos, que estavam ocupados por diretores alinhados com o governo ditatorial, passaram para o controle de sindicalistas que seriam “autênticos”, ou mais combativos e aliados aos reais interesses da classe trabalhadora (SANTOS, 2019).

que lhes era mais atraente do que a linguagem classista do movimento sindical. No entanto, isso não seria causado por uma "alienação" ou um "peleguismo"; seria tão somente a trajetória histórica escolhida por aquele grupo, dentre tantas outras que estavam à disposição - sendo a narrativa do Sindicato do ABC uma delas.

Apesar de aparentemente contradizer a memória combativa articulada pelos sindicalistas da região, a identidade dos metalúrgicos da TM deve ser compreendida como a articulação de alguns fios constitutivos da experiência de classe dos peões do ABC. Desta maneira, para compreender o tipo de identidade que se consolidou entre os trabalhadores dessa empresa, faz-se necessário pensá-la como **uma possibilidade histórica que não se tornou a identidade oficial dos metalúrgicos da região mas que sempre existiu enquanto possibilidade**, indicando que as práticas sociais que na TM estavam "inflamadas" (e, portanto mais evidentes) espalham-se de forma relativamente difusa em nossas relações de trabalho [grifo nosso] (SANTOS, 2019, p. 34).

Com isso, entra em cena o principal articulador dos elementos que forjaram a identidade dos trabalhadores da TM: Salvador Arena, que tinha como uma de suas principais características a concessão de "graças", ou benefícios, como aumentos de salário acima do reivindicado pelo sindicato e promoção para cargos de chefia, a partir de uma benevolência teatralizada.

Em 1980, diante da singularidade do momento histórico e da realidade da força coletiva dos peões do ABC, Arena preferiu negociar a correr o risco de perder a ascendência sobre a experiência vivida por seus trabalhadores. Suas escolhas evitaram que o discurso da dignidade operária organizasse a experiência dos trabalhadores de sua empresa e, assim, impediram que uma linguagem classista entrasse em sua fábrica (SANTOS, 2019, p. 96).

Procuraremos ainda relacionar as interpretações de Diego Tavares dos Santos com o *classismo prático* descrito por Ruy Braga, autor cujas obras mais nortearam as pesquisas de Iniciação Científica previamente citadas.

Politicamente refratário à colaboração com as empresas e apoiado na crença do poder de autodeterminação das bases, o classismo prático, por sua vez, é aquele tipo de práxis política que emerge espontaneamente de tempos em tempos da experiência compartilhada de uma situação de exploração econômica (BRAGA, 2015, p. 10).

No Brasil do início do século XXI, o classismo prático teria se transformado na *pulsão plebeia*, ou “um reformismo inorgânico voltado para a efetivação e ampliação dos direitos sociais” (BRAGA, 2015, p. 9). E não apenas isso:

Trata-se de um tipo de impulso reformista que assume o Estado capitalista como seu horizonte insuperável, reproduzindo o choque entre estrutura social e formas de consciência cujo atrito redefine permanentemente os contornos da relação de forças entre as classes sociais (BRAGA, 2015, p.10).

Ainda segundo Braga (2015; 2017), esta pulsão reformista, apesar de parecer querer apaziguar as tensões sociais engendradas no capitalismo, levaria à uma radicalização democrática que viu sua explosão em protestos mobilizados em junho de 2013, e estaria ainda em curso.

Apesar das diferenças espacial e temporal, já que da Samarco à Termomecânica são quase 700 km, e entre os dois acontecimentos aqui abordados há 35 anos de muita história, consideramos que os pontos que Santos e Braga colocam em seus trabalhos ajudarão a compreender melhor

o que aconteceu no Espírito Santo após o desastre-crime de Mariana.

## **2 O SINDICATO DOS METALÚRGICOS DO ESPÍRITO SANTO**

Criado em 31 de julho de 1958 com o nome de Associação Profissional dos Trabalhadores da Indústria Metalúrgica no Estado do Espírito Santo, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico e Eletrônico do Estado do Espírito Santo (SINDIMETAL-ES) é derivado de um grupo de trabalhadores da Companhia de Ferro e Aço de Vitória (COFAVI) que se reunia na casa de Antonio Seibert, primeiro presidente da Associação. A primeira sede do sindicato se localizava em Cariacica, município próximo da capital capixaba, e onde estava instalada a COFAVI (NOSSA, 2004).

Com o início da Ditadura Militar no Brasil, em 1964, o sindicato passou por algumas intervenções na diretoria. Somente em 1988, com o fim do regime ditatorial e o reavivamento do movimento sindical brasileiro que vinha ocorrendo desde a década anterior, o grupo de oposição chamado Boca de Forno assumiu a direção da entidade, sendo o mesmo grupo que até hoje ocupa os cargos de presidência e diretoria. Este grupo de oposição seria o verdadeiro "sindicalismo combativo", com destaque para a convocação de assembleias semanais, conduzidas com o microfone aberto para qualquer um que quisesse participar e, depois, realizadas com mais critérios.

O SINDIMETAL-ES faz parte da Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM), integrante da Central Única de Tra-

balhadores (CUT). Atualmente, o sindicato é presidido por Max Célio de Carvalho, metalúrgico da Samarco eleito para o quadriênio 2017-2021. O presidente é também integrante da Articulação Sindical (ArtSind), uma das correntes internas da CUT. A relação com a ArtSind aproxima o SINDIMETAL-ES do Partido dos Trabalhadores (PT), já que a citada corrente sindical tem relação com a corrente dominante do partido.

O sindicato tem abrangência estadual, mantendo sua sede na cidade de Serra, na região metropolitana de Vitória, e contando com diretorias regionais no norte e sul capixabas. Além de trabalhadores do setor metalmeccânico, o SINDIMETAL-ES também representa metalúrgicos empregados nos setores naval e de reparação de veículos.

O SINDIMETAL-ES procura manter contato constante com sua base, principalmente por meio de assembleias na portaria das empresas e votações para aprovação de acordos salariais. Os trabalhadores também podem se informar da situação na sua empresa e em outras a partir do Jornal Boca de Forno, periódico publicado pelo sindicato e entregue nas portarias nos horários de troca de turno, em especial. Segundo o próprio SINDIMETAL-ES, a publicação expressa a preocupação da diretoria em contribuir para a superação do corporativismo sindical, pois também publica notícias sobre o cenário nacional, em especial o econômico, convidando a categoria a refletir e participar das lutas gerais da sociedade brasileira.

O procedimento padrão nas negociações salariais anuais que o sindicato realiza diretamente com as empresas é a formalização de uma Convenção Coletiva de Trabalho

(CCT), válida para todo o Espírito Santo e negociada com o sindicato patronal das indústrias (Sindifer), que atende em sua maioria os trabalhadores terceirizados em grandes complexos industriais, como a Vale e a Samarco; e também o fechamento de Acordos Coletivos de Trabalho (ACT), negociados separadamente com as empresas que optam por ter cláusulas que não as da Convenção Coletiva para seus empregados diretos.

A Samarco é uma das empresas que optam pelo ACT para seus empregados diretos, enquanto os terceirizados são contemplados pela CCT – e esta prática acarreta em consideráveis diferenças nos salários e na cartela de benefícios entre essas duas categorias de trabalhadores. Os ACTs negociados pela Samarco geralmente têm maior número de benefícios em relação aos ACTs de outras empresas, como ArcelorMittal e a própria Vale. Esta diferenciação aponta para uma melhor relação do sindicato com a Samarco em comparação às demais empresas do setor metalmeccânico do estado (BARBOZA, 2020).

Mais adiante, a partir da discussão do caso Mariana, argumentaremos que a boa relação entre a empresa e a entidade sindical influenciou e foi influenciada pela imagem positiva que os metalúrgicos reproduziam acerca da Samarco, vista como uma boa empresa que deveria ser valorizada e mantida em funcionamento.

### **3 SINDIMETAL-ES E O DESASTRE-CRIME DE MARIANA**

Com o rompimento da barragem em 5 de novembro de 2015 e a imediata paralisação das atividades produtivas



nas unidades Germano e Ubu, a principal preocupação do SINDIMETAL-ES foi a manutenção dos postos de trabalho em Anchieta e a retomada das atividades da empresa. Este posicionamento foi manifestado principalmente por meio do Jornal Boca de Forno. Em novembro de 2015, logo depois da paralisação das atividades da Samarco, o sindicato publicava:

[...] Para o SINDIMETAL-ES, a maior preocupação é a manutenção dos empregos dos companheiros [...].

O Sindicato espera que, passado o período de licença e férias coletivas, todos os trabalhadores voltem aos seus postos de trabalho e a negociação seja retomada. Enquanto isso, a direção do SINDIMETAL-ES continua em contato direto com o Metabase (Sindicato de Mariana), para informações sobre as investigações e para saber qual será o desfecho dessa tragédia e o que ela implicará sobre os trabalhadores [...] (SINDIMETAL-ES, 2015, p. 6).

Apesar dos desejos da direção do sindicato, a empresa continuou fechada e os trabalhadores parados. Com isso, foram negociadas duas licenças remuneradas, um período de férias coletivas, três *layoffs* (suspensão temporária do contrato de trabalho) e Programas de Demissão Voluntária (PDV) e Involuntária (PDI) (BARBOZA, 2020).

O PDV, elaborado para reduzir as consequências negativas da necessidade de demitir 1200 dos 3000 empregados das unidades de Ubu e Germano, consistia em uma série de benefícios aos trabalhadores que, entre junho e julho de 2016, optassem pela demissão (SINDIMETAL-ES, 2016). O PDI foi implantado logo depois, com menos benefícios, já que a meta de 1200 demissões não foi atingida.

Nas negociações dos dois programas o SINDIMETAL-ES se mostrou insatisfeito com a cláusula de compensação de créditos trabalhistas. No entanto, a responsabilidade por isso não seria da Samarco, e sim da Vale, que como acionista estaria impondo uma decisão à empresa da qual detinha controle:

O sindicato considera a imposição uma atitude covarde da Samarco que, aparentemente, sob ordens da gerência da Vale, se aproveitou do difícil momento pelo qual passa a categoria, já que sem a assinatura do acordo as demissões ocorreriam involuntariamente, para apunhalar pelas costas os trabalhadores que até às ruas foram em defesa da empresa (SINDIMETAL-ES, 2016, p. 4).

O trecho acima faz referência a uma outra importante ocorrência: três manifestações na portaria da Samarco, em Anchieta, e uma quarta em Vitória, em maio de 2016, a favor do retorno das atividades da empresa, que seria justificado pelo grande número de trabalhadores que teriam seus empregos ameaçados. Nestes quatro casos, o Sindicato esteve presente apoiando os trabalhadores, que clamaram pela reabertura da Samarco em falas emocionadas feitas no plenário da Assembleia Legislativa do Espírito Santo:

[...] Meu nome é Eduardo Endlich Cardoso, tenho 41 anos, trabalho na Samarco há 10 anos com muito orgulho. Em momento algum eu vi algum chefe ou algum funcionário não querer resolver o problema. E, desses problemas, nós já estamos resolvendo, só que esses números não aparecem [...].

[...] Nós estamos aqui representados pelo Movimento Fica Samarco, Justiça Sim, Desemprego Não. Em momento algum a diretoria

ou presidência da empresa pediu para a gente fazer isso aqui. Isso somos nós, porque nós somos a empresa. Eu sou a empresa. Mostro aqui meu sentimento, porque a despedida está chegando. E é muito triste saber que uma classe tão qualificada pode perder o emprego por muitos de vocês não se envolverem no nosso problema [...] (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES, 2016).

O engajamento dos trabalhadores da Samarco na manifestação pela reabertura da empresa e o não atingimento da meta de 1200 trabalhadores que poderiam se demitir voluntariamente aponta para uma aproximação dos empregados com a mineradora – como se não quisessem deixar de serem trabalhadores da Samarco. Outros trabalhos acadêmicos parecem corroborar esta constatação:

Os elementos que constituem as representações sociais da Samarco sugerem uma conotação positiva sobre ela, que inspiram a sua interpretação como uma boa empresa e um bom lugar para se trabalhar [...].

O “respeito às pessoas” [...] foi muito mencionado pelos participantes para ilustrar a conduta da empresa com os funcionários, sendo tratado de diferentes maneiras nas suas falas. Uma delas foi a crença de que o tempo de empresa, normalmente elevado, dos funcionários está associado ao fato de se sentirem respeitados. A remuneração acima do mercado e o plano de benefícios concedidos aos empregados foi outra perspectiva mencionada para fundamentar o respeito da empresa com as pessoas [...].

O vínculo com a Samarco se traduz em um campo afetivo dotado de significação positiva demonstrada através de expressões como “eu amo essa empresa”, “eu gostava de trabalhar lá”, “me sentia bem no ambiente de trabalho” e “sentia que a minha carreira estava segura”. (BORTOLON, 2018, p. 82-84).

#### **4 A INFLUÊNCIA DA SAMARCO NOS MUNICÍPIOS DO SUL DO ESPÍRITO SANTO**

A suspensão das atividades da Samarco se deu em 5 de novembro de 2015. Cinco anos depois, em 11 de dezembro de 2020, a empresa religou um dos três concentradores de minério em Germano (MG) (CAMPOS JR, 2020). Em Ubu, a Usina de Pelotização nº 4 foi religada em 23 de dezembro de 2020 (APÓS, 2020). Esta retomada foi concebida com base no planejamento para atingir 26% da capacidade instalada. Isto se deve ao fato de que a deposição de rejeitos foi encaminhada à Cava de Alegria, disponibilizada à Samarco por uma de suas proprietárias, a Vale S. A. Tal proposta surgiu em abril de 2016 (SAMARCO, 2016), mas passou por vários entraves e dificuldades com licenciamentos e obras. A opção pela Cava não oferece condições de retomada total, devido às suas limitações físicas. Esta informação é importante porque mostra que expectativas de um retorno rápido foram elaborados poucos meses após o colapso da barragem. De início, o Ministério Público do Trabalho fez alguns Termos de Ajuste de Conduta com a empresa por meio dos quais os empregos dos trabalhadores contratados e terceirizados forma garantidos. No caso destes, até 1 de março de 2016, quando os contratos com as terceirizadas foram suspensos:

Entrevistadora: E, nesse cenário, como que ficou o diálogo com a base terceirizada em relação a isso aí, essas demissões?

Entrevistado: Bom, nesse período ainda ficava com aquela especulação que volta daqui a dois meses, volta daqui a seis meses, volta que não sei o que. Então, o trabalhador, como mantém aquele perfil de

ser 80% do perfil da comunidade, ou o cara vai trabalhar na Samarco ou ele vai trabalhar no comércio ou pescando ou plantando banana.

[...] o trabalhador da terceirizada não reclamou, [...] tem muita gente na Arcelor, muita gente na Vale. Diferente de Mariana, aqui no Espírito Santo ainda tinha outras áreas que ofertavam, absorviam essa turma aí, então os caras foram pro mercado (CARVALHO, 2019).

Quando falamos de trabalhadores da Samarco se torna necessário, portanto, distinguir os contratados diretos dos terceirizados. Estes ficaram numa situação muito mais instável. Houve expectativas com relação à manutenção de seus empregos, mas foram rapidamente eliminadas. O entrevistado mostra que muitos destes moravam nas proximidades de Ubu. Acabaram recorrendo a soluções locais, mesmo que em condições piores. Outros obtiveram empregos no restante do setor metalúrgico no estado, como no caso de terceirizadas que prestam serviços à ArcelorMittal Tubarão ou Cariacica (esta adquirida pela SIMEC em 2018), à Vale, à Jurong, etc. A residência nas pequenas cidades do sul do estado, nas quais a Samarco exerce grande influência, diminui a capacidade de questionar a empresa. Segundo o entrevistado:

O cara está na Samarco, mas ele tem o primo que está na contratada [...] a relação dos trabalhadores entre os trabalhadores é diferente, porque, na Samarco, próprio, ela tem muito trabalhador de fora. Eu moro em Vitória, o cara mora em Jardim Camburi. Nas terceirizadas, 80% da mão de obra é do local [...] o trabalhador fica 10 anos aqui [na Grande Vitória], mas não sabe nem onde que o cara mora. Acabou o turno, um vai para lá outro vai para cá. Então, os caras não se veem. Lá, não. Lá, no final de semana, os caras estão juntos, um é filho do outro [...]. Se afeta com a condição do outro, lá nas terceirizadas, é

diferente do que aqui [...] o ambiente social lá, nas contratadas, é diferente (CARVALHO, 2019).

Este ponto remete, então, ao lugar social da empresa na sua zona direta de influência, que são os pequenos municípios e distritos do sul do Espírito Santo: Anchieta, Iriri, Piúma, Marataízes e Guarapari. Muitos dos contratados diretos da Samarco moram na Grande Vitória e se deslocam, por meios próprios ou por meio de ônibus contratados de empresas terceirizadas. O entrevistado mostra que a convivência social entre estes, em seus locais de moradia, é pequena. O mesmo não se dá nas pequenas comunidades do sul, nas quais laços de parentesco e amizade ligam trabalhadores terceirizados, contratados diretos que vivem na região e o resto da comunidade. A paralisação das atividades da empresa trouxe muitos prejuízos, seja em termos de arrecadação, seja de prestação de serviços variados. Neste sentido, é válido considerar as circunstâncias conjunturais, que acabaram por gerar expectativas e frustrações na região.

## **5 HISTÓRIA E CONTEXTO DA INSERÇÃO DA SAMARCO EM ANCHIETA**

A unidade da Samarco em Ubu foi inaugurada em 1977. Ela contava com uma usina de pelotização, um mineroduto e um porto privativo. “Em 1979, a Usina e o Porto especializado em embarque de minérios ocupavam, aproximadamente, 450 trabalhadores” (BITTENCOURT, 2006, p. 419). A empresa teve muitas dificuldades em seu início, tanto que só começou a distribuir dividendos aos acionistas em 1986. Ela perma-

neceu com este tamanho até 1997, quando foi construída a segunda usina de pelotização (PoEMAS, 2015, p. 32).

Anchieta é um dos lugares de mais antiga ocupação no Espírito Santo, tendo sido fundado em 1561. Permaneceu, porém, em estado de relativo isolamento e expansão, pois:

A cidade de Anchieta, até a década de 1960, enquanto teve apenas o rio e o mar como principal via de transporte e comunicação, manteve o seu relativo isolamento no contexto estadual, com uma economia caracterizada por uma agricultura pouco diversificada e um turismo incipiente (BARBOSA, 2010, p. 196).

O núcleo original foi formado a partir do conjunto arquitetônico que tem um colégio jesuítico no seu centro e onde faleceu José de Anchieta (OLIVEIRA, 2008a). Este patrimônio foi transformado em Santuário Nacional e ganhou importância na medida em que Anchieta foi beatificado (1980) e, posteriormente, santificado (2014). Há, na cidade, portanto, um núcleo de catolicismo tradicional bem forte. O seu relativo isolamento começou a ser rompido com a construção da rodovia estadual ES-060, conhecida como Rodovia do Sol. Em 1968, foi anunciado que o Banco Mundial iria financiar esta obra, definida como uma estrada ligando Nova Almeida e Guarapari, passando por Vitória (ESPÍRITO, 1968). Em 1971, porém, o termo Rodovia do Sol estava sendo usado para se referir ao trecho entre Marataízes (ao sul de Anchieta) e Nova Almeida, sendo assim mantido até, pelo menos, 1984 (PELA, 1984). Posteriormente, a parte ao norte de Vitória seria designada como ES-010. Em 1975, o trecho da Rodovia do Sol de Guarapari até Ubu estava com a terraplenagem em acabamento. Em abril de 1976, o asfaltamento entre

Vila Velha e Ponta da Fruta foi entregue. Em 6 de agosto de 1977, foi inaugurado o trecho entre Ponta da Fruta (Vila Velha) e Setiba (Guarapari). Em 1983, foi observado que a rodovia possuía 130 quilômetros entre Marataízes e Vila Velha, dos quais 25 em estrada de terra em boas condições, entre a primeira localidade e Piúma (FERNANDES, 1983). Já em novembro de 1985, o Centro Cultural de Piúma estava liderando uma campanha para evitar que o asfaltamento da Rodovia do Sol na localidade, que iria começar naquele momento, passasse pelo litoral da cidade, que fica ao sul de Anchieta (CAPIXABAS, 1985). Assim, antes de 1983, a estrada se encontrava concluída até a Samarco e estava sendo concluída até o extremo sul do estado.

A Rodovia do Sol criou condições para a venda de lotes na orla marítima do sul, com destaque para casas de veraneio. Isto significa que há uma parte da população que reside na localidade apenas em períodos sazonais. Em 1998, a referida estrada foi concedida a um operador privado, que a duplicou entre Vila Velha e a entrada e o contorno de Guarapari. Apesar desta obra não ter chegado a Anchieta, o trânsito ficou mais fácil, possibilitando tanto maior integração do sul com a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), quanto a concentração populacional ao longo da via.

Em 2009, Anchieta tinha uma população de 20.226 habitantes (0,62% do total do ES). Sua taxa de urbanização era de 20% em 1970, passando a 54% em 1980, já com a Samarco funcionando. Em 2000, após a segunda usina, passou para 69%, chegando a 70% em 2007. Já Piúma, ao sul de Anchieta, começou, em 1970, com 63% e chegou a 2007 com 95%



de urbanização. Guarapari saiu de 47% em 1970 para 95% em 2007. No caso de Piúma, a concentração urbana sempre foi uma marca, pois o pequeno trecho marítimo da cidade atraiu casas de veraneio bem cedo, o mesmo ocorrendo com o distrito de Iriri, que pertence a Anchieta (BARBOSA, 2010). Nota-se, portanto, que apesar de estarmos falando de lugares com poucos habitantes, na medida em que foram sendo incorporados à dinâmica populacional da RMGV e com o impacto da Samarco, a urbanização se tornou crescente e localizada em pontos específicos. O centro de Guarapari se tornou mais verticalizado, enquanto as manchas urbanas de Anchieta, Iriri e Piúma são dominadas por construções de poucos andares. Esta alta urbanização deve ser tomada com cuidado, por conta das residências de veraneio e das tímidas populações totais. Isto significa que não estamos falando de ambientes urbanos dinâmicos e diversificados. A contrapartida deles é o papel relevante das atividades rurais, pois:

[...] apesar de o município de Anchieta ter certa representatividade no setor secundário, a população economicamente ativa está concentrada mais na área rural, em atividades voltadas para agricultura. As propriedades consideradas rurais ocupam grande parte do território de Anchieta (BARBOSA, 2010, p. 199).

No trecho rural, 11 grandes propriedades ocupavam 27% do território contra 358 minifúndios, com apenas 7,7%, enquanto a Samarco detinha 19% da área do município. Quer dizer, a maior parte da população destas cidades mora nos seus trechos urbanos, mas boa parte trabalha no campo, onde

há enorme disparidade entre grandes e pequenos proprietários. Muitos moradores daquelas localidades combinam atividades em suas estratégias de sobrevivência: trabalhar no campo, no setor de serviços nos momentos favoráveis ao turismo, na limpeza e manutenção de casas de veraneio, na Samarco como terceirizados e na pesca:

As informações históricas indicam claramente que a pesca sempre desempenhou um papel de primeira importância na vida das comunidades litorâneas e já está incorporada à cultura do município. A atividade pesqueira congrega cerca de 600 famílias, com uma produção média em torno de 2.800 ton/ano. Estima-se um número de 1.250 pescadores profissionais ligados diretamente à atividade de captura, distribuídos nas sete comunidades existentes no litoral do município (BARBOSA, 2010, p. 201).

Com o perfil descrito, não surpreende a fala do presidente do SINDIMETAL-ES sobre os terceirizados da Samarco e sua dispensa após a interrupção das atividades: muitos foram “trabalhar no comércio, pescar ou plantar banana”, além de procurarem por outras colocações em outras empresas, fora da região. Ou seja, a combinação de atividades de baixa remuneração, atendendo a patrões, sejam eles grandes proprietários rurais, donos de casas de veraneio ou a Samarco, insere a franja inferior da sociedade local em posições de dependência, das quais dificilmente conseguem escapar com o trabalho por conta própria, como pescadores ou em eventuais lotes de terra. Tudo isso sem considerar o tradicionalismo católico e os laços sociais típicos de pequenas comunidades, por parentesco ou afinidade, que não foram rompidos com a forte urbanização que foi citada antes.

Outro ponto a ser considerado tem a ver com as expectativas que foram criadas, tanto em Anchieta quanto no estado como um todo. Elas giraram em torno da empresa e de várias outras iniciativas, muitas das quais não vieram a se concretizar, mas que, de qualquer forma, criaram a impressão de que uma fase de crescimento econômico e plena oferta de empregos de qualidade estava sendo implantada. Dois fatores foram fundamentais para tanto: o superciclo da *commodities* e a forma como os governos do Partido dos Trabalhadores alteraram a atuação da Petrobras. O superciclo afetou diretamente o preço do minério de ferro e das pelotas, numa escalada que começou em 2002, teve uma interrupção com a crise de 2008, mas houve recuperação posterior até 2014. Já a Petrobras passou a fazer investimentos em produção no mar e pesquisa, do que resultou a descoberta dos depósitos de pré-sal, inclusive no Espírito Santo. O setor de atividades *offshore* teve um enorme crescimento, movimento nas atividades portuárias e outras ligadas, por exemplo, à extração, tratamento de distribuição de gás. Neste setor específico, trabalhadores que atuavam embarcados em plataformas marítimas receberam salários significativos, funcionando, inclusive, como referência para o resto do setor metalúrgico. Ou seja, os empregados diretos da Samarco, entre 2003 e 2014, acompanharam o crescimento da empresa, assim como seus terceirizados e todos os outros que, de alguma forma, se inseriram nas atividades *onshore* e *offshore*. Para quem era terceirizado, havia a expectativa de conseguir emprego como contratado nas grandes empresas. E a imprensa do Espírito Santo também funcionou como propagandeadora

de todas as promessas que foram surgindo, sempre que uma novidade era divulgada.

Na década de 1990, o governo do estado do Espírito Santo viveu sérias crises de financiamento das contas públicas, acompanhadas de escândalos políticos (SIMÕES, 2014). Alguns chegaram mesmo a respingar na Samarco. Um esquema que veio a ser descoberto lidava com os créditos de ICMS que empresas exportadoras tinham com a fazenda estadual. Recursos da Samarco acabaram sendo desviados para pagamentos indevidos a políticos:

Segundo a denúncia, que envolve políticos, empresários e laranjas, foram utilizados para o pagamento da propina recursos provenientes de um cheque de R\$ 1,825 milhão – resultante da operação de seção de créditos de ICMS pagos pela Escelsa à Samarco Mineração S/A. A denúncia foi feita ao TRF-2 pelos procuradores da missão especial José Roberto de Figueiredo Santoro e Roberto Santos Ferreira (ADIADA, 2003).

Apesar da exposição negativa que sofreu na imprensa, a firma se recuperou e abriu uma fase de investimentos. Neste ponto, o que importante destacar é que, da década de 1990 para o início dos anos 2000, houve uma melhora geral das condições econômicas e, ao mesmo tempo, da capacidade de investimento do governo do estado (VILLASCHI; FELIPE; OLIVEIRA, 2011). Resumidamente, as grandes empresas e o setor de importação/exportação entraram numa fase positiva a partir do Plano Real, em 1994. Mas a crise fiscal do governo só começou a ter solução durante o primeiro mandato de Paulo Hartung (2003-2006). Nestas circunstâncias, tendo em vista o desejo de apresentar resultados por

meio de investimentos privados, e considerando a aliança daquele governante com a entidade empresarial Espírito Santo em Ação, que atuou, entre outras coisas, na elaboração do Planejamento Estratégico do mandato, conhecido, inicialmente, como Plano ES 2025 (PEREIRA, 2011), foram criadas condições para o apoio e a atração de investimentos que se adequassem ao modelo industrial-exportador que já estava em vigência no estado, reforçado pelo superciclo das *commodities* e pelos investimentos da Petrobras no mar.

A grande imprensa deu muito destaque a todos os anúncios, alguns dos quais dependiam de uma série de fatores para que viessem a serem confirmados. Desta forma, muitos ficaram pelo caminho. Mesmo assim, durante um largo período de tempo, a opinião pública capixaba como um todo e os trabalhadores do setor metalúrgico em particular tiveram razões para acreditar que haveria muitas oportunidades de emprego em empresas sólidas e com bons salários. E várias delas iriam se concentrar na região de Anchieta. Podemos destacar uma estrada de ferro, a Companhia Siderúrgica de Vitória, uma refinaria, a expansão do porto de Ubu e a criação de um Polo Industrial.

A proposta de construção de um ramal ferroviário entre o bairro de Flexal, em Cariacica, e Ubu foi anunciada logo no início do ano de 2003 (EMPRESAS, 2003). Cerca de um ano depois, a via fora batizada de Ferrovia Litorânea Sul. O que era um projeto da Vale e da Samarco para interligar os seus sistemas acabou sendo apropriado pelo governo do estado, que ampliou seu alcance até o sul do estado, o tipo de carga e sua conexão com outros negócios em fase

de planejamento. Naquele momento, a Vale e a Samarco permaneciam interessadas apenas no trecho desta estrada já citado antes, chegando apenas à retroárea da segunda (ZANDONADI, 2004a). Isto fez com que a administração de Hartung buscasse recursos junto ao governo federal e insistisse para que a Vale participasse da construção até Cachoeiro de Itapemirim, permitindo que cargas de rochas ornamentais pudessem ser transportadas por ela (ZANDONADI, 2004b). A solução encontrada pelo estado, tendo em vista a falta de recursos próprios e o peso estratégico que colocou na ferrovia, foi a de convencer o governo federal a que realizasse um contrato aditivo com a Ferrovia Centro Atlântica (FCA), concessão pertencente à Vale, mas que deveria contar com investimento da União, pois era claro que a mineradora não desejava gastar mais que o necessário aos seus objetivos (ZANDONADI, 2004c). Em agosto daquele ano, a Samarco mostrou que não estava mais interessada na ideia, que estava avaliada em US\$ 160 milhões. Esta empresa preferiu construir um segundo mineroduto, no valor de US\$ 200 milhões. Apesar de ter a implantação mais cara, o custo operacional se revelava mais barato (ZANDONADI, 2004d). Além disso, a Samarco ficaria menos dependente de fretes cobrados pela Vale e outras condições que ela poderia impor.

Ao longo de 2005, Hartung pressionou a Vale para que construísse a ferrovia (SARCINELLI, 2005). Por fim, em julho daquele ano, o governador anunciou a ideia de um polo siderúrgico em Anchieta, que seria conectado à ferrovia (BRIDI, 2005). Ou seja, tendo em vista as limitações do governo, sua preocupação em aproveitar a conjuntura

favorável e o interesse das empresas, várias fórmulas foram testadas para viabilizar a ferrovia, chegando-se à proposta de um polo de desenvolvimento na área, que pudesse atrair várias empresas com vantagens fiscais e outras, como a desapropriação de terras. Estas criariam condições para tornar a via férrea mais atrativa para a única empresa que sobrou interessada nela, a Vale.

Os problemas de financiamento deste projeto foram constantes. A Vale é beneficiada pela Lei Kandir, por meio da qual, desde 1996, não paga ICMS na exportação de seus produtos (PEREIRA, 2012). O resultado disso é que ela fica com créditos de ICMS junto ao governo do estado (PEREIRA, 2013). Tais recursos são classificados como “moeda madre”, na medida em que o poder público os reconhece como dívida, mas não paga efetivamente. Na negociação com a Vale, a empresa buscou usar tais créditos. Em dezembro de 2005, foi dito que seriam gastos R\$ 700 milhões na construção da ferrovia e que o estado entraria com R\$ 70 milhões provenientes dos créditos (ZANDONADI, 2005). Ocorre, porém, que o governo Hartung não podia, de fato, dispor desse dinheiro. Naquele mesmo mês, as demandas do estado junto ao governo Lula resultaram na seguinte solução: a ferrovia iria se chamar Variante Litorânea Sul. Ela seria um segmento da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFMV) à Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), ambas concedidas à Vale. Com isso, não haveria necessidade de licitação pública para a construção, facilitando para a empresa e encurtando prazos (COIMBRA, 2005).

Já em 2006, o então presidente Lula assinou uma resolução da Agência Nacional de Transportes Terrestres autori-

zando a construção da ferrovia a partir de março daquele ano (AMARAL, 2006) e, em reforço às promessas de instalação destes grandes projetos, a ONG empresarial Espírito Santo em Ação elaborou o Plano Emergencial de Qualificação Técnico Profissional, com a justificativa de que a demanda por mão de obra qualificada seria constante, pelo menos, até 2010 (BRIDI, 2006). Neste Plano, o governo estadual seria o responsável pelos custos financeiros dos cursos ofertados por instituições privadas, evidenciando mais uma vez a demanda por investimentos do Governo do Estado em ações requeridas por empresas privadas, que dependeriam de valores não disponíveis em caixa. As expectativas da população do sul do estado agora não seriam apenas por empregos, mas também por qualificação em grau técnico.

No ano seguinte, a Vale deu entrada no processo de licenciamento ambiental da ferrovia (COIMBRA, 2007a), que foi aprovado pelo Ibama em outubro de 2008, sendo que a empresa, ao que parece, planejava começar as obras já no final deste ano (COIMBRA, 2008). Neste meio tempo, outro ator apareceu na fórmula: a siderúrgica chinesa Baosteel. Em meados de 2007, já se anunciava que a siderúrgica se instalaria em uma área de 2,5 mil hectares desapropriada em Anchieta pelo Governo do Estado para a criação do chamado Polo Industrial de Anchieta (BRIDI, 2007). A siderúrgica já prometia 18 mil empregos em sua construção e 3,5 mil empregos em sua operação, aumentando ainda mais as esperanças da população por emprego e também do setor metalmeccânico por contratos para prestação de serviços (SIDERÚRGICA, 2007).



Logo, esta usina passou a ser chamada de Companhia Siderúrgica de Vitória (CSV), e seria uma *joint venture* entre Baosteel e Vale, com aprovação sem restrições pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (OLIVEIRA, 2008b). No entanto, no final de 2008, houve recuo no projeto e a siderúrgica chinesa saiu de cena (MEDEIROS, 2008), somente para a Vale retomar os planos sozinha e passar a chama-los de Companhia Siderúrgica de Ubu (CSU), estrutura produtiva que seria inaugurada em 2014e, assim como a antiga CSV, dependeria da captação de recursos hídricos do Rio Benevente, em Anchieta, e do mar, assim como da construção da Ferrovia Litorânea Sul e de um porto de águas profundas em Ubu(MEDEIROS, 2009).

Hoje já se sabe que, com exceção da Unidade de Tratamento de Gás da Petrobras, estes grandes projetos não saíram do papel – inclusive, as promessas de uma ferrovia no sul do Espírito Santo vez ou outra voltam às páginas dos jornais (TOMAZELLI, 2017; FABIANO, 2018). No entanto, a Samarco, que logo cedo desistiu do envolvimento nestas grandes construções, concluiu importantes obras de expansão de sua estrutura produtiva: a inauguração de sua terceira usina pelotizadora e do segundo mineroduto, em 2008, e da quarta usina e do terceiro mineroduto, em 2014 (BERNARDES, 2008; ZANDONADI, 2011; INDÚSTRIA, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta ampla percepção dos fatos é importante para entender a postura dos trabalhadores com relação à Samarco. Durante as duas primeiras décadas do século XXI, Samarco,

Vale e outras empresas, junto da imprensa capixaba e do governo do estado, criaram expectativas positivas. No final, a Samarco acabou sendo uma das únicas que colocou mesmo em prática as promessas que fez, com a construção das usinas de pelotização e do mineroduto. Consequentemente, a interrupção de suas atividades, ocorrida de forma inesperada em 2015, acentuou o entendimento de que seria necessário apoiá-la para que retornasse o mais rápido possível.

Esta visão das coisas também acabou afetando o Sindicato dos Metalúrgicos, que teria que defender os empregos de seus filiados. Outro fator que dificultou as ações da entidade foi o relativo distanciamento desta com o movimento ambientalista, em especial o Grupo de Apoio ao Meio Ambiente (GAMA), de Anchieta, que já em 2007 apontava ser improvável que as tantas expectativas criadas sobre o mercado de trabalho no sul do estado fossem concretizadas, inclusive remetendo a um caso semelhante ocorrido no Espírito Santo, com a construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão no município da Serra, também na RMGV, no século XX (COIMBRA, 2007b). Com isso, a percepção da direção do sindicato se confundiu com a dos trabalhadores da Samarco, e a narrativa que caracterizava a mineradora como eficiente e receptiva aos interesses da classe foi reproduzida:

[...] Bom, em novembro do ano passado [2015], [...] eu [presidente do SINDIMETAL -ES] estive pela primeira vez com o presidente da Samarco, uma reunião em Belo Horizonte, estávamos em um momento de negociação coletiva **e eles têm um papo, um diálogo com trabalhadores**, e eu fui convidado. E nesse diálogo o presidente abriu um mapa-múndi lá e começou a mostrar o que ia acontecer:

grandes clientes deles que não comprariam mais, norteados o que seria desse ano [2016].

Isso na quarta-feira. Na quinta-feira [5 de novembro], aproximadamente às 17h, recebi uma ligação do Laurinho [diretor de Relações Trabalhistas da Samarco], **e com a voz muito trêmula**, anunciando o que tinha acontecido, e a partir dali nós começamos a aguardar. Porque nós percebemos que, para quem era responsável, a responsabilidade teria que se multiplicar [...] [grifo nosso] (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES, 2016).

Com isso, tal qual ocorreu com os trabalhadores da Termomecânica abordados por Diego Tavares dos Santos (2019), os metalúrgicos da Samarco optaram por aderir à narrativa que caracteriza a Samarco como uma empresa boa e preocupada com seus trabalhadores, no lugar de aderir ao discurso sindical padrão de oposição entre patrões e empregados, inimigos na luta de classes. A narrativa de boa empresa se enraizou de tal forma que o SINDIMETAL-ES não só precisou se adaptar para ter maior contato com a base metalúrgica em Anchieta, mas também aderiu a ela boa parte das vezes, como quando utilizava a empresa como contraponto positivo às demais, com destaque para a Vale.

Mas nem por isso o SINDIMETAL-ES é uma entidade sindical negligente, nem os trabalhadores da Samarco são “pelegos” cooptados pelo discurso empresarial. Ambos os atores agiram e fizeram escolhas a partir das opções que estavam disponíveis, e sem poder prever que um desastre-crime ambiental de tamanhas proporções ocorreria em novembro de 2015.

Assim, chegamos ao classismo prático e à pulsão plebeia de Ruy Braga: de fato os metalúrgicos da Samarco parecem ter aderido ao reformismo em favor de maior segurança social, em razão dos salários e benefícios pagos pela empresa, mas não se radicalizaram. Na verdade, no momento em que estiveram mais próximos do desemprego e da falta de alternativas aos postos de trabalho na Samarco, se voltaram ainda mais para a empresa, no lugar da revolta e do questionamento. Isso se deu tanto pela tal escolha histórica defendida por Santos no caso da TM quanto pela lembrança dos 15 anos anteriores, quando em meio de tantas promessas de desenvolvimento e empregos, somente a Samarco atingiu os resultados anunciados.

Nesse sentido, somente mantendo a mineradora em atividade a segurança poderia ser mantida. É uma possibilidade questionável por diversos motivos, mas que parecia ser a mais plausível, já que por tanto tempo diversos atores da esfera pública (empresas privadas, governos estadual e federal e veículos de imprensa) propagaram esta narrativa, pressionando a população trabalhadora de Anchieta e municípios próximos a aderir-la.

Por fim, ainda não podemos definir se a narrativa de boa empresa surgiu também de uma relação paternalista estabelecida nos anos iniciais da Samarco, quando ainda não tinha Vale e BHP Billiton como acionistas, ou se veio de outras dinâmicas sociais, mesmo que possamos comparar os benefícios concedidos por Salvador Arena com os negociados entre Samarco e SINDIMETAL-ES. Para tanto, seriam necessários mais esforços de pesquisa. No entanto, o que

podemos concluir é que trabalhadores, sindicato e empresa involuntariamente criaram e enraizaram, a partir das relações entre si e fortemente influenciados por um discurso que privilegia o desenvolvimento econômico a partir de grandes projetos industriais privados, uma narrativa que coloca a Samarco Mineração como uma boa empresa para se trabalhar e negociar, e que seria imprescindível para a sobrevivência da região sul do Espírito Santo.

## REFERÊNCIAS

ADIADA análise de pedidos de prisão. **A Gazeta**, Vitória, 22 jan. 2003, p. 3.

AMARAL, Kenia. Pólo siderúrgico e ferrovia atraem investidor estrangeiro. **A Gazeta**, Vitória, 25 jan. 2016 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/025ecl02.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/025ecl02.htm). Acesso em: 26 jan. 2016.

APÓS 5 anos parada, Samarco religa usina e volta produzir em Anchieta. **A Gazeta**, Vitória, 23 dez. 2020 [online]. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/apos-5-anos-parada-samarco-religa-usina-e-volta-produzir-em-anchieta-1220>. Acesso em: 15 fev. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES. **Eduardo Cardoso 25 05 2016 Funcionário da Samarco**. 2016. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=NW-2z4bPZqg&ab\\_channel=AssembleiaLegislativadoES](https://www.youtube.com/watch?v=NW-2z4bPZqg&ab_channel=AssembleiaLegislativadoES). Acesso em: 01 mar. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES. **Roberto Pereira de Souza 25 05 2016 Presidente do SINDIMETAL**. 2016. Disponível

em: <[https://www.youtube.com/watch?v=5gJAceo8NAE&ab\\_channel=AssembleiaLegislativadoES](https://www.youtube.com/watch?v=5gJAceo8NAE&ab_channel=AssembleiaLegislativadoES)> Acesso em: 01 mar. 2021.

BARBOSA, Isabella B. M. **O lugar no contexto das redes globais: o Polo Industrial e de Serviços de Anchieta, ES - uma paisagem em transformação.** 341f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2010.

BARBOZA, Clarisse Souza. O Sindicato dos Metalúrgicos do Espírito Santo frente ao desastre de Mariana (MG). In: XIII Semana de História - UFES, 2020, Vitória - ES. **Anais da Semana de História, 2020.**

BERNARDES, Flávia. Poluição: 3ª usina da Samarco começa a operar em abril. **Século Diário**, Vitória, 17 mar. 2008 [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/marco/17/noticiario/economia/17\\_03\\_01ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/marco/17/noticiario/economia/17_03_01ec.asp). Acesso em: 18 mar. 2008.

BITTENCOURT, Gabriel. **História geral e econômica do Espírito Santo: do engenho colonial ao complexo fabril-exportador.** Vitória: Multiplicidade, 2006.

BORTOLON, Paula. **A Samarco e o desastre de Mariana (MG): um estudo em representações sociais a partir da perspectiva dos ex-funcionários da Samarco.** 145f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Vitória, 2018.

BRAGA, Ruy. **A pulsão plebeia: trabalho, precariedade e rebeliões sociais.** São Paulo: Alameda, 2015.

\_\_\_\_\_. **A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global.** São Paulo: Boitempo, 2017.

BRIDI, Rita. Pólo siderúrgico será construído em Anchieta, próximo à Samarco. **A Gazeta**, Vitória, 8 jul. 2005 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/008ecl02.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/008ecl02.htm). Acesso em: 9 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Objetivo do plano é acelerar a capacitação dos jovens. **A Gazeta**, Vitória, 11 jun. 2006 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl03.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl03.htm). Acesso em: 12 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. Ubu poderá abrigar filial brasileira da maior siderúrgica da China. **A Gazeta**, Vitória, 11 jul. 2007 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl01.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl01.htm). Acesso em: 12 jul. 2007.

CAMPOS JR, Geraldo. Samarco retoma operação em MG e volta a produzir no ES no fim do mês. **A Gazeta**, Vitória, 11 dez. 2020 [online]. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/economia/samarco-retoma-operacao-em-mg-e-volta-a-produzir-no-es-no-fim-do-mes-1220>. Acesso em: 15 fev. 2021.

CAPIXABAS não querem rodovia para turistas. **Correio Braziliense**, Brasília, 12 nov. 1985, p. 5.

CARVALHO, Max Celio de. **Max Celio de Carvalho**: depoimento [jul., ago. 2019]. Entrevistadores: André Ricardo Valle Vasco Pereira e Clarisse Souza Barboza. Serra (ES), 2019. 2 arquivos mp3.

COIMBRA, Ubervalter. Criação de pólo siderúrgico em Ubu prejudica turismo no sul e ameaça população com doenças. **Século Diário**, Vitória, 21 dez. 2005 [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2005/dezembro/21/noticiario/economia/21\\_12\\_03ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2005/dezembro/21/noticiario/economia/21_12_03ec.asp). Acesso em: 22 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Vale quer licença ambiental para construir ferrovia no sul do ES. **Século Diário**, Vitória, 29 mai. 2007a [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2007/dezembro/29/noticiario/economia/29\\_05\\_01ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2007/dezembro/29/noticiario/economia/29_05_01ec.asp). Acesso em: 30 mai. 2007.

\_\_\_\_\_. Criação de empregos por siderúrgica chinesa é balela, diz ONG. **Século Diário**, Vitória, 18 jul. 2007b [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2007/dezembro/18/noticiario/economia/18\\_07\\_01ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2007/dezembro/18/noticiario/economia/18_07_01ec.asp). Acesso em: 19 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. Licença ambiental para ferrovia no Espírito Santo é publicada. **Século Diário**, Vitória, 02 out 2008 [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/dezembro/02/noticiario/economia/02\\_10\\_02ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/dezembro/02/noticiario/economia/02_10_02ec.asp). Acesso em: 3 out. 2008.

EMPRESAS propõem ferrovia para ligar Vale à Samarco. **A Gazeta**, Vitória, 9 jan. 2003 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/009ecl02.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/009ecl02.htm). Acesso em: 10 jan. 2003.

ESPÍRITO Santo. **O Jornal**, Rio de Janeiro, 22 ago. 1968, p. 7, 2º Caderno.

FABIANO, Kayque. União quer tirar investimento da Vale do Estado. **A Tribuna**, Vitória, 03 jul. 2018, p. 20.

FERNANDES, Luiz M. O maravilhoso litoral capixaba pela Rodovia do Sol. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 9 mar. 1983, p. 10, Caderno B.

INDÚSTRIA local contribui mais para o PIB. **A Gazeta**, 7 nov. 2014, p. 32.



MEDEIROS, Manáfra. Fracassa plano do governo de implantar Baosteel em Anchieta e moradores comemoram: 'Vencemos!'. **Século Diário**, Vitória, 22 nov. 2008 [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/novembro/22/noticiario/economia/22\\_11\\_03ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/novembro/22/noticiario/economia/22_11_03ec.asp). Acesso em: 23 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Vale entrega estudos de siderúrgica em Ubu vendendo discurso 'ambiental'. **Século Diário**, Vitória, 21 dez. 2009. [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2009/dezembro/21/noticiario/economia/21\\_12\\_01ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2009/dezembro/21/noticiario/economia/21_12_01ec.asp). Acesso em: 22 dez. 2009.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. Apresentação. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016, p. 11-19.

NOSSA história: Da liga da Maria à Boca de Forno. Serra (ES): **SINDIMETAL-ES**, [2004]. Disponível em: [http://SINDIMETAL-es.org.br/main.asp?link=downloads&ra=boca1772#\[AbreEmDIV\]ajax.asp?link=indep&id=8](http://SINDIMETAL-es.org.br/main.asp?link=downloads&ra=boca1772#[AbreEmDIV]ajax.asp?link=indep&id=8). Acesso em: 15 fev. 2021.

OLIVEIRA, José T. de. **História do estado do Espírito Santo**. 3. ed. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo/Secretaria de Estado da Cultura, 2008a.

OLIVEIRA, Renata. Cade aprova parceria Vale-Baosteel que vai degradar região turística. **Século Diário**, Vitória, 17 jan. 2008b [online]. Disponível em: [www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/janeiro/17/noticiario/economia/17\\_01\\_01ec.asp](http://www.seculodiario.com.br/arquivo/2008/janeiro/17/noticiario/economia/17_01_01ec.asp). Acesso em: 18 jan. 2008.

PELA rodovia do sol, ao encontro do mar capixaba. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 17 out. 1984, p. 7, Caderno B.

PEREIRA, André R. V. V. Mais do mesmo: o reforço da integração subordinada do Espírito Santo no sistema capitalista internacional. **SINAIS – Revista Eletrônica - Ciências Sociais**, Vitória, v.1, n.09, p.203-232, jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Entrando em campo para perder: a inserção do Espírito Santo no debate político nacional. *In*: BITTENCOURT, Gabriel; RIBEIRO, Luiz C. N. (Orgs). **Espírito Santo: um painel da nossa história II**. Vitória: SECULT, 2012, p. 15-44.

\_\_\_\_\_. Fantasias persecutórias na história do Espírito Santo. *Revista Expedições: Teoria da História & Historiografia*, v. 4, n.1, p. 140-162, Jan./Jul. 2013.

PoEMAS. **Antes fosse mais leve a carga**: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). Relatório Final do Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), 2015. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2015-Antes-fose-mais-leve-a-carga-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2021.

SAMARCO tenta permissão para voltar a operar. **Portal 27**, Guarapari (ES), 30 abr. 2016 [online]. Disponível em: <https://www.portal27.com.br/samarco-tenta-permissao-para-voltar-a-operar/>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SANTOS, Diego Tavares dos. **A fábrica em que o sindicato nunca entrou**: paternalismo industrial no ABC Paulista. São Paulo: Alameda, 2019.

SARCINELLI, José A. Hartung reivindica implantação da ferrovia Litorânea Sul. **Rede de Notícias**, Vitória, 25 jan. 2005 [online]. Disponível em: [rededenoticias.com.br/Noticia.asp/CodigoEdicao=360&Lingua=&CodigoNoticia=371](http://rededenoticias.com.br/Noticia.asp/CodigoEdicao=360&Lingua=&CodigoNoticia=371). Acesso em: 26 jan. 2005.

SIDERÚRGICA chinesa deve abrir 21,5 mil empregos em Ubu. **A Gazeta**, Vitória, 18 jul. 2007 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/018ecl03.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/018ecl03.htm). Acesso em: 18 jul. 2007.

SIMÕES, Roberto G. **Estado em questão**: pequenez, crime organizado e unanimidade. Vitória: EDUFES, 2014.

SINDIMETAL-ES. **Nossa história**. Disponível em: [http://sindimetal-es.org.br/#\[AbreEmDIV\]ajax.asp?link=indep&id=8](http://sindimetal-es.org.br/#[AbreEmDIV]ajax.asp?link=indep&id=8). Acesso em: 3 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Jornal Boca de Forno**, ed. 2047. Serra: 2015. Disponível em: <http://www.youblisher.com/p/1479652-Jornal-Boca-de-Forno-Ed-2047/>. Acesso em: 8 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Jornal Boca de Forno**, ed. 2052. Serra: 2016. Disponível em: <http://www.youblisher.com/p/1479690-Jornal-Boca-de-Forno-Ed-2052/>. Acesso em: 5 dez. 2018.

TOMAZELLI, Rondinelli. Temer vem ao estado anunciar nova ferrovia – Presidente apoia construção de estrada de ferro até o Sul do ES. **A Gazeta**, Vitória, 13 mar. 2017, p. 24.

VILLASCHI, Arlindo; FELIPE, Edinilson S.; OLIVEIRA, Ueber J. de. Ampliação e aprofundamento do segundo ciclo da economia e recuperação da legitimidade do governo estadual. In: VILLASCHI, Arlindo (Org.). **Elementos da economia capixaba**

**e trajetórias de seu desenvolvimento.** Vitória: Flor&Cultura, 2011, p. 227-252.

ZANDONADI, Denise. Vale quer investir na Ferrovia Litorânea Sul. **A Gazeta**, Vitória, 12 mar. 2004a [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/012ecl03.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/012ecl03.htm). Acesso em: 13 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Retorno de 21% na Litorânea Sul. **A Gazeta**, Vitória, 11abr. 2004b [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl03.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/011ecl03.htm). Acesso em: 12 abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Vale define projeto da Litorânea Sul. **A Gazeta**, Vitória, 3 jul. 2004c [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/003ecl02.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/003ecl02.htm). Acesso em: 4 jul. 2004.

\_\_\_\_\_. Samarco prepara expansão. **A Gazeta**, Vitória, 31 ago. 2004d [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/031ecl02.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/031ecl02.htm). Acesso em: 1 set. 2004.

\_\_\_\_\_. Vale deve construir mais quatro usinas de minério em Ubu. **A Gazeta**, Vitória, 21 dez. 2005 [online]. Disponível em: [gazetaonline.globo.com/htm/jornal/021ecl01.htm](http://gazetaonline.globo.com/htm/jornal/021ecl01.htm). Acesso em: 22 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Samarco começa a contratar para as obras da nova usina. **A Gazeta**, 30 nov. 2011 [online]. Disponível em: [http://gazetaonline.globo.com/\\_conteudo/2011/04/noticias/a\\_gazeta/economia/837325-samarco-comeca-a-contratar-para-as-obras-da-nova-usina.html](http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/04/noticias/a_gazeta/economia/837325-samarco-comeca-a-contratar-para-as-obras-da-nova-usina.html). Acesso em: 1 dez. 2011.



# **A RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA COMO ESTRATÉGIA EMPRESARIAL NO CONTEXTO DA MINERAÇÃO BRASILEIRA**

Elisa Marly Heringer Herkner  
Maria Clara de Oliveira Leite  
Marta Zorzal e Silva

## **INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem por objetivo explorar a temática da Responsabilidade Social Corporativa (RSC) na indústria mineradora como estratégia empresarial, de modo a interrelacionar as categorias propostas pela Rede Global de Produção Mineral (RGPM) com as dimensões de RSC a partir do modelo de Archie Carroll (1999) e sua evolução. O debate se situa no contexto do neoextrativismo que se consolida na América-Latina no século XXI, incluindo a indústria mineradora brasileira que produz uma série de externalidades negativas e de impactos socioambientais, sustentando uma lógica de assimetrias e conflitos.

Traz-se à tona esse recorte teórico à luz do rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração S.A/ Vale S.A/ BHP Billiton do Brasil Ltda. O caso em questão foi escolhido não somente pela amplitude de seus impactos,<sup>1</sup> mas porque permite refletir sobre a interrelação

---

<sup>1</sup> O rompimento da barragem totalizou 680 km de corpos hídricos diretamente impactados nos estados de Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES) (AGU, 2016). Além disso, causou graves consequências à respectiva região costeira, conforme laudo

entre aspectos: i) econômicos (como o aumento da capacidade produtiva e a insuficiência de investimentos em segurança de barragens); ii) socioambientais (relacionados aos diversos danos causados); e iii) político-institucionais, uma vez que o rompimento de barragens de mineração não ocorre de forma pontual no Brasil, mas advém de uma estrutura e de um histórico industrial cujos desdobramentos incluem desde conflitos pretéritos à criação de diversas tentativas legais para reparação e compensação de danos.

Nesse âmbito, ressalta-se a necessidade de refletir criticamente sobre as formas como as corporações transnacionais atuam na América Latina, sobretudo diante das mudanças ocorridas nas relações entre Estado e mercado. As teorias neoliberais ressurgiram com força no limiar dos anos de 1980, desembocando em mudanças induzidas pelo receituário neoliberal imposto a partir do Consenso de Washington<sup>2</sup> (1989) em todo o mundo ocidental. Ao mesmo tempo as novas tecnologias da informação e comunicação revolucionaram as relações de tempo e espaço impulsionando a globalização e a financeirização da economia e dos mercados. As organizações empresariais atuam em redes corporativas transnacionais,

---

técnico preliminar do IBAMA. A barragem do Fundão continha 50 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de mineração de ferro, os quais foram percorridos até alcançar o rio Doce e carreados até a foz, no Oceano Atlântico em Regência no município de Linhares, ES (IBAMA, 2015).

<sup>2</sup> O Consenso de Washington caracteriza-se por um conjunto de medidas econômicas pactuadas, em 1989, pelas instituições multilaterais de crédito — Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento — líderes de governo da América Latina e grande parte da elite de economistas do International Institute for Economy, que se reuniram na capital dos EUA para discutir sobre a questão da dívida externa dos países da América Latina. Ver, entre outros, Bresser-Pereira (1991).

configurando complexas relações de produção e comercialização em vários setores econômicos.

Inserido no contexto da mineração no Brasil, trata-se de uma discussão urgente diante da forma como a indústria mineradora tem operado, tendo culminado ao longo dos últimos anos, sobretudo, em rompimentos de barragens e em uma série de danos socioambientais e externalidades negativas sobre comunidades vulneráveis, os quais poderiam ser evitados. Considera-se essencial a crítica e problematização político-acadêmica sobre a elaboração e divulgação de políticas e ações de RSC, pois parecem prevalecer publicações que mais reforçam do que questionam possíveis problemas advindos da hegemonia das mineradoras no decorrer do tempo (FONTOURA; NAVES; TEODÓSIO; GOMES, 2019).

Neste cenário, o tema da RSC se caracteriza tanto pela diversificação das correntes teóricas dedicadas ao tema quanto pelo questionamento ao comportamento ético e social das empresas. Ao mesmo tempo, ocorreram deslocamentos dessas discussões para questões relativas às formas de influência extraeconômica sobre os fenômenos econômicos.

Faz-se essencial investigar mecanismos de regulação que legitimam a ação de atores privados sobre a esfera pública (GOMES; MERCHAN, 2017; LYRA, 2019). Considerando que existe uma relação entre temáticas ambientais e práticas de governança nessa indústria, revela-se tanto a urgência de estudos sobre os danos da atividade no contexto latino-americano quanto a contradição apontada quando existem poucos estudos (GOMES; MERCHÁN, 2017, p. 99).



Em termos metodológicos, trata-se de um capítulo teórico crítico-reflexivo, a partir de uma revisão seletiva da bibliografia e de apontamento de potenciais interrelações existentes entre os modelos de RGPM e RSC<sup>3</sup>. Frisa-se aqui a importância de considerar os elementos socioambientais desse cenário (de danos na indústria mineral extrativa) a partir de aspectos históricos, políticos e institucionais. Além das categorias centrais de RGPM e de RSC, foco teórico do capítulo, recorre-se aqui, de forma subjacente, à definição de Governança Transnacional.<sup>4</sup>

O capítulo está estruturado em cinco seções. Além da introdução, apresenta-se, na segunda, o panorama recente da indústria mineradora no Brasil. Na terceira seção, a fundamentação teórica referente à teoria da Rede Global de Produção Mineral, com reflexões sobre estratégias corporativas. Na quarta, são problematizados a evolução da discussão sobre Responsabilidade Social Corporativa e um enquadramento crítico diante do contexto explicitado. Na quinta, são apresentadas as interrelações entre a RSC e a RGPM para enriquecer a problematização. Por fim, breves considerações buscam elucidar a importância da discussão e direcionar a reflexão acerca do significado das ações de RSC por parte de mineradoras.

<sup>3</sup> Sobre a RGPM ver seção 2, sobre a RSC ver seção 3.

<sup>4</sup> Entende-se Governança Transnacional como “atividade densa de organização, discursividade e monitoramento que incorporam, estruturam, estabilizam e reproduzem regras e regulamentos”. O termo “Transnacional” não implica o desaparecimento dos estados-nação, mas que estes constituem apenas um tipo de ator em uma rede, de forma que as interações ocorram para além dos territórios. A governança transnacional se baseia amplamente em padrões, normas e diretrizes (soft laws), muitos dos quais dizem respeito a organizações, questões administrativas ou de gerenciamento (DJELIC; SAHLIN-ANDERSSON, 2006, p. 8).

## 1 PANORAMA RECENTE DA MINERAÇÃO DE FERRO NO BRASIL

O aumento (de frequência e de gravidade) de riscos naturais e de desastres, particularmente, mas não exclusivamente, em países do sul global, coloca-os no centro dos debates acerca das relações organização-natureza, ilustradas pelas atividades humanas sobre o meio ambiente. A análise dos riscos associados às interações específicas entre sociedade (e presentes instituições), tecnologia e meio ambiente permitem uma melhor compreensão do contexto de ocorrência de desastres, incluindo as vulnerabilidades que influenciam, em âmbito local, a probabilidade, a intensidade e a extensão dos impactos de desastres (OWEN et al., 2020). Dentre os danos e impactos que os desastres de diversas naturezas podem provocar, aborda-se aqui aqueles decorrentes do rompimento/colapso de barragens de rejeitos de mineração, que costumam ser classificados como desastres tecnológicos (BRASIL, 2016a).<sup>5</sup>

A dinâmica de desenvolvimento neoextrativista na América Latina tem se revelado insustentável, sobretudo diante da indiscutível tendência de aumento no número de falhas de rejeitos *de alta gravidade*. Argumenta-se que, se não ocorrerem mudanças significativas nas regulamentações e nas práticas do setor, nem forem utilizadas tecnologias que

---

<sup>5</sup> A Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), classifica os desastres, conforme origem ou causa primária do agente causador, como naturais ou tecnológicos. Desastres tecnológicos incluem acidentes, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas, devido a falhas tecnológicas ou industriais, que resultam em perdas humanas ou impactos à saúde, danos ao meio ambiente, à propriedade, interrupção dos serviços e distúrbios sociais e econômicos (BRASIL, 2012).

reduzam substancialmente os riscos e aumente o controle nesta indústria, a previsão é de 15 falhas muito graves e 15 falhas graves entre 2016 e 2025, uma taxa anual 67% superior à década de 2006-2015 (BOWKER; CHAMBERS, 2017)<sup>6</sup>.

Convém mencionar que esse contexto é permeado por conflitos, pois abrangem uma gama de interesses muitas vezes distintos, em que um amplo conjunto de atores se organiza a partir de diferentes posições de poder. A intensificação de conflitos socioambientais, bem como de novas formas de mobilização e de participação cidadã focadas na defesa de recursos naturais, da biodiversidade e do meio ambiente, constitui uma das consequências do atual modelo de desenvolvimento neoextrativista. Entre a década de 1990 e a atualidade, a manutenção de bases normativas favoráveis à mineração permitiu a expansão de um modelo que tornou claras as proximidades entre estes atores e o Estado brasileiro, ao garantir segurança jurídica às empresas, bem como um negócio de alta rentabilidade (SVAMPA, 2013).

Para facilitar a extração e exportação de matérias-primas, nos anos 2000, governos latino-americanos iniciaram grandes projetos de infraestrutura (ex.: hidrovias, portos, hidrelétricas). Caracterizou-se, assim, um “*estilo neoextrativista*” de desenvolvimento, do qual a indústria mineradora

---

<sup>6</sup> Conforme grau de gravidade, em ordem decrescente, entende-se por falhas “muito graves” na barragem de rejeitos aquelas que causam perda múltipla de vidas (~ 20) e/ou liberação de descarga total  $\geq 1\ 000\ 000$  m<sup>3</sup>, e / ou runout de 20 km ou mais; por falhas “graves” as que causam perda de vida e/ou liberação de descarga semisólida  $\geq 100\ 000$  m<sup>3</sup>. “Outras falhas nas barragens de rejeitos” são classificadas como falhas de engenharia/instalações que não sejam as entendidas como muito sérias ou sérias, sem perda de vidas; já “outros acidentes relacionados a rejeitos” constituem acidentes que não sejam classificados nessas primeiras três categorias de falhas de barragens (UNEP, 2017).

faz parte. Esse *estilo* contempla atividades capital-intensivas, geralmente operadas por grandes corporações transnacionais que extrapolam uma lógica meramente econômica, incluindo aspectos políticos intrínsecos à dinâmica extrativista, dada a crescente demanda global por *commodities* e a visão de uma América Latina como um lugar abundante de recursos naturais (SVAMPA, 2013).

Diante da forma como a mineração tem sido operada no território latino-americano e da dificuldade de autoridades locais de protegerem os direitos das comunidades nas quais as empresas operam, a população local e os ativistas buscam meios, inclusive recorrendo a atores internacionais, de resguardar seus direitos ou mesmo tentar exercer alguma regulação sobre a maneira como a atividade vem ocorrendo (MAHER; VALENZUELA; BÖHM, 2019).

Adicionalmente, as tensões e os conflitos provocados pelas obras que acompanham os processos mineratórios, causam elevados impactos nos territórios detentores de recursos minerais. Todavia, os processos de licenciamento para operar não levam informações claras sobre as consequências destes empreendimentos, muito pelo contrário tendem a pintar um cenário de prosperidade para as populações que residem nas áreas de influência direta dos mesmos. Quando em operação as pressões e conflitos sociais se avolumam diante dos múltiplos impactos advindos do descontrole de processos migratórios que, tendem a migrar para a região em busca de oportunidades, em face de uma população cada vez mais empobrecida e desesperada pela falta de alternativas econômicas. Neste sentido, alguns autores argumentam que de todas as

atividades extrativistas, a mais contestada na América Latina tem sido a mineração de metais em larga escala (SVAMPA, 2013) e que essas regiões detentoras de recursos minerais enfrentam sérios abusos ambientais e de direitos humanos, agravados desde os anos 2000 (SMART, 2020).

Trata-se de uma dinâmica em que a interação entre atores transnacionais e Estados nacionais se revela complexa, especialmente em países nos quais os instrumentos normativos não costumam ser efetivados, na prática (LYRA, 2019). Neste contexto, se, por um lado, a comunidade atingida tem capacidade limitada para participar na luta por seus direitos e recorre, inclusive, a atores transnacionais que possam representá-los, por outro, os Estados, ao reivindicar autoridade sobre seus territórios, podem obstruir essa interação. Ressalta-se, ainda, que não se trata apenas da capacidade dos governos de fazer cumprir normas, uma vez que o próprio Estado - e suas instituições - pode ser capturado, estando sujeito à corrupção, objetando sanções rígidas, de modo a favorecer corporações transnacionais (MORGAN; GOMES; PEREZ-ALEMAN, 2016).

Aquilo que Svampa (2013) denomina de “*Consenso de los Commodities*” coloca no centro do debate a implementação maciça de projetos extrativistas orientados à exportação apoiado por um espaço de maior flexibilidade em relação ao papel do Estado, culminando na aceitação de um *consenso* que reforça o discurso de que não existiriam alternativas ao atual estilo de desenvolvimento extrativista tanto por governos progressistas (que questionam o consenso neoliberal) quanto por conservadores. Esse debate se passa em campos

perpassados por assimetrias de poder, no qual se entrelaçam racionalidades distintas de ação, esquematicamente ilustradas por: a) grandes atores econômicos (corporações); b) Estados;<sup>7</sup> c) atores sociais.

Se os desastres, por si só, já são eventos inerentemente complexos e produzem uma ampla gama de demandas por reparações (ELLER; GERBER; BRANCH, 2015), aqueles que se fazem presentes em um ambiente de forte conflito socioambiental, podem revelar ainda mais como essas catástrofes são produtos daquilo que Svampa (2013) aponta como a perpetuação de uma estrutura “consensual” (*Consenso de los Commodities*). Nessa estrutura, o Estado se apresenta como agente moderadamente regulador, agindo em um contexto multilateral, mas proximamente associado a capitais privados multinacionais, o que acirra disputas com a sociedade civil, inclusive pelo fortalecimento de ONGs e de movimentos sociais.

Nas situações em que o Estado assume um papel ativo, os regulamentos tendem a confirmar a associação com o capital transnacional. Apesar de buscar se estabelecer como um “discurso único”, o “consenso” parece permeado por vícios e contradições, associados ao crescentemente visível conflito socioambiental que a dinâmica extrativista gera (SVAMPA, 2013, p. 37). Conflitos esses que “[...] constituem

---

<sup>7</sup> Nesse contexto, a lógica do Estado costuma ser inserida em um espaço de geometria variável (SVAMPA, 2013). Isso porque ao mesmo tempo que articula uma visão de bens naturais como mercadorias, concebe-os como “recursos naturais estratégicos”, por meio do controle estatal da renda extrativa. Já para as “elites econômicas” (empresas), importa produzir mercadorias e transformar os espaços onde os bens naturais se encontram em territórios produtivos.

cenários em que os agentes envolvidos ocupam posições assimétricas, em que uma distribuição desigual dos capitais econômico, político e simbólico lhes define o poder de ação e enunciação” (ZHOURI et al., 2016, p. 37).

Para Lyra (2019), a dependência econômica e política da indústria extrativa mineral – ao qual associa à alta vulnerabilidade social e econômica e à propensão à lenta recuperação de um desastre – é um dos aspectos centrais para o qual os formuladores de políticas devem prestar atenção em um contexto ligado aos riscos e aos impactos da mineração na América Latina. As grandes corporações apresentam um discurso que busca justificar suas operações com base na geração de empregos e no desenvolvimento econômico da região, muito embora os danos socioambientais sejam subestimados. Isso acaba por reforçar o apoio que a mineração tem de parte da comunidade, que espera que a empresa assuma a responsabilidade pelos danos causados e adote medidas legalmente determinadas, mas defende o retorno das atividades, por meio de pautas reivindicando a continuação para preservação do trabalho (VARELA, 2018). Conforme apontam Fontoura, Naves, Teodósio e Gomes (2019, p. 24), “[...] As ações e o discurso de RSE funcionam perfeitamente como mecanismos simbólicos que legitimam tal dependência, neutralizam conflitos e invisibilizam riscos e impactos da atividade.”

Essa lógica de dependência pode ser denominada de “vício da mineração” ou “minério-dependência” e é perpetuada por um *continuum* que reverte - ou torna invisível - a dependência das empresas dos bens minerais e dos recursos locais para

operar, centralizando a importância das mineradoras para promoverem o desenvolvimento econômico da comunidade (FONTOURA; NAVES; TEODÓSIO; GOMES, 2019).

## 2 DA REDE GLOBAL DE PRODUÇÃO MINERAL

Sob a perspectiva da governança transnacional que veio se consolidando, a partir dos processos de globalização e financeirização da economia e dos mercados, os fundamentos territoriais e a soberania nacionais, considerados até o final do século 20 como âncoras sólidas dos estados-nação não devem ser “tomados como garantidos” (*take for granted*), no sentido do pleno domínio sobre a territorialidade. Por mais que a atividade de governança esteja incorporada em estruturas geopolíticas específicas, ela se desdobra em múltiplas redes institucionais e em interação para além de seus territórios nacionais. Djelic e Sahlin-Andersson (2006) afirmam que falta uma compreensão de processos e mecanismos de difusão/recepção local de modelos globais, pelas instituições públicas nacionais. Em particular, argumenta-se que é preciso dar maior atenção às questões de poder nesse contexto.

Nesse sentido, optou-se pelo modelo das **Redes de Produção Globais (RPG)** para fundamentar o aporte teórico-metodológico. O modelo, inicialmente proposto por Jeffrey Henderson, Peter Dicken, Martin Hess, Neil Coe e Henry Wai-Chung Yeung (2002), tem sido ampliado pelo grupo de pesquisa e extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), da Universidade de Juiz de Fora, que aplicou o modelo à realidade da indústria extrativista



## de mineração no Brasil com o novo nome de **Rede Global de Produção Mineral (RGPM)**.

Partindo de um enfoque sociológico, o modelo propõe uma categorização de fatores políticos, institucionais e sociais para analisar as corporações multinacionais como agentes sociopolíticos que agem em redes, as quais se consolidam desde sua escala local até a uma global, conforme as diferentes estratégias de ação de empresas transnacionais (SANTOS; MILANEZ, 2017). O conceito de ‘rede’ engloba uma complexa teia de relações de sistemas de poderes e atores interligados entre si. A produção que ocorre nessa rede é compreendida como um processo social, incluindo condicionantes humanas necessárias na produção de *commodities*. O foco nos processos de produção *global* permite posicionar fluxos e processos de trocas em redes transnacionais, refutando o modelo estado-cêntrico e o compreendendo como um ator dentro da rede (HENDERSON et al., 2011; MILANEZ; SANTOS, 2013).

A RGPM é definida por três categorias principais: (1) **valor**; (2) **poder**; e (3) **enraizamento**. A primeira categoria contempla não apenas o *valor* (monetário) do bem produzido. Entende também a ampliação do valor por processos produtivos, pelo uso de tecnologia, pelas condições de trabalho e pela aplicação de conhecimento técnico. O valor varia com a influência de entidades nacionais, como agências governamentais e sindicatos, e com a maneira como ele é capturado e distribuído e, conforme a estrutura da governança corporativa em questão. Isso torna o processo de produção de valor um conjunto de várias dinâmicas de acumulação, privatização e inserção do produto em grandes sistemas de logística (HENDERSON et al., 2011; MILANEZ; SANTOS, 2013).

Na categoria *poder*, os autores distinguem três tipos: *poder corporativo*, *institucional* e *coletivo*. O *poder corporativo* é a capacidade de influência da empresa na tomada de decisões e a realocação de recursos, principalmente em relação a decisões políticas. No caso da mineração, pode-se falar de uma relação de poder bastante *assimétrica* devido a diversas vantagens que as corporações multinacionais da indústria extrativista possuem. O *poder institucional* compreende o papel dos diferentes órgãos políticos nacionais e internacionais. Na categoria *poder coletivo*, são contemplados os demais agentes que influenciam decisões empresariais, como sindicatos, organizações ou movimentos sociais (HENDERSON et al., 2011).

O *enraizamento* diz respeito a uma dimensão sociocultural da RGPM. Isso significa que o contexto local e as especificidades culturais do local onde a empresa está inserida influenciam e moldam decisões e atividades empresariais. Henderson et al. (2011) distinguem o enraizamento em sua dimensão *territorial* e *em rede*. O *enraizamento territorial* entende a inserção empresarial no contexto local e a imersão de atores externos (em muitos casos estrangeiros) em uma localidade, criando vínculos e laços dentro de uma região.

Por mais que as RGPMs possam ser classificadas como desterritorializadas, ao se tratar da inserção de empresas transnacionais em diferentes países, operando sob o controle de acionistas estrangeiros e nacionais, o fator do *enraizamento territorial* é essencial na compreensão da empresa em sua instalação física e dos efeitos disso no território (HESS, 2004). Já o *enraizamento em rede* se refere à conexão entre

agentes internos e externos à empresa. (HENDERSON et al., 2011; MILANEZ et al., 2018).

Hess (2004) e Milanez et al. (2018) ampliaram a categoria do enraizamento. Para Hess (2004) o *enraizamento social* abrange a visão de que cada ator carrega um ‘código genético’, uma história que determina sua percepção e seu comportamento. Por conseguinte, as ações dos atores são dependentes de sua trajetória. Outra diferenciação tange ao aspecto do *enraizamento material*, segundo o qual o aspecto físico-material do território é outra condicionante central para a aquisição e a transformação de valor (MILANEZ et. al., 2018).

De acordo com as diferentes categorias constituintes da RGPM, é possível analisar várias temáticas emergentes que constituem diferentes estratégias corporativas pelas quais a empresa visa assegurar e fortalecer sua posição. A estratégia da corporação multinacional é criada a partir das situações e dos problemas que enfrenta, principalmente quando se trata de sua estratégia social. O conceito de estratégia, conforme Santos e Milanez (2018, p.10), engloba a captura de valor, a expansão de poder corporativo, a redução de poder contestatório e o enraizamento corporativo. A execução de estratégia é baseada na *assimetria dos recursos* e é *dependente da estrutura sociopolítica*.

Destaca-se aqui seis tipos de estratégias: A (1) *estratégia institucional* compreende o uso do poder corporativo para influenciar o poder institucional de acordo com os interesses da empresa, moldando os processos políticos e legislativos para compactuar com os interesses corporativos.

Na (2) *estratégia social*, a empresa manipula socialmente os sentimentos da população para construir uma imagem favorável a ela, opõe-se a movimentos de contestação e evita o *Risco Social Corporativo (RSC)* (SANTOS; MILANEZ, 2017). O Risco Corporativo ocorre quando stakeholders formam movimentos de contestação ao empreendimento, atingindo a reputação da empresa e a obriga a mudar sua atuação no mercado e/ou suas abordagens políticas (ACSELRAD; PINTO, 2009; KYTLE; RUGGIE, 2005).

A (3) *estratégia territorial* envolve a captura e a transformação de recursos (territórios com reservas minerais e hídricas) para fundamentar e impulsionar o desenvolvimento econômico da corporação. Na (4) *financeira* analisa-se a gestão dos recursos financeiros em especial, o planejamento de finanças em diversos locais, a inserção de capital estrangeiro, o endividamento e o controle proprietário, sendo essa estratégia também fundamental para a captura de valor e a inserção de poder. Já a (5) *estratégia de mercados* e refere à gestão de financiamentos internos, distribuindo-os em diversas frentes produtivas, investimentos em pesquisas, novas tecnologias e na organização empresarial em si. Assim, consolida-se posição da empresa frente à concorrência. Por fim, a (6) *estratégia de relações de trabalho* diz respeito às relações entre gestores e seus funcionários visando controlar e organizar o processo produtivo quanto às ferramentas de gestão de pessoas, como formas de contratação e de remuneração, fatores que influenciam o processo de criação de valor (SANTOS; MILANEZ, 2017).

Explicitadas as categorias da RGPM e as distintas estratégias corporativas vigentes nesse contexto, resgata-se, em linhas gerais, o histórico do conceito de Responsabilidade Social Corporativa e, logo após, apresenta-se um enquadramento crítico no intuito de interrelacionar as categorias da RGPM com o as dimensões de RSC.

### **3 DA CONCEPÇÃO SOBRE RSC À SUA RESSIGNIFICAÇÃO CONTEMPORÂNEA**

#### **3.1 A EVOLUÇÃO DE RSC E A PIRÂMIDE DE CARROLL**

A Responsabilidade Social Corporativa (RSC), a partir de sua formulação moderna,<sup>8</sup> tem sido um tema importante e em progresso desde a década de 1950. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, trabalhou-se para desenvolver teorias de gestão que pudessem explicar os problemas organizacionais que envolvem altos níveis de incerteza e mudança. Acadêmicos de disciplinas diversas adotaram a teoria dos *stakeholders* para discutir três problemas gerenciais interconectados, a saber: a) Como o valor é criado e negociado; b) Como conectar ética e capitalismo; c) Como direcionar esses dois problemas? Essas três questões permearam o debate em áreas como Ética Empresarial; Gestão Estratégica; Finanças; Contabilidade; Marketing; Gestão (FREEMAN et al., 2010).

A emergência de teorias de RSC e de *Stakeholders* desafiou a noção de que os acionistas são os únicos grupos para os quais os gestores precisam prestar contas. Ao longo dos anos 1980 surgiu o conceito de *stakeholder* e definições

---

<sup>8</sup> O termo 'moderno' foi aqui utilizado conforme Carroll (1999) emprega em sua análise histórica da evolução da concepção sobre RSC.

relacionadas emergiram. Na década de 1990, a teoria dos stakeholders configurou, ao lado da cidadania corporativa, da ética nos negócios e do Desempenho Social Corporativo (DSC), um dos principais temas de estudo e permitiu avanços das produções sobre RSC.

Pode-se entender como *stakeholder* os grupos dos quais a empresa precisa para existir, tais como clientes, fornecedores, colaboradores, acionistas, comunidades. Para além dessa definição, estendem-se todas as partes interessadas no negócio, de forma que um ambiente externo amplo seja considerado, como o entorno que as empresas impactam – pelas quais também são impactadas (FREEMAN et al., 2010).

Para Clarkson (1995, p. 106) *stakeholders* “são pessoas ou grupos que têm, ou reivindicam, propriedade, direitos ou interesses em uma corporação e em suas atividades, passadas, presentes ou futuras”, podendo os direitos serem legais ou morais, individuais ou coletivos. O autor distingue entre stakeholders primários e secundários. O primeiro grupo, *stakeholders primários*, é constituído por aqueles sem cuja participação contínua a corporação não pode sobreviver continuamente, tais como acionistas, investidores, funcionários, clientes, fornecedores, governos e comunidades que fornecem infraestruturas e mercados, cujas leis e regulamentos devem ser obedecidos. Já os *stakeholders secundários* são aqueles que influenciam ou são influenciados pela corporação, mas não estão envolvidos em transações com a corporação e não são essenciais para sua *sobrevivência*, tais como a mídia e uma gama ampla de grupos de interesse que têm a capacidade

de mobilizar a opinião pública em favor do, ou em oposição ao desempenho de uma corporação.

Na evolução do conceito de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) desde os anos 1950, Archie Carroll (1999) é considerado um de seus principais expoentes, na medida em que este autor forneceu uma referência da RSC para a teoria dos stakeholders (1991, p. 43). Em sua análise histórica da evolução da concepção sobre RSC, Carroll (1999) classifica o desenvolvimento desta teoria em 5 períodos, assim definidos: anos 1950, era moderna da RSC; anos 1960, expansão da literatura; anos 1970, proliferação das definições de RSC; anos 1980, menos definições e mais investigações; anos 1990, desenvolvimento de temas alternativos.

Os anos de 1950 marcaram a era moderna por caracterizar o início do uso do termo Responsabilidade Social Empresarial tendo por referência a publicação do livro *Social Responsibilities of the Businessman*, por Howard R. Bowen (1953). O trabalho de Bowen destaca que centenas das maiores empresas existentes eram consideradas centros vitais de poder e de tomada de decisão e que as ações destas empresas tocaram a vida dos cidadãos em muitos pontos. Por isso, de acordo com Carroll (1999), Bowen deveria ser chamado de “pai da responsabilidade social das empresas”.

A década de 1960 marcou um crescimento significativo da literatura sobre RSC que tentava caracterizar e indicar o significado de RSC. Alguns dos principais expoentes deste período foram Keith Davis, William C. Frederick, Joseph W. McGuire e Clarence C. Walton, conforme citados por Carroll (1999). A visão de Davis (1960) sobre RSC, citado por Carroll

(1999, p. 271, tradução nossa) é a de que RSC “refere-se às decisões de empresários e às ações tomadas, ao menos parcialmente, por razões além do interesse econômico direto ou técnico da empresa”<sup>9</sup>. Conforme aponta Davis, algumas decisões empresariais socialmente responsáveis podem ser justificadas pois trazem ganho econômico para a empresa a longo prazo.

A definição fundamental de responsabilidade social de Walton, citado por Carroll (1999), reconhece a proximidade das relações entre corporações e sociedade, frisando que os altos executivos devem ter em mente as relações à medida que a corporação e os *stakeholders* buscam alcançar seus objetivos<sup>10</sup> e considera a RSC como uma ferramenta para apoiar a *ordem social*, em um contexto no qual o sistema de negócios só sobrevive quando a *livre sociedade* funciona efetivamente dentro dessa ordem (CARROLL, 1999, p. 278).

Na década de 1970, as definições de RSC se proliferaram, sendo encontrada, além da RSC, cada vez mais menção ao termo Desempenho Social Corporativo (*Corporate Social Performance/CSP*), principalmente por Sethi (1975, citado por CARROLL, 1999, p. 279), que destaca a existência de “dimensões do desempenho social corporativo”. Neste sentido, distingue a presença das seguintes dimensões: a) *obrigação social* (“*social obligation*”); b) *Responsabilidade*

<sup>9</sup> Do original, “[...] it refers to “businessmen’s decisions and actions taken for reasons at least partially beyond the firm’s direct economic or technical interest” (DAVIS, 1960, p. 70)”

<sup>10</sup> Em inglês, “[...] In short, the new concept of social responsibility recognizes the intimacy of the relationships between the corporation and society and realizes that such relationships must be kept in mind by top managers as the corporation and the related groups pursue their respective goals (WALTON, 1967, citado por CARROLL, 1999, p. 272).



*Social* (“*social responsibility*”); e c) *Responsividade social* (“*social responsiveness*”). A primeira dimensão, compreendida como obrigação social é o comportamento corporativo “em resposta às forças de mercado ou restrições legais”.

Enfatiza que a *obrigação legal* considera apenas aspectos econômicos e legais e que a Responsabilidade Social, por seu turno, amplia esta noção pois “implica elevar o comportamento corporativo a um nível em que seja congruente com as *normas sociais*, valores e expectativas de *desempenho vigentes*” (citado por CARROLL, 1999, p. 279, grifo nosso). Portanto, enquanto a obrigação social é proibitiva por natureza, a responsabilidade social, segunda dimensão, é prescritiva. Além disso, RSC vai além da obrigação social. A terceira dimensão do modelo de Sethi, a capacidade de resposta (responsividade), diz respeito a adaptação do comportamento corporativo às necessidades sociais, estágio considerado antecipatório/preventivo.

À época, alguns dos entendimentos de RSC compreendiam: a) forma das empresas assumirem responsabilidades mais amplas para com a sociedade; b) responsabilidade que um negócio deve ter para que a sociedade alcance seus objetivos básicos, portanto, embora fundamentalmente econômico, negócios devem ser socialmente responsáveis; c) *resposta empresarial* as questões que englobam além de requisitos técnicos, econômicos e legais da empresa; d) *assunção voluntária* de um compromisso da empresa de *resolver problemas* no entorno; e) tentativa de *resolver problemas sociais* causados plena ou parcialmente pela corporação.

Embora na década de 1970 tenham se proliferado diversas conceituações de RSC, permaneceu a necessidade de conciliar a orientação econômica da empresa com sua orientação social. É nesse contexto que uma definição mais abrangente de RSC foi apresentada por Carroll (1999). Segundo este autor o engajamento em RSC dependia de alguns elementos, quais sejam: a) de uma definição básica; b) de uma enumeração das demandas para as quais existia uma responsabilidade social; c) de uma especificação da filosofia de resposta às questões.

Em sua reconceituação de RSC, Carroll incluiu a ideia de que a corporação não possui apenas responsabilidades econômicas e legais, mas também responsabilidades éticas e filantrópicas, tendo fornecido a seguinte definição de RSC: “A responsabilidade social dos negócios abrange as expectativas econômicas, legais, éticas e discricionárias que a sociedade tem das organizações em um determinado momento” (Carroll, 1979, citado por Carroll, 1999, p. 283).<sup>11</sup>

O período a partir da década de 1980 foi marcado não mais pelo refinamento das definições de RSC, como na década de 1970, mas pela pesquisa sobre conceitos e temáticas alternativas, tais como Teoria de Stakeholders; Políticas Públicas; Ética nos Negócios e Desempenho Social Corporativo (CARROLL, 1999). É neste contexto que Thomas M. Jones (1980) formula a concepção de RSC voltada para a obrigação que as corporações têm para com seus *stakehol-*

---

<sup>11</sup> Nas palavras do próprio autor, “Therefore, I offered the following definition: “The social responsibility of business encompasses the economic, legal, ethical, and discretionary expectations that society has of organizations at a given point in time” (CARROLL, 1979, citado por CARROLL, 1999, p. 283).

*ders* (citado por CARROLL, 1999), evidenciando duas facetas críticas nessa definição: a) o caráter *não-voluntário* das forças coercitivas da lei; b) a obrigação da empresa, que deve se estender para além dos acionistas, englobando outros grupos sociais (como clientes, funcionários, fornecedores, comunidades vizinhas). No entanto, era difícil chegar a um consenso sobre o que constitui um comportamento socialmente responsável, porque a RSC pode ser vista como um processo, conforme alega Jones. Todavia, não se encerrariam aí os debates sobre o conteúdo e a extensão que caberia à RSC esperada dos negócios.

Com efeito, no início da década de 1980, Frank Tuzzolino e Barry Armandi (1981, citados por CARROLL, 1999) desenvolveram um mecanismo para avaliar a RSC, para tanto propuseram uma *estrutura de hierarquia de necessidades* padronizada aos moldes da escala de Maslow (1970). Para o desenvolvimento de uma estrutura analítica que facilitasse a operacionalização da RSC, além da hierarquia de Maslow, foi considerado como apropriado pelos autores a definição de Carroll (1999). Desse modo, foi sugerido que, assim como indivíduos têm critérios a serem atendidos, também as organizações têm necessidades fisiológicas, de segurança, afiliativas, de estima e de auto realização semelhantes às dos seres humanos. A hierarquia de necessidades organizacionais seria uma ferramenta conceitual pela qual o desempenho organizacional socialmente responsável é avaliado. Em seguida, Dalton e Cozier (1982) apresentaram um modelo contendo quatro faces relativas à responsabilidade social, obtidos a partir dos eixos “ilegal/legal” e “irrespon-

sável/ responsável”, pelo qual foi definido como socialmente responsável a empresa que estivesse operando legalmente e de forma responsável, embora isso seja difícil de definir (CARROLL, 1999).

Posteriormente, Carroll (1983, citado por CARROLL, 1999) refinou a definição de RSC, apontando que a RSC envolve a condução de uma empresa, de modo que ela seja economicamente rentável; cumpridora da lei; da ética; e socialmente favorável. Assim, a RSC passou a ser constituída por quatro variáveis, a saber: a) econômica; b) legal; c) ética; d) voluntária ou filantrópica. Em 1984, Peter Drucker propôs um novo significado à RSC, no qual lucratividade e responsabilidade são compatíveis. Na visão de Carroll (1999), no entanto, a novidade da perspectiva de Drucker não era simplesmente essa compatibilidade, mas a transformação das responsabilidades sociais em oportunidades de negócios. Cochran e Wood (1984, citados por CARROLL, 1999) investigaram a lucratividade de empresas socialmente responsáveis, analisando formas de desempenho, social e financeiro como medida de RSC.

Aupperle, Carroll e Hatfield (1985), por seu turno, buscaram compreender a relação entre RSE e lucratividade, utilizando um construto da literatura teórica de RSC como medida de Responsabilidade. Eles operacionalizaram a definição de RSC, proposta por Carroll (1999), a partir de opiniões obtidas por meio de entrevistas (amostra) com executivos. Wartick e Cochran (1985) avançaram propondo um modelo denominado de “Evolução do modelo de desempenho social corporativo”, por meio do qual reformularam aspectos elencados por Carroll

(1999). Estes autores argumentaram que a definição de RSC proposta abarcava o componente ético da responsabilidade social, o qual deveria ser pensado como princípios, a responsividade social deveria ser pensada como processos e a gestão das questões sociais como políticas (CARROLL, 1999).<sup>12</sup>

Já ao final da década de 1980, Edwin Epstein (1987, citado por CARROLL, 1999), acrescentou à definição de RSC novos elementos visando relacionar *responsabilidade social, capacidade de resposta social corporativa e ética nos negócios*. Argumentou que essas três dimensões lidam com preocupações proximamente relacionadas e até sobrepostas. Por isso, propôs aglutinar a capacidade de resposta social corporativa e a ética nos negócios em uma única dimensão que denominou de: “processo de política social corporativa” (*corporate social policy process*). Para Epstein, RSC se relaciona à “correção normativa de posturas corporativas”<sup>13</sup>.

Nos anos de 1990, de modo geral, reforçaram-se as concepções de *Corporate Social Performance* (DSC), que inclui a dimensão da ética nos negócios, de cidadania corporativa e da própria teoria dos *stakeholders*. Uma das maiores contribuições para o tratamento da RSC nesse período veio em 1991, quando Donna J. Wood revisitou o modelo de DSC,

---

<sup>12</sup> They argued that my CSR definition embraced the ethical component of social responsibility and should be thought of as principles, social responsiveness should be thought of as processes, and social issues management [...] as policies (CARROLL, 1999, p. 287).

<sup>13</sup> O processo de política social corporativa tem como ponto central a institucionalização dos três conceitos mencionados por Epstein dentro das organizações empresariais. Seu entendimento de RSC, originalmente, relaciona RSC a “primarily to achieving outcomes from organizational decisions concerning specific issues or problems which (by some normative standard) have beneficial rather than adverse effects on pertinent corporate stakeholders” (EPSTEIN, 1987, citado por CARROLL, 1999, p. 288).

enfocando-o nos resultados/desempenho, o que tornou tais temáticas mais explícitas (CARROLL, 1999).

Em 1991, Carroll revisitou sua própria concepção de RSC pois nos últimos anos, as funções éticas e filantrópicas passaram a ocupar um lugar significativo. Propôs, desse modo, um modelo de representação gráfica constituído por uma pirâmide para representar as quatro dimensões: econômica; legal; ética e filantrópica. Nesta representação a pirâmide inclui a extensão das responsabilidades da empresa considerando obrigações de agir eticamente e de evitar danos aos stakeholders.<sup>14</sup>

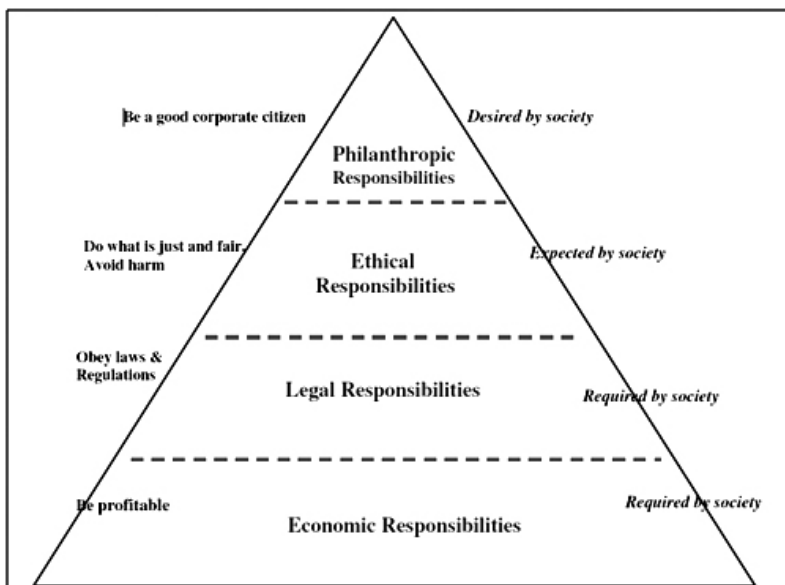


Figura 1 - Pirâmide de RSC conforme Carroll (2016, p. 5)

<sup>14</sup> A pirâmide constitui mais uma representação gráfica da RSC do que uma tentativa de adicionar um novo significado à definição de quatro dimensões (CARROLL, 1991).

A hierarquização proposta por Carroll (1991), como se pode observar, organiza as quatro dimensões em ordem de importância relativa e interdependente. A ideia de diferentes camadas da pirâmide expressa os diferentes tipos de obrigações que a sociedade espera das empresas, por isso o autor esclarece que não se trata de indicar uma forma sequencial, mas que cada responsabilidade deve ser cumprida em todos os momentos de maneira interdependente. O termo “social” na RSC sugere que o conceito de *stakeholder* personaliza-se responsabilidades sociais, delineando os grupos que as empresas devem considerar. Dessa forma, as corporações devem, além de obter lucro, cumprir a lei e apresentar conduta ética (CARROLL, 1991).

Carroll (2016), ao revisitar seu modelo, esclarece acerca dos diferentes interesses dos *stakeholders* direcionados na pirâmide, de modo que as dimensões da pirâmide, em conjunto, sejam vistas como sustentáveis. Cada um dos componentes da responsabilidade social da empresa aborda diferentes partes interessadas em termos de prioridades variadas nas quais os *stakeholders* podem ser afetados. A **Responsabilidade Econômica**, por exemplo, impacta mais drasticamente acionistas e funcionários; a **Legal** é priorizada pelos proprietários e impacta funcionários e consumidores; A **Responsabilidade Ética**, por sua vez, afeta todos os grupos de *stakeholders*, embora, envolvam frequentemente o interesse de funcionários, clientes e a sociedade no seu entorno. Por fim, a **responsabilidade filantrópica** está relacionada mais à comunidade e às organizações sem fins

lucrativos, mas também à identificação dos funcionários com causas filantrópicas.

Vista a partir de uma perspectiva das partes interessadas, a pirâmide deve ser compreendida como um todo integrado e unificado. Sustenta-se que “as empresas devem se engajar em decisões, ações, políticas e práticas que cumpram simultaneamente as quatro partes [...] espera-se que os negócios cumpram todas as responsabilidades simultaneamente” (CARROLL, 2016, p. 6, tradução nossa). A pirâmide deve ser compreendida com base em uma estrutura dinâmica e adaptável capaz de garantir sua sustentabilidade, na medida em que se concentra no presente e no futuro e que as responsabilidades representam obrigações de longo prazo, conectadas com as futuras gerações de partes interessadas.

Clarkson (1995) argumenta que o *modelo original de RSC de Carroll* (1979) representou um avanço na estrutura pensada por Preston (1975, citados por CLARKSON, 1995) e, ainda em meados da década de 1970, esse modelo introduziu uma nova conceituação de Desempenho Social Corporativo (DSC). Segundo o autor, o modelo de Carroll representou uma tentativa de conciliar a realização de objetivos sociais e econômicos com a capacidade de resposta (responsividade) social corporativa e de se concentrar no Desempenho Social Corporativo.

### 3.2 UM APORTE CRÍTICO À CONCEPÇÃO DE RSC NA GLOBALIZAÇÃO MUNDIAL

Como vimos anteriormente, desde a década de 1950, coloca-se de forma mais contundente no debate acadêmi-



co as noções e concepções sobre Responsabilidade Social Corporativa. Desde então, veio se consolidando a noção de que aspectos sociais e éticos orientam profundamente o planejamento estratégico e financeiro das empresas. Porém, mais recentemente, a concepção de RSC tem sido questionada em razão dos deslocamentos que o conceito tem sofrido no contexto dos processos de globalização e financeirização da economia, bem como em virtude da dominância das corporações multinacionais, sobretudo nas economias subalternas do sul global.

Emergiu, desse modo, um novo padrão de acumulação e de organização das relações no mundo do trabalho, das relações produtivas e no âmbito macro político. Significa dizer que a financeirização da economia se expressa pela integração dos mercados financeiros e da transmutação do capital, até então majoritariamente detido por investidores individuais, para as mãos de grandes investidores institucionais (fundos de pensão, bancos, seguradoras, etc.). A rentabilidade dos negócios, projetada a médio prazo e até então vinculada a organizações específicas localizadas em determinados territórios, passou, no capitalismo financeiro, a ser projetada a curtíssimo prazo, na medida em que as corporações não possuem mais nenhuma base territorial, pois transitam de um lado a outro via ciberespaço, e visam sobretudo a maximização dos lucros no curto prazo (MATIAS, 2014).

As significativas mudanças ocorridas, desde o limiar do século 21, nas relações entre economia, política e sociedade e, por conseguinte, no âmbito de instituições como o Estado e o mercado, incluindo agentes econômicos e não econômicos,

resultaram numa rede inextrincável de interesses e relações, permeada por disputas de poder, por acordos contratuais explícitos e implícitos, e numa grande busca de legitimidade pelos agentes econômicos. É neste cenário que o tema da RSC comparece ressignificado e encaixa-se aos discursos das corporações visando produzir legitimidade para seus negócios, devido à intensificação dos processos produtivos e consequente aumento de violações de Direitos Humanos e ambientais (MILANEZ; SALLES; GIFFONI, 2016).

Embora desde a década de 1980, no contexto das mutações das relações entre Estado e Mercado, anteriormente descritas, o debate sobre desenvolvimento sustentável como estratégia global para proteger os recursos naturais, também compôs a pauta das discussões daquele tempo, cujos principais marcos e princípios foram consolidados no *Brundtland Report* (1987)<sup>15</sup> (MATIAS, 2014); ao mesmo tempo foram se desenvolvendo discussões em torno da definição de códigos jurídicos supranacionais com vistas a regulação das corporações transnacionais, sobretudo no que concerne à soberania dos estados-nação em relação aos seus recursos naturais.

---

<sup>15</sup> Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) publicou o relatório intitulado “Nosso futuro comum”, que ficou conhecido como “Relatório Brundtland” em homenagem à presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland. O Documento contém princípios orientadores para o desenvolvimento sustentável, que é definido como “[...] o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”. Em 1989, após debate na Assembleia Geral da ONU, decidiu-se organizar uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: [https://www.are.admin.ch/are/en/home/sustainable-development/international-cooperation/2030agenda/un\\_-milestones-in-sustainable-development/1987--brundtland-report.html](https://www.are.admin.ch/are/en/home/sustainable-development/international-cooperation/2030agenda/un_-milestones-in-sustainable-development/1987--brundtland-report.html)< Acesso em 02/02/21>

Destacam-se duas fases no cenário sociopolítico para a criação de um código externo de regulação. Na primeira, se põs em questão a concepção clássica que vinculava empresas transnacionais ao desenvolvimento. Porém, as mudanças decorrentes das reformas estruturais e liberalização comercial, ensejaram críticas que puseram em questão o discurso dos efeitos positivos das multinacionais em relação à ideia de criação de riqueza, de transferência de tecnologia e de respeito à legalidade, em contraposição ao aumento das denúncias por violações de direitos humanos e das leis trabalhistas fundamentais, o que requeria que se criasse código internacionais para controlar os efeitos nocivos de suas atividades (ZUBIZARRETA, 2009).

A segunda fase, inicialmente branda, caracterizou-se por uma ofensiva dos países ricos e das multinacionais, mas que mais tarde se tornaria crescentemente prejudicial para os interesses dos países receptores dessas corporações. Uma longa trajetória de Cartas, Tratados, Convênios, Acordos, Pactos, Declarações, e Recomendações, vieram sendo pactuados desde o fim da 2ª Guerra, caracterizam os principais instrumentos internacionais relativos ao controle de atuação de corporações estrangeiras em territórios (principalmente em países do sul global), os quais variam entre instrumentos vinculantes e não vinculantes<sup>16</sup>. Por mais que os instrumentos

---

<sup>16</sup> Zubizarreta (2009) destaca o estabelecimento da 'Nova Ordem Econômica Internacional' de maio de 1974 e a 'Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados' vinculada a Resolução 3.281 em dezembro de 1974, ambos documentos estabelecidos pela Assembleia Geral da ONU, como duas normas internacionais mais relevantes e de maior potencial, no entanto não foram vinculantes para determinar obrigações empresariais e se encontraram sob forte oposição de multinacionais. Sobre estes aspectos ver: Cuadro 1: Los principales instrumentos internacionales relativos a la Inversión Extranjera Directa (ZUBIZARRETA, 2009, p. 30-31).

tenham sido muito frágeis em sua implementação efetiva e a obrigatoriedade jurídica, firmou-se a noção de que um fator indispensável para a efetividade dos direitos humanos é o direito à soberania permanente de recursos naturais, considerando que 50% das atividades de empresas estrangeiras se referem à exploração (ZUBIZARRETA, 2009).

Importante destacar que tanto os países ricos como as corporações multinacionais se opuseram à constituição de um código externo de regulação ad hoc, argumentando que não reconhecem soberania nacional dos povos, ao mesmo tempo em que não permitem que os países receptores sejam donos de seus recursos e não aceitam o valor das jurisdições internas em relação aos seus interesses. Suas ações se enquadradas sob o Direito Comercial Global as torna em legisladores internacionais próprios em plena interlocução com os estados receptores.

A filosofia dos códigos de conduta externos segue a lógica da soft law. (...) O controle das multinacionais muda dos fundamentos normativos para os sistemas voluntários e unilaterais. A lógica assimétrica invariavelmente prevalece. (ZUBIZARRETA, 2009, p. 38)<sup>17</sup>

Em 1999, através de uma iniciativa internacional das Nações Unidas, formou-se o *Global Compact* (Pacto Mundial), uma tentativa para institucionalizar uma aliança entre as Nações Unidas e o setor privado. O intuito principal foi a criação de um mercado global eficiente considerado justo

---

<sup>17</sup> Do original: "La filosofía de los códigos de conducta externos se mueve en la lógica del derecho blando. (...) El control de las multinacionales se desplaza de los fundamentos normativos hacia sistemas voluntarios y unilaterales. La lógica de asimétrica se impone invariablemente." (ZUBIZARRETA, 2009, p. 38).

pelos signatários e com preocupações à integridade humana, no entanto através de pacto se institucionalizou RSC como padrão de comportamento para multinacionais (ZUBIZARRETA, 2009; RAMIRO, 2009).<sup>18</sup>

O Pacto Global constituiu numa tentativa de instituir um conjunto de regras universais, porém isso tem sido problemático pela falta de obrigatoriedade. Acordos internacionais sobre direitos humanos são *obrigatórios* para governos. Para empresas multinacionais há acordos *voluntários* ou *recomendações de ação*<sup>19</sup>. No entanto, cabe às empresas definir a aplicação e a realização desses princípios de acordo com os contextos políticos e sócio-institucionais onde atuam (MILANEZ; SALLES; GIFFONI, 2016).

Ainda que não haja um instrumento vinculante, tentou-se estabelecer um padrão universal de RSC. Nesse sentido, as ações de RSC são apresentadas como mecanismos de *autorregulação responsável* por parte das empresas para cumprir demandas sociais sem necessitar da implementação de instrumentos normativos (leis, decretos etc.) e maior controle estatal. Por mais que o Pacto Global represente um marco para RSC, críticos alegam que ele não é tão específico em relação às suas regras e que faltam mecanismos para avaliar o engajamento e o compromisso das empresas, permitindo

---

<sup>18</sup> A Vale S/A, uma das maiores mineradoras do Brasil, fazia parte do Pacto Global da ONU, porém, após ser pressionada por 18 empresas nacionais e internacionais, retirou-se em maio de 2019 por causa dos crimes de responsabilidade ocorridos em Mariana e Brumadinho, MG. A saída da Vale de uma das maiores alianças de RSC do mundo demonstrou a precariedade e insuficiência que os princípios de RSC são adotados pelas mineradoras brasileiras (CHADE, 2019).

<sup>19</sup> Por exemplo, as Normas sobre Responsabilidade de Empresas Transnacionais (2003) ou os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (2011), ambas da ONU.

que elas criem narrativas que sustentem e legitimem suas ações, mesmo que elas sejam danosas ao meio ambiente e às populações que residem próximas ao empreendimento (RAMIRO, 2009).

A partir da necessidade de analisar mais criticamente os efeitos da adoção da RSC e a postura das empresas em termos de sua relação com as partes interessadas, faz-se uma integração dos conceitos de RSC apresentados com as categorias da RGPM para melhor entender os desdobramentos disso no âmbito das estratégias empresariais das mineradoras.

#### 4 A RSC COMO ESTRATÉGIA DE AÇÃO DA RGPM

O modelo das Redes Globais de Produção Mineral permite associar as ações de RSC às diferentes estratégias adotadas pelas empresas. Recapitulando, vê-se que as categorias apresentadas na RGPM (valor, poder, enraizamento) se traduzem em diferentes estratégias corporativas (institucional, social, territorial, financeira, de mercado e de relações de trabalho) pelas quais a empresa adota distintos comportamentos para assegurar e fortalecer seu poder e sua lucratividade. Essas estratégias são formadas de acordo com as distintas demandas e situações que a empresa enfrenta, elementos importantes na análise da estratégia social.

Revisitando as contribuições de Carroll, o modelo de pirâmide da RSC entende o cumprimento da **Responsabilidade Econômica**. A empresa tem, sob essa ótica, a obrigação social de gerar lucro e prover bens a um *preço justo*, ou seja, relacionado ao real valor da mercadoria (CARROLL; BUCHHOLTZ, 2008), noção que dialoga com as *estratégias de mercado*,

*financeira e territorial*. Essa perspectiva enfatiza a criação e o aumento de *valor*, compactuando com a visão de Drucker (1984, citado por Carroll 1999) de que o interesse econômico das empresas inclui a transformação de ações de RSC em lucro.

Em relação à **Responsabilidade Legal**, a empresa deve agir conforme as obrigações legais, sendo punível em caso de não-cumprimento, o que leva a perdas econômicas (CARROLL; BUCHHOLTZ, 2008). Essa noção se relaciona à *estratégia institucional e à de relações de trabalho*, as quais buscam fortalecer o *poder* empresarial. Na evolução da RSC, pelo modelo de Dalton e Cozier, as empresas poderiam ser classificadas pelos eixos “legal/ilegal” e “irresponsável/responsável” (CARROLL, 1999). Essas categorias de estratégias podem ser associadas à preocupação com os stakeholders primários, aqueles que tem o poder e a legitimidade para demandar certas ações. Constituem, por exemplo, trabalhadores, sindicatos, agências reguladoras etc.

A **Responsabilidade Filantrópica** diz respeito a ações *voluntárias* por parte das empresas, não sendo, portanto, compulsoriamente demandadas. Por serem voluntárias, dependem de compreensões sobre o compromisso do próprio empreendimento. Nessa discussão, optou-se por não detalhar essa categoria, já que se trata de uma noção de responsabilidade mais implícita e subjetiva em relação às demais.

A **Responsabilidade Ética** é a dimensão que compreende práticas demandadas ou ações proibidas pela sociedade. Refere-se às normas sociais vigentes na atuação empresarial em contexto socioeconômico específico (CARROLL; BUCHHOLTZ,

2008), enquadrando aqui a *estratégia social*, que visa fortalecer o *enraizamento* da empresa no contexto local.

Argumenta-se, no debate crítico sobre a RSC, que a categoria do *enraizamento*, em específico o territorial, constitui uma estratégia central para as ações de Responsabilidade Ética, pois está diretamente relacionada ao modelo de gestão das demandas de *Stakeholders* secundários. Ao identificar as diferentes demandas, a empresa passa a direcionar suas ações de RSC para tais interesses, com vistas a fortalecer seus laços locais. Isso dialoga com as contribuições de Sethi (1970) e Epstein (1980) quanto à *responsividade social* e à capacidade da empresa de reagir às pressões externas (citados por CARROLL, 1999).

Para situar essas categorias no caso da mineração é necessário fazer algumas considerações. A mineração é uma atividade industrial altamente invasiva, que causa profundas mudanças no *território*, devido à introdução de largos sistemas de extração, processamento, carga e transporte no território e para além dele (MILANEZ; SANTOS, 2013).<sup>20</sup>

A atividade mineradora gera profundos impactos na região, como as poluições atmosférica, sonora e visual, por toda a modificação do entorno para construção de barragens, o uso massivo de água, a dificuldade de instalação de outros ramos de atividade, entre outros. Diante de tantas externalidades negativas, as empresas adotam diferentes

---

<sup>20</sup> A Samarco S/A, por exemplo, configura-se em um complexo industrial integrado de lavra, beneficiamento, transporte e pelotização de minério de ferro em duas unidades operacionais. Uma em Germano, em Mariana (MG) e a outra em Ubu, Anchieta (ES), onde estão quatro usinas de pelotização, sendo que as unidades estão interligadas por três minerodutos de 400 quilômetros de extensão, que atravessam 25 municípios dos dois estados (WANDERLEY, MANSUR, PINTO, 2016; SAMARCO 2020).



programas de relações comunitárias ou de monitoramento de comunidades próximas. Intenta-se reduzir o *Risco Social Corporativo*, aproximar a empresa da sociedade e amenizar movimentos críticos (ACSELRAD; PINTO, 2009).

Outro aspecto decorrente do enraizamento territorial é o conceito de *'company town'*, que compreende a inserção da empresa em um local remoto (e em muitos casos de baixa infraestrutura) como fator que leva a uma cadeia de dependência econômica em torno do empreendimento. A dependência da receita municipal e a grande atratividade de empregos criam um efeito de adesão social, tendo esse sentimento fortalecido mediante ações específicas de RSC, como o oferecimento de cursos de capacitação técnica para a população local (SANTOS; MILANEZ; 2017). Essa relação, também conceituada como “minério-dependência” (FONTOURA; NAVES; TEODÓSIO; GOMES, 2019), é um mecanismo para fortalecer o poder corporativo, por exemplo através de ameaças. Isso porque, em casos de movimentos sindicais apontarem greves ou outras formas de contestação, a empresa pode ameaçar se instalar em outro local, por exemplo, em estados que apresentem condições mais favoráveis (ACSELRAD; PINTO, 2009).

Karidio e Talbot (2020) apontam as estratégias defensivas de empresas mineradoras como *estratégias de neutralização*, alegando que, dependendo da pressão exercida pelo movimento de contestação, as empresas utilizam diferentes mecanismos de comunicação empresarial com o objetivo de obter e manter a *Licença Social para Operação (LSO)*. A concessão da LSO está diretamente atrelada à *legitimidade*

*sociopolítica*, definida como “[a] percepção de que o projeto/ empresa contribui para o bem estar da região, respeita o modo de vida local, atende às expectativas sobre seu papel na sociedade, e age de acordo com a visão dos stakeholders sobre justiça”<sup>21</sup> (BOUTILIER; THOMSON, 2011, p. 4). Nesse sentido, as estratégias de neutralização das corporações se enquadram na divulgação de informações a propósito de justificar comportamentos empresariais antiéticos e legitimando a persistência de impactos negativos causados por uma empresa (KARIDIO; TALBOT, 2020).

Algumas dessas estratégias e narrativas foram adotadas para neutralizar os conflitos socioambientais decorrentes do rompimento da barragem da Samarco. Ao delegar a gestão das reparações do desastre-crime à Fundação Renova, a Vale e BHP Billiton visaram desassociar seu nome desse contexto e evitar marketing prejudicial (VIEIRA, 2019).

Considerando os potenciais impactos socioambientais decorrentes da forma como a indústria mineradora opera, a formulação de pautas ambientais como RSC pelas empresas é outro aspecto relevante. No processo de transferência de poder dos órgãos estatais para as empresas multinacionais, criam-se negociações a respeito de questões ambientais. Logo, o mercado e as multinacionais se posicionam ativamente como solucionadoras dos problemas, ao invés de causadoras, invertendo-se os papéis. Cria-se uma gestão especializada que implementa as soluções (tecnológicas)

---

<sup>21</sup> “The perception that the project/company contributes to the well-being of the region, respects the local way of life, meets expectations about its role in society, and acts according to stakeholders’ views of fairness.” (BOUTILIER, THOMSON, 2011, p. 4)

para os problemas ambientais, ao mesmo tempo em que se negligenciam os saberes tradicionais e as emoções dos atingidos. O debate em torno dos impactos se torna meramente tecnológico-científico diminuindo a importância do conhecimento local, afastando o tema das pessoas atingidas e evidenciando a estrutura assimétrica de poder e de acesso à informação (RAMIRO, 2009).

As ações de RSC e a implementação de princípios de governança ambiental, ao englobar temáticas ambientais por meio de tratados e normas transnacionais, tem buscado consolidar o aspecto ambiental na gestão empresarial, que se torna um negócio próprio de lucro. Tais ações e acordos são, no entanto, em muitos casos, baseados na voluntariedade dos entes, de modo a não garantir marcos efetivos de justiça ambiental (CERDÀ, 2009). Diante disso, observa-se que, no Brasil, o discurso humanitário ganhou força principalmente pela inserção de organizações mundiais de monitoramento dos Direitos Humanos, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Movimentos sociais críticos à mineração cresceram tanto em termos de representação quanto em relação aos seus recursos monetários e humanos, contando com uma base cada vez maior de apoio de especialistas e proeminência mundial (MILANEZ; SALLES; GIFFONI, 2016).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, observa-se que a RSC engloba distintos aspectos, desde a sua instauração como estratégia empresarial de geração de lucro, até sua implementação como princípio

regulador das relações entre estado e mercado diante a profunda autonomia de empresas multinacionais.

No âmbito político, a RSC passa a ser um mecanismo pelo qual as corporações multinacionais estabelecem e fortalecem sua autorregulação; e, no âmbito social, uma ferramenta para amenizar impactos socioambientais por meio de estratégias de alienação e dependência do empreendimento. Nos âmbitos econômico e empresarial as ações de RSC se traduzem como estratégia de marketing, fortalecimento de contratos e financiamentos, gestão de interesses de stakeholders e busca de vantagem competitiva.

Nota-se que as políticas e ações de RSC tem se constituído em mecanismos essenciais para a redução de poder estatal em relação às corporações e para que a autorregulação seja legitimada. Além disso, RSC tem se apresentado como ferramenta de comunicação para promover marketing positivo e como estratégia para melhorar a imagem da empresa por meio de soluções para problemas que as próprias corporações desencadeiam.

A insuficiência de regulamentações e de controle efetivos em níveis globais, parece levar as grandes corporações a operarem sob um regime de autorregulação, ou seja, de modo a decidirem com base em seus próprios interesses como agir. Isso demonstra que, na prática, a adoção de medidas de RSC por grandes empresas deturpa o real valor da dimensão ética, da satisfação de interesses públicos, tornando-a um instrumento de comercialização e do próprio fortalecimento da atividade mineradora.

É, portanto, nesta conjuntura, caracterizada pelo deslocamento dos fundamentos normativos de controle pelo poder público para sistemas voluntários e unilaterais das corporações transnacionais, que os conflitos socioambientais se intensificaram e que desastres tecnológicos catastróficos passam a ocorrer com maior frequência. As corporações da RGPM, instaladas no território brasileiro se sobressaem, neste contexto, por contabilizar diversos desastres nos últimos tempos. Como principais protagonista desta Rede as empresas Samarco/Vale/BHP Billiton do Brasil, proprietárias da barragem de Fundão, em Mariana Minas Gerais, em novembro de 2015, se tornaram réis do maior desastre de barragem do mundo, tanto em volume como em extensão<sup>22</sup>. E, em seguida, em 2019, ocorreu o rompimento da barragem de Brumadinho de propriedade da Vale S/A, considerado o segundo maior desastre industrial do século.

Se até a ocorrência destas tragédias, o discurso predominante no Brasil em torno das benesses da mineração se baseou em aspectos positivos da atividade, como propulsão do *desenvolvimento, da prosperidade econômica e da criação de emprego*, o mesmo não pode ser dito, no pós-desastres. Por consequência das catástrofes, o debate sobre a violação de Direitos Humanos e a proteção ao meio ambiente se fortaleceu na cena pública, evidenciando-se a insuficiência das práticas de RSC no Brasil (MILANEZ; SALLES; GIFFONI, 2016).

---

<sup>22</sup> Bowker, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). World Mine Tailings Failures From 1915. Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> Acesso em: jun. 2019

A junção do modelo da RGPM com as categorias conceituais da pirâmide de Carroll permitem organizar e relacionar alguns dos principais aspectos sobre RSC às diferentes estratégias empresariais que, por si, refletem novamente a estrutura econômica-global sob quais agem. Isto posto, a integração dos modelos auxilia na revisão crítica de ações de RSC diante do contexto da globalização econômica.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H., PINTO, R.G. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**. v.19, n.2, Jul-Dez., p. 51-64. 2009.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta. Brasília. 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>> Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução normativa nº 1, de 24 de agosto de 2012. Diário Oficial da União. Brasília, 30 ago. 2012. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014\\_Instrucao\\_normativa\\_de\\_01\\_de\\_agosto\\_de\\_2012.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/09062014_Instrucao_normativa_de_01_de_agosto_de_2012.pdf)>. Acesso em: fev. 2020.

BRASIL. Instrução normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União. Brasília, 22 dez. 2016. Anexo V. 2016. Disponível em:<[https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/Cobrade\\_com-simbologia.pdf](https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/Cobrade_com-simbologia.pdf)>. Acesso em: fev. 2020

BOUTILIER, R.G., THOMSON, I. **Modelling and Measuring the Social License to Operate: Fruits of Dialogue between Theory and Practice**. Disponível em:<<https://sociallicense.com/>>

publications/Modelling%20and%20Measuring%20the%20SLO.pdf> (acesso em 01.02.21), p. 4, 2011.

BOWKER, L.; CHAMBERS, D. In the Dark Shadow of the Supercycle Tailings Failure Risk & Public Liability Reach All Time Highs. **Environments**, v. 4, n. 4, p. 75, 2017.

CARROLL, A. B. Carroll's pyramid of CSR: taking another look 2016. **International Journal of Corporate Social Responsibility**. 2016. 1: 3.

\_\_\_\_. Corporate social responsibility: evolution of a definitional construct. **Business & Society**, [S.l.], v. 38, n. 3, p. 268-295, set. 1999.

\_\_\_\_. The pyramid of corporate social responsibility: toward the moral management of organizational stakeholders. **Business Horizons**, [S.l.], v. 34, n. 4, p. 39-48, Jul./Aug. 1991.

\_\_\_\_.; BUCHHOLTZ, A. K. **Business & Society**. Ethics and Stakeholder Management. Mason, OH: Cengage Learning, 2008.

CERDÀ, M. O. Justicia Ambiental, gobernanza y responsabilidad social corporativa. In: ZUBIZARRETA, J. H.; RAMIRO, P. (eds.). **El negocio de la responsabilidad**. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales. Barcelona: Icaria editorial, p. 147-171, 2009.

CHADE, J. Pressionada, Vale sai do pacto mundial de responsabilidade social. **UOL**. Blogosfera. 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/29/pressionada-vale-sai-de-pacto-mundial-deresponsabilidade-social/>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2021.

CLARKSON, M. B. E. A Stakeholder Framework for analyzing and evaluating Corporate Social Performance. **Academy of Management Review**. Vol. 20, No. 1, 92-117. 1995.

DJELIC, M.-L.; SAHLIN-ANDERSSON, K. Transnational Governance in the making – Regulatory Fields and their dynamics. **Transnational governance**, p. 1–47, 2006.

ELLER, W.; GERBER, B. J.; BRANCH, L. E. Voluntary Nonprofit Organizations and Disaster Management: Identifying the Nature of Inter-Sector Coordination and Collaboration in Disaster Service Assistance Provision. **Risk, Hazards & Crisis in Public Policy**, v. 6, n. 2, p. 223–238, 2015.

FONTOURA, Y. et al. “Da lama ao caos”: reflexões sobre a crise ambiental e as relações Estado-empresa-sociedade. *Farol Revista de Estudos Organizacionais*, v. 6, 2019.

FREEMAN, R. E., HARRISON, J. S., WICKS, A. C., PARMAR, B., DE COLLE, S. Stakeholder theory: The state of the art. **Academy of Management Annals**, 4 (1), 1–343, 2010.

GOMES, M. V. P.; MERCHÁN, C. R. Governança Transnacional: Definições, Abordagens e Agenda de Pesquisa. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 1, p. 84–106, 2017.

HENDERSON, J.; DICKEN, P.; HESS, M.; COE, N.; YEUNG, H. W. -C. Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. **Revista de Pós Ciências Sociais**, UFMA. [s. l.], v. 8, n. 15, p. 143-166, 2011.

HESS, M. Spatial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness. In: **Progress in Human Geography**, v. 28, n. 2, p. 165-186, 2004.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Brasília, 2015. p.74. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo\\_tecnico\\_preliminar\\_Ibama.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf)>. Acesso em: dez. 2019.

KARIDIO, I.; TALBOT, D. Controversy in mining development: a study of the defensive strategies of a mining company. In: **Journal of Sustainable Finance & Investment**. v. 10, n. 1, p. 18-43, 2020.

KREITLON, M.P. **A Ética nas Relações entre Empresas e Sociedade**: Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Social Empresarial. XXVIII ENANAPD, Curitiba, 2004.

KYTLE, B., RUGGIE, J. G. Corporate Social Responsibility as Risk Management: A Model for Multinationals. **Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper**. n. 10. March. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. p. 1-17, 2005.

LYRA, M. G. Challenging extractivism: Activism over the aftermath of the Fundão disaster. **Extractive Industries and Society**, v. 6, n. 3, p. 897–905, 2019.

MAHER, R.; VALENZUELA, F.; BÖHM, S. The Enduring State: An analysis of governance-making in three mining conflicts. **Organization Studies**, v. 40, n. 8, p. 1169– 1191, 2019.

MATIAS, E. F. P. **A humanidade contra as cordas**. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

- MENEGHETTI, F. K. O que é um Ensaio-Teórico? **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, Curitiba, v. 15, n. 2, pp. 320-332, Mar./abr. 2011.
- MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. Pereira dos. **A Rede Global de Produção (RGP) do Minério de Ferro**: empresas, estado e agentes de contestação. XVI Congresso Brasileiro de Sociologia. 10 a 13 de setembro. Salvador. 2013.
- MILANEZ, B.; SALLES, R.; GIFFONI, R. Mineração e Violações de Direitos Humanos: uma abordagem construtivista. **Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**. v.1, n.1, p. 140-177, 2016.
- MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P.; MAGNO, L.; WANDERLEY, L. J. M.; MANSUR, M. S.; PINTO, R. G.; GONÇALVES, R. J. A. F.; COELHO, T. P. **A estratégia corporativa da Vale S.A.**: um modelo analítico para as Redes Globais Extrativas. Versos - Textos para Discussão PoEMAS, v.2, n.2, p. 1-43, 2018.
- MORGAN, G.; GOMES, M. V. P.; PEREZ-ALEMAN, P. Transnational governance regimes in the Global South: Multinationals, states and NGOs as political actors. **RAE Revista de Administração de Empresas**, v. 56, n. 4, p. 374-379, 2016.
- OWEN, J. R. et al. Catastrophic tailings dam failures and disaster risk disclosure. **International Journal of Disaster Risk Reduction**, v. 42, 2020.
- RAMIRO, P. Las multinacionales y la Responsabilidad Social Corporativa: de la ética a la rentabilidad. In: ZUBIZARRETA, J.H.; RAMIRO, P. (eds.). **El negocio de la responsabilidad**. Crítica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales. Barcelona: Icaria editorial, p. 47-78, 2009.

SAMARCO. A Samarco. Disponível em: <<https://www.samarco.com/a-samarco/>>. Acesso em 04 de maio de 2020.

SANTOS, R.S.P.; MILANEZ, B. Estratégias corporativas no setor extrativo: uma agenda de pesquisa para as ciências sociais. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**. Vitória, v.5, n.1, dezembro, p.1-26, 2017.

SANTOS, R.S.P.; MILANEZ, B. Poder corporativo e ação econômica: reflexões a partir da mineração de ferro. **Revista de Ciências Sociais**. n. 48, janeiro/junho, p.95-113, 2018.

SMART, S. The political economy of Latin American conflicts over mining extractivism. **Extractive Industries and Society**, n. 7(2), February, p. 1–13, 2020.

SVAMPA, M. “Consenso de los commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, v. 244, p. 30-46, 2013.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Mine Tailings Storage: Safety Is No Accident. Nairobi; Arendal: UNEP. 70 p. 2017.

VARELA, L. G. **Da Samarco ao Jornal Nacional**: relações entre a comunicação organizacional e o telejornalismo no desastre em Mariana- MG. 2018. Dissertação (Mestrado em Jornalismo). Programa de Pós-Graduação em Jornalismo. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

VIEIRA, D. R. **Discursos e lógicas de poder no processo de reparação dos danos gerados pelo desastre-crime da barragem da mineração da Samarco**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2019.

WANDERLEY, L. J.; MANSUR, M. S.; PINTO, R. G. Avaliação dos antecedentes econômicos, sociais e institucionais do rompimento da barragem de rejeito da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). In: MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (Orgs.). **Desastre no Vale do Rio Doce**. Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, p. 39-87, 2016.

ZHOURI, A. et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 36-40, 7, 2016.

ZUBIZARRETA, J. H. Lex Mercatoria o derechos humanos? Los sistemas de control de las empresas transnacionales. In: ZUBIZARRETA, J. H.; RAMIRO, P. (eds.). **El negocio de la responsabilidad**. Critica de la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas transnacionales. Barcelona: Icaria editorial, p. 13-46, 2009.



## PARTE 2

### **TRATA DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS CRIADOS PARA REPARAÇÃO E A CRÍTICA AO MODELO DE REPARAÇÃO CRIADO**



# **NEOEXTRATIVISMO E CATÁSTROFES SOCIOAMBIENTAIS EM MINAS GERAIS: DESDOBRAMENTOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA REPARAÇÃO NO CASO DA BARRAGEM DE FUNDÃO DAS MINERADORAS SAMARCO/ VALE/BHP BILLITON<sup>1</sup>**

Marta Zorzal e Silva

## **INTRODUÇÃO**

Em novembro de 2015, o Brasil viu-se diante do maior desastre socioambiental de barragens do mundo, tanto em termos de volume liberado e de extensão geográfica afetada, quanto de custos relativos à destruição e às compensações envolvendo rejeitos de mineração. Também em 2015, o Brasil, não por acaso, foi o maior exportador de minérios da América Latina e o segundo maior do mundo. Sua participação no mercado global de minérios foi superior a países como África do Sul, Peru e Chile, tidos como maiores mineradores

---

<sup>1</sup> Este capítulo foi produzido no âmbito da pesquisa denominada: “A Samarco, o Estado e a Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão”, realizada com o auxílio financeiro do Edital FAPES Universal (Nº 03/2017). Contou com apoio de 5 bolsistas de Iniciação Científica – Júlia Spinassé Lechi; Paulo S. de Jesus; Pedro R. Castro, Clarisse Souza Barboza, Priscila Dias C. Lima – participação de 2 mestrands: Diovana R. Vieira, Elisa M.H. Herkner, e uma doutoranda Tania Maria Silveira. Também esteve vinculada à pesquisa: “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social degovernança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do rio Doce no Espírito Santo”, que contou com apoio financeiro da Chamada CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA (Nº 06/2016). A autora agradece a colaboração dos estudantes e dos pesquisadores colaboradores André Ricardo Valle Vasco Pereira (Ufes) e Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (FDV).



do planeta. Atingiu o marco de cerca de 11% de todos os minérios exportados, naquele ano. Em termos de composição da pauta de exportação mineral, o país detém o 1º lugar em nióbio, o 2º lugar minério de ferro, o 3º em bauxita, o 4º em manganês e o 7º em cobre (DNPM, 2016; INTERNATIONAL TRADE CENTER, 2015 apud MILANEZ, 2019a, p. 386).

Este cenário chama a atenção para a magnitude do extrativismo e sua relação com o crescimento dos conflitos socioambientais e com as situações de desastres que tem ocorrido no Brasil, em particular, e na América Latina como um todo (GUDYNAS, 2012; SVAMPA, 2013, 2019; ACSELRAD, 2018; MILANEZ, 2013, 2019a). A contextualização, ainda que breve, do debate em torno das novas formas de apropriação dos recursos naturais, denominados de neoextrativismos, por um lado, e sobre as mudanças nos padrões de regulação ambiental *pari passu* com a expansão da apropriação dos recursos naturais, por outro, se faz necessária para compreensão das relações que tem conduzido ao aumento no número de desastres.

Porém, antes de adentrarmos na caracterização do contexto sobre a expansão das formas de apropriação dos recursos naturais e suas consequências, se faz necessário explicitar, em grandes linhas, o panorama das tendências do mercado global de *commodities* que veio se desenhando desde as últimas décadas do século 20. Trata-se de um período de transformações significativas no consenso hegemônico que havia pautado as relações econômicas e institucionais, de corte keynesiano até meados dos anos setenta, para um novo consenso pautado pelo neoliberalismo. As reformas estrutu-

rais visando reduzir o tamanho do Estado<sup>2</sup>, sob o argumento da crise fiscal, da necessidade de redução das despesas sociais do Estado, venda das empresas estatais, via privatizações, desregulamentação, liberalização do comércio, das taxas de câmbio e das relações trabalhistas caracterizaram as políticas econômicas da maioria dos países da América Latina e de grande parte das economias capitalistas do mundo ocidental. Complementa este cenário a queda do Muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991) ocorridos em fins dos anos oitenta e início dos noventa.

Ao mesmo tempo, com o maior desenvolvimento das telecomunicações e da informática, pós anos setenta, as sociedades apresentaram novas condições para o processamento de informações e intercâmbio entre elas e seus mercados. Desde então, as novas tecnologias da informação e comunicação revolucionaram as relações de tempo e espaço impulsionando a globalização e a financeirização da economia e dos mercados. Os grandes conglomerados nacionais deram lugar as redes corporativas transnacionais, configurando complexas redes de produção e comercialização nos mais diversos setores econômicos. Desde o final do século 20, os processos de reestruturação produtiva, em curso, pro-

---

<sup>2</sup> Essas reformas ganham força no mundo ocidental sobretudo a partir do Consenso de Washington que preconizou um conjunto de medidas para resolver as crises do sistema capitalista naquela quadra da história. O Consenso de Washington caracteriza-se por um conjunto de medidas econômicas pactuadas, em 1989, pelas instituições multilaterais de crédito — Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento — líderes de governo da América Latina e grande parte da elite de economistas do International Institute for Economy, que se reuniram na capital dos EUA para discutir sobre a questão da dívida externa dos países da América Latina. Ver, entre outros: BRESSER-PEREIRA, 1991; SOLA, L.; PAULANI, L. 1995.

piciaram o surgimento de um novo padrão de acumulação e de organização das relações no mundo do trabalho e nos setores produtivos, bem como no âmbito macro político.

De acordo com diversos autores, sobretudo os de tradição marxista, essas mudanças conduziram a um novo ciclo de acumulação por desapropriação (HARVEY, 2004)<sup>3</sup> que desembocou no ciclo do neodesenvolvimentismo extrativista na América Latina (GUDYNAS, 2012; SVAMPA, 2019). Na economia brasileira essas reformas tiveram início a partir do governo Collor de Mello (1990-1992) e foram acompanhadas pela presença crescente do setor empresarial na esfera política (ACSELRAD, 2018, p. 7). Em termos de efeitos para a economia e a sociedade brasileira, tais reformas conduziram o país na contramão de todos esforços de diversificar, agregar valor e densificar suas cadeias produtivas. Apesar dos distintos governos que estiveram à frente do país entre 1990 e 2020, o saldo mais visível foi a reprimarização da economia brasileira. A desindustrialização promovida pelas reformas cambiais, liberalização comercial e privatizações, recolocou em cena, para mover a economia, os estoques de recursos naturais, que na nova dinâmica das chamadas “cadeias globais de valor”<sup>4</sup> encontraram um cenário mais do que favorável

---

<sup>3</sup> Sobre este aspecto Harvey (2004) argumenta nos seguintes termos: “As crises da dívida podem ser usadas para reorganizar as relações sociais de produção em cada país, com base em uma análise que favorece a penetração do capital externo. Regimes financeiros internos, mercados internos e empresas prósperas foram deixados à mercê de empresas americanas, japonesas ou europeias(...). A acumulação por desapropriação tornou-se uma característica muito mais central no capitalismo global (com a privatização como um de seus principais mantras)” (HARVEY, 2004, p. 118).

<sup>4</sup> Cadeias globais de valor (CGV) é um conceito que reconhece a possibilidade de que um produto, desde sua concepção até a distribuição, pode passar por diversos países. Isto é, cada etapa produtiva pode ser realizada em um país diferente em função dos custos de produção e da capacidade tecnológica de cada país. Há uma série de expressões,

para que os agentes econômicos, agora “repaginados” pas-  
sassem a dar o tom da expansão do capitalismo financeiro  
no Brasil. Desse modo, a extração e o baixo processamento  
de recursos naturais (soja, gado, minério de ferro, celulose,  
etanol, siderurgia, metalurgia, petroquímica, cimento, etc.),  
assumiram centralidade na economia brasileira e passaram  
a integrar as Redes Globais de Produção (HENDERSON, J. et  
al 2002; MILANEZ; SANTOS, 2013), como uma derivação de  
acordos setoriais privados em escala global, contando com  
pleno suporte político-institucional do país. Com efeito,  
segundo Araújo & Garzon, “o resultado é uma economia  
reflexa em termos de escala de intensividade na extração e  
escoamento de matérias-primas e uma institucionalidade  
maleável ao ponto de expor a população e o meio ambiente  
a catástrofes em série”(ARAÚJO; GARZON, 2020, p. 74)

Concordamos com Araújo; Garzon (2020, p. 75) que,  
“não se trata aqui de eventos isolados”, mas de um padrão  
de acumulação que “reorganiza os processos produtivos  
sob impulso da máxima rentabilização apelando para a  
sintetização de povos e territórios na forma de custos e  
riscos financeiros”. Neste sentido, tendo este contexto mais  
geral em mente, este capítulo visa explorar como que estes  
fatores gerais associados à fatores críticos da conjuntura  
pós *boom* das *commodities* confluíram para produzir, em  
Minas Gerais, os dois maiores desastres de barragens de  
rejeitos de mineração que o mundo já conheceu, na segunda

---

como internacionalização da produção, fragmentação da produção, cadeia de supri-  
mentos, terceirização, etc. que estão associadas ao conceito. Ver em: <https://portal.apexbrasil.com.br/as-cadeias-globais-de-valores-e-os-desafios-para-os-paises-que-desejam-fazer-parte-de-um-modelo-de-fragmentacao-da-producao/>

década do século 21, num intervalo muito curto de tempo entre eles: a castástrofe do rompimento da barragem de Fundão<sup>5</sup>, localizada no município de Mariana-Minas Gerais, em 05 de novembro de 2015, e a catástrofe do rompimento da barragem do Córrego do Feijão<sup>6</sup>, no município de Brumadinho-Minas Gerais, em 25 de janeiro de 2019, praticamente com um intervalo de três anos entre elas.

Para tanto, em termos metodológicos a análise conta com fontes secundárias e empíricas. No que concerne as fontes secundárias a pesquisa apoiou-se na análise seletiva da literatura sobre neoextrativismo na América Latina e no Brasil; forma de inserção da economia brasileira nos circuitos dos processos de globalização e financeirização hodiernos; mudanças nos padrões de regulação da relação Estado/mercado. E, na análise documental dos instrumentos jurídicos criados para reparação, de documentos diversos produzidos pelas instituições envolvidas na reparação; documentos produzidos pelo Ministério Público Federal e pelas organizações peritas contratadas pelo MPF (Ramboll e Fundação Getúlio Vargas). A fontes empíricas resultam de entrevistas realizadas com gestores e técnicos de órgãos públicos<sup>7</sup> legitimados pelo TTAC, para atuarem

---

<sup>5</sup> O desastre da barragem de Fundão é considerado o maior desastre de barragem ocorrido no mundo. Para maiores informações ver: de Bowker, Lindsay Newland & Chambers, David. (2018). World Mine Tailings Failures From 1915. Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/> Acesso em: jun. 2019

<sup>6</sup> O desastre de Brumadinho é considerado o maior acidente de trabalho em perda de vidas humanas (259 mortos e 11 desaparecidos) e o segundo maior desastre industrial do século, depois da barragem de Fundão.

<sup>7</sup> Foram feitas 14 entrevistas, todas elas a partir da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, com gestores e técnicos das seguintes instituições: IBA-MA, IEMA, PGE-ES, MPF-Valadares, ICMBio, Força Tarefa Gov-MG, criada pelo De-

nos processos de reparação; e observação participante da autora no sistema de governança criado para a reparação, como membro efetivo da Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social (CT-PDCS), órgão consultivo do Comitê Interfederativo (CIF), desde setembro de 2016.

Além desta introdução, o capítulo contém mais três seções. A primeira, traz um panorama da expansão do extrativismo no Brasil e na América Latina e suas principais consequências. A segunda, destaca as principais mudanças ocorridas no padrão de regulação das relações entre Estado e corporações multinacionais (CMN's), bem como as mudanças politico-institucionais que propiciou a ampliação da abertura das “veias” da América Latina<sup>8</sup> para expansão dos neoextrativismos predatórios. E a terceira, busca refletir sobre possíveis conexões entre as marco mudanças institucionais e regulatórias realizadas, com a ocorrência de desastres de barragens no Brasil, em especial, com as catástrofes de Fundão-Mariana e a do córrego do Feijão-Brumadinho. Por fim, concluímos tecendo algumas considerações sobre estes processos.

---

creto Nº. 46.982, de 20/11/2015, SEDURB-ES, MPF-Ramboll Consultoria. Elas serão citadas no texto pelo número que foi atribuída a cada uma, seguida da instituição onde ela foi obtida pela autora, e data de sua realização. Dado o tempo decorrido do desastre grande parte desses gestores e técnicos não ocupam mais os cargos que ocupavam à época do desastre (05/11/2015).

<sup>8</sup> Em alusão ao livro de Eduardo Galeano. *Las venas abiertas de América Latina*. Siglo XXI Editores. 1971. Tradução brasileira publicada pela editora Paz e Terra, em 1979.

## **1 DO EXTRATIVISMO AO NEOEXTRATIVISMO NA AMÉRICA LATINA**

Ao lado das grandes reformas político-institucionais, iniciadas nos anos noventa, embaladas pelo discurso sobre os benefícios do livre-mercado, ocorreu também a crescente difusão de políticas empresariais visando intervir na forma como são conduzidos os assuntos públicos e os processos decisórios no âmbito do Estado, cujo foco esteve voltado para as políticas “relativas às formas de apropriação de territórios e dos recursos ambientais neles contidos”<sup>9</sup> (ACSELRAD, 2018, p. 7). Além disso, os diferentes Estados-nação da América Latina “passaram a empenhar-se em gerar condições favoráveis à atração de investimentos internacionais, o que resultou em níveis variáveis de desregulação social e ambiental” (Idem, p. 7). Ou, por outras palavras, na maioria dos países latino-americanos foi realizada uma extensa “reforma do marco regulatório, a fim de conceder amplos benefícios às grandes empresas transnacionais, que já operavam em escala global” (SVAMPA, 2009, p. 1).

Com isso, as economias latino americanas aportaram no século 21 em um novo cenário caracterizado por uma conjuntura econômica extremamente favorável, decorrente dos altos preços internacionais dos produtos primários, que as levou a um período de grande crescimento econômico, capitaneadas pela crescente demanda por matérias primas no mercado internacional, especialmente pela China (GUDY-

---

<sup>9</sup> Entre as pressões por reformas destacam-se: revisão do Código Florestal, as pressões empresariais do agronegócio e da mineração em torno ao novo código mineral, à redução de áreas de unidades de conservação, à flexibilização das leis de proteção das terras indígenas, etc. (ACSELRAD, 2018, p. 8)

NAS, 2009, 2013; ACSELRAD, 2018; SVAMPA, 2019). Assim, na primeira década do século 21, as economias dos países da América Latina passaram a viver uma fase de positividade; de extraordinária rentabilidade; de multiplicação dos megaprojetos; dos conflitos ambientais; e da exacerbação do neoextrativismo. Neste sentido, Svampa (2019) argumenta que:

Ao longo dos anos, todos os governos latino-americanos, sem exceção, possibilitaram o retorno com força de uma visão produtivista do desenvolvimento e procuraram negar ou ocultar discussões sobre as implicações (impactos, consequências, danos) do modelo de exportação extrativista. Além disso, multiplicaram deliberadamente grandes empreendimentos de mineração e megabarragens, expandindo a fronteira petrolífera e agrária, este último através de monoculturas como soja, biocombustíveis e palma africana (SVAMPA, 2019, p. 11, *tradução livre minha*)

A conjuntura de expansão do consumo de matérias primas vigente no limiar do século 21 caracterizou o que Svampa (2013, p. 30) denominou de “*pasaje del Consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al ‘Consenso de los Commodities’, basado en la exportación de bienes primarios en gran escala*”. Embora a exportação de matérias primas não sejam atividades novas no continente latino-americano, notadamente a partir do contexto de mudanças no modelo de acumulação, foi intensificada a expansão dos megaprojetos voltados ao controle, extração e exportação de bens naturais, sem valor agregado. Esse processo resultou no alargamento das “*fronteiras territoriais do extrativismo mineral em países da América Latina, África e, de maneira abrangente, no Sul Global, aprofundando as estratégias de*



acumulação de capital no início do século XXI” (GONÇALVES; MILANEZ, 2019, p. 7).

Para apreender sobre as novas formas de apropriação dos recursos naturais Gudynas (2013) propôs um marco conceitual que caracteriza o que se entende por extrativismos<sup>10</sup>. Destaca que “o extrativismo é definido como um tipo de extração de recursos naturais, em grande volume ou alta intensidade, que são essencialmente orientados para serem exportados como matéria-prima ou com processamento mínimo” (GUDYNAS, 2013, p. 3). Destaca, ainda, que os processos extrativistas sempre “devem atender a três condições simultaneamente: um alto volume e / ou intensidade de extração, recursos brutos ou subprocessados de onde 50% ou mais desses recursos são exportados”. E, que não é suficiente que sejam cumpridas apenas uma ou duas das condições, mas deve atender as três ao mesmo tempo (GUDYNAS, 2013, p. 5; *tradução livre minha*).

Ademais, o extrativismo não caracteriza apenas as atividades de extração mineral ou de petróleo, mas também as monoculturas de exportação, que são intensivas, ocupam extensos territórios com altos impactos ambientais produzindo grandes volumes que são exportados sem processamento

---

<sup>10</sup> GUDYNAS, (2015, p.11) distingue entre diferentes modos de extração de recursos naturais, enfatizando que, por exemplo, a agricultura camponesa não é a mesma coisa que uma mineração em grande escala a céu aberto. Essa distinção é feita considerando-se os seguintes aspectos: volume (em toneladas, barris, etc. tanto da matéria prima como dos rejeitos); a intensidade de extração (produtos cujos volumes podem ser pequenos ou médios, mas que tem alto impacto no meio ambiente devido a toxicidade, geração de poluentes, uso de explosivos, etc. Exemplo, a ecotoxicidade do cobre é aproximadamente o dobro da do ferro; enquanto a do ouro é dez mil vezes maior do que a do cobre); e o destino comercial do recurso natural (consumo local, consumo nacional, ou o mercado externo, exportados como matéria-prima para outros países).

ou com processamento mínimo. Esse tipo de produção tem impactos ambientais agudos, pois incidem tanto na perda da biodiversidade pelo uso intenso de agrotóxicos, quanto geram conflitos com as comunidades locais (campesinas, quilombolas, indígenas, entre outras) pelo uso da terra, que ao ocupar vastas regiões produzem desapropriações e deslocamento dessas populações (GUDYNAS, 2015, p. 17).

Considerando que todas as variedades de extrativismos produzem amplos efeitos territoriais e ambientais, os quais quase sempre são organizados como economias de enclave, Gudynas (2015) propõe que estes processos sejam apreendidos pelo conceito de “modo de apropriação”. Isto porque trata-se de um “modo fortemente territorializado, que corresponde ao primeiro estágio das cadeias ou redes internacionais de produção e comercialização”, que abrangem diferentes tipos de atividades o que torna o extrativismo amplamente plural (GUDYNAS, 2015, p. 19, 20).

É diante das características distintas do modo de apropriação de terceira e quarta gerações de extrativismos que autores como Gudynas (2009, 2013, 2015); Svampa (2009, 2013, 2019); Gonçalves; Milanez (2019); Santos; Milanez (2013); Castro; Carmo (2019) entre outros, denominam estes tipos de extrativismos de neoextrativismos<sup>11</sup>. Trata-se de um

---

<sup>11</sup> GUDYNAS (2015, p. 22-30) destaca que os extrativismos caracterizam-se por gerações que se sucedem desde os primórdios da colonização. O que os distingue é a crescente intensidade na apropriação de recursos naturais, os equilíbrios entre o gasto de energia, água e material consumido, os recursos obtidos e o uso das tecnologias. Diferentes tipos de extrativismos coexistem variando de acordo com condições tais como: o uso de tecnologias, os volumes de recursos removidos, o papel do trabalho humano ou os níveis de mecanização e uso de tecnologias. Existem os extrativismos de primeira geração, que corresponde práticas antigas dos tempos coloniais; os de segunda geração com uso de tecnologias mais avançadas, como motores

modelo de apropriação dos recursos naturais dependente da produção e exportação de *commodities* minerais e agrícolas, calcado em estratégias de desenvolvimento ancoradas no crescimento econômico, na apropriação da natureza e integração em redes produtivas pouco diversificadas.

Os avanços tecnológicos das últimas décadas, possibilitou extraordinária rapidez, seja no desmonte e transporte do minério de seu território de origem para outros, seja na intensiva produção agropecuária, que ao lado do tamanho dos impactos produzidos sobre os territórios, dos riscos permanentes, dos desastres sociais e ambientais causados e dos conflitos sociais gerados, distingue a fase atual das fases pretéritas, embora tenham dinâmicas convergentes. Como consequência, as fases que caracterizam a terceira e quarta geração de extração extrativista insere as economias latinoamericanas extrativistas na divisão internacional do trabalho de maneira subordinada e dependente dos bens primários.

Estes novos tipos de extrativismos, além de aprofundar as escalas de exploração da natureza e dos conflitos socioambientais nos territórios da América Latina, constituem

---

a vapor, motores de combustão interna, que ocorrem a partir do século 19 e início do 20; os de terceira geração permitem maiores escalas de apropriação, usam novas tecnologias e equipamentos de grande porte que permitem o aumento do volume e da intensidade da extração, cuja resultante gera a maioria dos conflitos na América Latina, emergiu no último quartil do século 20 e expandiu no século 21; e os de quarta geração são os tipos mais recentes e também os mais invasivos e intensivos. Ocorrem em grandes profundidades e cobrem extensas superfícies, como é o caso do pré-sal. Utilizam a tecnologia do fraturamento hidráulico, que consiste na injeção forçada de água e substâncias no subsolo, procedendo, assim, uma sucessão de micro fraturas (que são alterações físicas) para a extração de petróleo e outros elementos associados. Adverte, ainda o autor, que esse esquema geracional não postula um modelo de evolução linear; em que um estágio supera o anterior. Existem diferentes formas de combinações e sobreposições entre essas gerações de extrativismos.

também “um modelo sócio-político-territorial, plausível de ser analisado em escala global, nacional, regional ou local” (SVAMPA, 2019, p. 22). Além deste aspecto outra dimensão importante destacada por Svampa é a grande escala dos empreendimentos, tendo em vista que trata-se de megaempresas intensivas em capital e não intensivas em trabalho, cujos atores empresariais são grandes corporações transnacionais e, também entre elas, as translatinas como Petrobras, Vale S/A, Petróleos de Venezuela (PDVSA) e de Argentina (YPF), entre outras (Idem, p. 22).

Desse modo, desde o limiar do século 21, a disputa pela terra foi redefinida pelo neoextrativismo que modificou a dinâmica de relação com o território, por meio de ocupação e a apropriação intensiva de terras para monoculturas ou extração de recursos naturais. Com isso, populações pobres e vulneráveis, em geral ligadas as atividades tradicionalmente extrativas praticadas pelos povos das florestas, camponeses, ribeirinhos, pescadores ou comunidades tradicionais são assimetricamente confrontadas por grandes atores econômicos. Entre as muitas consequências, uma delas é o deslocamento ou aniquilamento de outras formas de produção (economias locais / regionais) e das populações residentes, pelos processos de desapropriação que essa nova dinâmica acaba induzindo (SVAMPA, 2019, p. 23).

Entretanto, embora os neoextrativismos característicos da terceira e quarta gerações perdurem, a trajetória destes processos não foi sempre a mesma. Além de aumentar o volume e a intensidade da exploração, sua expressão política, ideológica, socioambiental e econômica também diferenciou-

-se no decorrer do período<sup>12</sup> (GONÇALVES; MILANEZ, 2019; SVAMPA, 2019). Porém, para compreensão das questões de desastres do setor mineral no Brasil, em foco neste capítulo, é importante mostrar os principais comportamentos das empresas mineradoras e do Estado, no contexto de elevação e queda dos preços das *commodities* minerais no mercado global, conhecidos também como ciclos de *boom* e *pós-boom*, ocorridos nas duas primeiras décadas do século 21.

Os ciclos de expansão e de retração dos preços na economia mineral não são novidades no mercado global, no entanto eles tendem a se tornarem mais frequentes e extremos com o aumento da especulação financeira sobre os recursos minerais no mercado de capitais. Foi o que ocorreu a partir de 2002, no mercado global das *commodities*, sobretudo dos bens minerais, produzindo forte variação nos preços dos minérios e mudanças no comportamento das corporações, dos governos e da sociedade, no Brasil. Sobre este aspecto, Wanderley (2017) evidencia os dados que corresponde à fase de constante e aguda valorização nos preços de várias *commodities* minerais no mercado internacional, entre 2002 e 2011. Destaca que:

O minério de ferro de 62% de teor que, em maio de 2002, custava US\$ 12,60 a tonelada, chegou a US\$ 187,10 em janeiro de 2011, uma valorização de quase 15 vezes em 10 anos. Este fenômeno também afetou o preço de outros minérios, elevando: a tonelada de níquel em 1.072%; a tonelada de estanho em 897%; a tonelada de carvão

---

<sup>12</sup> Para uma exposição sobre as coalizões político-ideológicas, econômicas e ambientais ver: Svampa, 2019.

sul-africano em 789%; a onça-troy de ouro em 665%; e a tonelada alumínio em 239% (Banco Mundial, 2016, *apud* WANDERLEY, 2017, p.1).

Ainda segundo Wanderley (2017), este período de ascensão dos preços das *commodities* estimulou as empresas e os Estados mineradores a agir de forma a acelerar e intensificar a expansão da atividade mineral sobre novos e velhos territórios ricos em minérios. As economias e os Estados periféricos, do sul global, viram esta conjuntura como oportunidade para aproveitar a onda de valorização, e com isso capitalizar com o crescimento da renda mineral e buscar superávits em suas balanças comerciais. Porém, apesar dos ganhos no curto prazo, se colocaram de maneira subordinada no papel de economias primários-exportadora nas redes globais de produção (RGPs)<sup>13</sup> de *commodities* minerais, no médio prazo (SANTOS; MILANEZ, 2013). Os efeitos dessas dinâmicas no Brasil, podem ser vistos a partir dos dados que Wanderley (2017), evidencia:

... a exportação de minério, que representava 6,8% da pauta exportadora em 2000, subiu para 17,6% em 2011. A participação da indústria

<sup>13</sup> O conceito de Rede Global de Produção foi inicialmente proposto por pesquisadores ingleses Jeffrey Henderson, Peter Dicken, Martin Hess, Neil Coe e Henry Wai-Chung Yeung em artigo sobre análise do desenvolvimento econômico publicado na "Review of International Political Economy, v. 9, n. 3, p. 436-464, 2002. Pesquisadores brasileiros, sobretudo os vinculados ao grupo de Pesquisa Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) desde 2011 vem utilizando este modelo em estudos realizados sobre o Brasil. De acordo com Santos; Milanez (2013, p. 2) a concepção de "Rede Global de Produção, é entendida como um modelo fecundo para a análise das relações entre globalização, sistemas de produção e desenvolvimento econômico. Suas principais contribuições para a análise aqui proposta compreendem, mais especificamente, concepções de agência multicêntrica (econômica, social e política) e multiescalar, operacionalizadas através das noções de valor, poder e enraizamento, capazes de representar a atividade econômica de forma empiricamente adequada". No capítulo de autoria de HERKNER; LEITE, neste livro, a concepção de RGP é abordada em maior profundidade.

extrativa mineral na economia nacional subiu de 0,63% do Produto Interno Bruto para 1,77% entre 2001 e 2011 (...). A arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM (Royalties da Mineração) subiu de R\$ 160 milhões para R\$ 2,38 bilhões entre 2001 e 2013 (DNPM, 2017). Cresceu, com isso, a importância política e econômica do setor mineral e das empresas mineradoras na sociedade brasileira, sobretudo em sua capacidade de influir em política de governos e nos territórios (WANDERLEY, 2017, p. 2).

Como consequência, os espaços territoriais onde se localizam os recursos minerais passam a ser muito mais demandados e capturados com a instalação e expansão de infraestruturas que integram os processos produtivos, de logísticas e de descartes, os quais compreendem: extração, minerodutos, barragens de rejeitos, ferrovias, usinas geradoras de energia, unidades de transformação e portos, constituindo todo um complexo de atividades comandada pela Rede Global de Produção Mineral (RGPM). Neste contexto, a mineração conduziu seus negócios como se os ventos favoráveis fossem se manter constantes. Continuou em expansão via novos investimentos, aquisições e fusões ampliando cada vez mais os limites da fronteira mineral.

No entanto, os tempos de descenso dos preços e retração da demanda mundial das *commodities* minerais não tardariam a chegar. A crise financeira mundial de 2008 exigiu intervenção sem precedentes dos poderes públicos<sup>14</sup> para combatê-la, ao mesmo tempo em que sinalizou mudanças que se concretizariam nos anos subsequentes no mercado global. A propagação da crise econômica global, sobretudo partir de

---

<sup>14</sup> Estados Unidos e países da Zona do Euro

2012, ao lado da desaceleração do crescimento da economia chinesa, impactou os preços das *commodities* minerais que passaram a ter quedas significativas, cujos reflexos se reba-teram no componente especulativo do mercado financeiro. Em curto espaço de tempo os preços dessas *commodities* caíram em escalada descendente. De acordo com dados do Banco Mundial (2016) citados por Wanderley (2017, p. 3), “o níquel perdeu 84% do seu preço de mercado até 2016; já o minério de ferro voltou a US\$ 39,60 a tonelada, queda de 79%; o carvão mineral caiu 70%, o estanho, 57%; o ouro, 52%; e o alumínio, 40%”.

Com este movimento de queda dos preços no mercado internacional, tem início o período de *pós-boom* das *commodities*, até que se encontre um novo patamar de preço médio. Trata-se de um período em que as estratégias das corporações de mineração caracterizam-se por se tornarem muito mais agressivas. Isto porque, de acordo com a literatura pertinente<sup>15</sup>, no período de descenso as corporações se reorganizam para tentar fazer frente às perdas e manter suas posições no mercado global de minérios, cuja característica é sua elevada concorrência e o predomínio do interesse dos acionistas, que hoje controlam as grandes empresas mineradoras. As mineradoras, neste cenário, centram suas ações estratégicas na lucratividade, na redução dos custos de produção, na ampliação das escalas de produção e de produtividade, as quais se tornam muito mais agressivas no contexto de queda dos preços das *commodities*.

---

<sup>15</sup> Ver entre outros: Milanez, (2019); Wanderley (2017); Cardoso; Milanez; Guerra (2018).



Os efeitos destes processos para as economias neoextrativistas, como a brasileira, são mais do que danosos, em especial, para as populações que vivem na área de influência direta destes empreendimentos. Além de agravarem-se os conflitos socioambientais, aumentam exponencialmente os riscos de desastres ambientais, de acidentes de trabalho, de conflitos e afetações decorrentes de rompimentos de barragens de rejeitos, como ocorreu com as catástrofes: da barragem de Fundão, em Mariana, de propriedade das mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton, e a do córrego do Feijão, em Brumadinho, de propriedade da Vale S/A (SANTOS & WANDERLEY, 2016; WANDERLEY, 2017; MILANEZ, et al, 2019b)

Sobre estes aspectos, a relação estabelecida entre ciclos econômicos e rompimento de barragens de mineração, demonstrada pelos pesquisadores Davies; Martin (2009), cujas descobertas foram aplicadas no estudo dos casos do rompimento das barragens de Fundão e do Córrego do Feijão, pelos pesquisadores do grupo de Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS)<sup>16</sup>, é particularmente interessante por iluminar como variáveis econômicas e institucionais podem explicar em que momentos fatores econômicos contribuem para aumentar a probabilidade da ocorrência destes tipos de desastres (Milanez, 2019c; Wanderley, 2017).

Davies; Martin (2009), citado por Milanez (2019c, p.11), partiram da constatação de que os preços dos minérios osci-

---

<sup>16</sup> PoEMAS é um Grupo multidisciplinar e interinstitucional formado por acadêmicos que se propõem a refletir sobre as múltiplas interfaces entre o setor extrativo mineral e a sociedade, vinculado à Universidade Federal de Juiz de Fora.

lam ao longo do tempo, gerando períodos de altas e de baixas, e compararam esses ciclos com o rompimento de barragens de rejeitos no mundo. Com essa comparação verificaram que a ocorrência dos desastres de barragens também oscilam, sendo que, de um modo geral, os rompimentos de barragens aconteciam com maior frequência entre 12 e 18 meses após o pico dos preços dos minérios. Os fatores enumerados para explicar estes movimentos consequentes, entre queda de preços dos minérios e rompimentos de barragens de rejeitos, tinham a ver com o comportamento das corporações mineradoras visando reduzir custos na fase de descenso para manter a lucratividade e a competitividade conquistada na fase de ascensão dos preços. Mais precisamente, segundo Milanez (2019c, p. 12), estes dois autores enfatizaram que: “quando os preços iniciavam um período de baixa, o comportamento das mineradoras se alterava. Elas viam sua receita diminuir e, como estavam endividadas, precisavam reduzir seus custos operacionais. Entre as principais estratégias para conseguir esse resultado, estariam a redução dos gastos com manutenção e com segurança”.

Os estudos do grupo PoEMAS sobre os casos de Fundão(2015) e de Brumadinho(2019) com base nas hipóteses sugeridas por Davies e Martin (2009) encontraram fortes evidências no primeiro caso, porém no segundo caso as análises não puderam ser conclusivas como no caso de Fundão. Isto porque no momento em que os estudos foram realizados o desastre ainda era recente, com isso as informações disponíveis sobre o rompimento da barragem de Brumadinho ainda não permitiam identificar até que ponto os aspectos

destacados ajudavam a entender o caso, embora alguns deles continham indícios no sentido de corroborar as hipóteses mencionadas (Milanez, 2019c, p. 13-15).

## **2 ESTADO E MERCADO: MUDANÇAS NO PADRÃO DE REGULAÇÃO**

Como vimos anteriormente, veio se configurando na América Latina um novo espaço socioeconômico, político, jurídico e cultural conduzido pelo avanço das reformas de cunho neoliberal e processos de globalização econômico-financeiros que conduziram as Corporações Transnacionais a ocuparem lugar de destaque nos processos decisórios relativos aos seus interesses no âmbito dos Estados-nação. A posição de proeminência dessas empresas permite que elas se esquivem praticamente de “qualquer controle, público e cidadão” sobre seus negócios. Isto porque, estão ancoradas “no seu poder econômico-financeiro, seu caráter transnacional, sua versatilidade legal e sua complexa estrutura corporativa, [que] as permitem evitar diferentes regulamentos e leis nacionais e internacionais” (RAMIRO, 2015, p. 179). A construção dessa posição, no entanto, tem raízes que remontam as crises econômicas e reformas político-institucionais realizadas na maioria dos países capitalistas, desde o final dos anos de 1970 (BRESSER-PEREIRA, 1991; SOLA; PAULANI, 1995). Tais reformas reorientaram os padrões das relações Estado e Mercado, produzindo mudanças significativas nos processos de apropriação e acumulação vigentes, conduzindo ao novo ciclo de acumulação por desapropriação (HARVEY, 2004).

A configuração deste novo cenário do sistema capitalista, de acordo com Zubizarreta, *et al.* (2019) resulta dos fortes vínculos entre os Estados hegemônicos dos países do norte global com as grandes empresas transnacionais destes países, bem como da pressão que exercem sobre as instituições financeiras internacionais, desde à época das crises econômico financeiras que eclodiram nos anos setenta e oitenta do século 20. Essa articulação empresa-Estado permitiu que as grandes empresas pressionassem os Estados-nação para que reconfigurassem suas políticas econômicas e seus sistemas jurídicos para que funcionem de acordo com seus próprios interesses. Desse modo, vem se produzindo uma institucionalidade que alguns autores tem denominado de *arquitetura jurídica da impunidade*, que caracteriza-se por um complexo quadro normativo, em que as empresas transnacionais e os Estados que as sustentam vêm construindo para “proteger seus negócios acima dos direitos fundamentais da maioria social, da soberania do povo e da própria democracia” (ZUBIZARRETA, et al 2019, p. 42). Trata-se, portanto, da constituição de um sistema jurídico global baseado na ampla produção normativa de instituições econômico-financeiras internacionais e organizações multilaterais, por meio das quais as grandes corporações transnacionais, ao mesmo tempo que protegem seus direitos “encaminham suas obrigações para as legislações nacionais, anteriormente sujeitas à lógica neoliberal” (RAMIRO, 2015, p.179-180).

Paralelamente, no âmbito mais geral das sociedades, essas corporações investem em diferentes estratégias para

construírem a legitimidade de seus negócios, bem como para reposicionar suas imagens e reputações corporativas. Para tanto combinam diferentes técnicas de comunicação e marketing com a cooptação de instituições governamentais, bem como com a política de responsabilidade social corporativa como símbolo da auto-regulação corporativa. São distintas estratégias que são complementares em termos de objetivos, que se combinam com lobbies de negócios e captura corporativa, as quais tem sido constantes desde a década de noventa do século findo (RAMIRO, 2015).

Desse modo, alcançaram lugar proeminente nos processos decisórios, sobretudo no âmbito das políticas econômicas e regulatórias, além de buscar convencer as sociedades de que são imprescindíveis na condução das crises sistêmicas que vem ocorrendo nos últimos tempos. O trecho a seguir da fala do presidente do banco espanhol BBVA em uma conferência realizada em conjunto por duas instituições de ensino - ESADE (Espanha) e a Universidade de Stanford (Califórnia-EUA), em 2009, após a crise financeira de 2008, é reveladora quanto a este aspecto:

“... estoy convencido de que las empresas más que parte del problema son parte de la solución. En términos generales, las empresas más que los gobiernos y la sociedad civil, están mejor preparadas para ser catalizadores de innovación y transformación hacia un mundo sostenible. Disponen de la tecnología, de los recursos, la capacidad y el alcance global necesarios para ello” (Francisco González in: PRANDI; LOZANO, 2009, p. 99)

Para transmitir a mensagem supracitada para a sociedade, Ramiro (2015, p.181-185) destaca que as corporações

utilizam pelo menos seis estratégias que se combinam para alcançar seus fins: negação dos problemas que criam; *green-washing*; produção discursiva; captura corporativa; falsas soluções; e responsabilidade social corporativa (RSC).

Do ponto de vista da construção do convencimento da sociedade sobre a imprescindibilidade e aceitabilidade dos mega investimentos, as estratégias de produção discursiva e de *green washing* ou *marketing ecológico*, funcionam para produzir a invisibilidade dos efeitos perversos que estes investimentos causam ao meio ambiente e à grande parcela das populações que são diretamente atingidas. No âmbito discursivo os principais argumentos utilizados pelos *think tanks* de negócios visam endossar os benefícios do atual modelo socioeconômico e minimizar as críticas a ele. Mostram assim, apenas os impactos positivos de suas atividades com destaque para aspectos como transferência de tecnologia, melhoria da oferta de bens público e privado, aumento do emprego, a promoção do investimento como motor do desenvolvimento, etc., construindo assim uma narrativa inquestionável de sua centralidade na economia global (RAMIRO, 2015, p.182). As estratégias de *marketing ecológico*, por meio do sistema de comunicação e publicidade realizam um contra-ataque comercial para recuperar a imagem e a reputação corporativa diante de escândalos financeiros, desastres ambientais e conflitos trabalhistas nos quais muitas multinacionais estão envolvidas (Idem, p.181-82)

No que tange a negação dos problemas que criam, sobretudo as empresas de mineração, utilizam técnicas de

neutralização como parte das estratégias de construção de sua legitimidade visando defender seus interesses contra a oposição dos *stakeholders*. Tais técnicas visam a propagação de informações com o objetivo de racionalizar e legitimar comportamentos antiéticos, impactos negativos ou questões que podem minar a imagem da organização. Isto é, quando uma empresa vê sua legitimidade ameaçada, ela passa a usar estratégias de gerenciamento de cunho defensivos para proteger sua imagem ou para justificar suas ações (KARIDIO; TALBOT, 2020). Estratégias estas que demonstram o poder de convencimento da sociedade pelas mineradoras em relação aos benefícios de atividades que são claramente destrutivas das condições de vida das populações residentes no entorno dos mega empreendimentos mineratórios e, no limite, das condições de vida no planeta.

Numa linha argumentativa semelhante, Santos; Milanez (2018) sublinham que vem ocorrendo, há algum tempo, mudanças nas formas de influência extraeconômica sobre os fenômenos econômicos deslocando o controle sobre um conjunto diversificado de atividades industriais de padrões habituais de ‘comando e controle’, compulsórios e aplicados pelo Estado, “em direção a formas regulatórias baseadas em diferentes estratégias de controle social – como mecanismos de mercado, provisão de informação e processos informais de constrangimento (SANTOS; MILANEZ, 2018, p.114).

Em linhas gerais, o que a literatura especializada vem sublinhado é que as mutações em curso tem produzido um conjunto diversificado de dispositivos regulatórios, os quais tem sido denominados de “regimes globais privados,

governança baseada no mercado, auto-regulação setorial e/ou Responsabilidade Social Corporativa (RSC)” (SANTOS; MILANEZ, 2018). Tais mudanças têm reduzido o exercício de formas públicas em favor de formas privadas ou híbridas de regulação “de atividades industriais como um movimento expansivo e inclusivo de agentes econômicos e sociais, que agrega organizações e instituições coletivas (trans)setoriais, fundações corporativas, ONGs, comunidades afetadas, populações tradicionais, etc.” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 116)

Enfim, as mudanças nos modos de regulação das atividades econômicas presentes até o último quartil do século 20, centradas no Estado, rumo às formas de regulação centradas no mercado, sobretudo no mercado global, evidencia, ainda que brevemente, que as conexões entre as marco mudanças institucionais e regulatórias realizadas nos Estados-nação têm forte peso no modo como o neoextrativismo assumiu preponderância no “desenvolvimento” dos países do sul global. Por consequência, também mostram os macro motivos que se somaram na articulação entre as grandes corporações e o Estado na corrida pela ampliação da lucratividade e da acumulação. Nos Estados subalternos do sul global a resultante desse processo se resume na perda de soberania territorial, degradação do meio ambiente, desapropriação e subjugação de grandes parcelas das populações à trágica posição de excluídos do acesso aos bens e serviços a que teriam direito.

A breve abordagem das mudanças nas formas habituais dos modos de regulação da atividade econômica até recentemente centradas no Estado rumo a forma de regulação cen-



tradas no mercado buscou refletir, ainda que sucintamente, sobre o contexto das mudanças em jogo, como preâmbulo, para pensar sobre os desafios que estão colocados no âmbito das tensões e conflitos que se verificam de forma contundente na análise da atuação das instituições criadas para reparação do desastre da barragem de Fundão-MG de propriedade da Samarco/Vale/BHP Billiton. O Acordo estabelecido entre o Estado brasileiro e as três corporações responsáveis pela barragem, denominado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em 02 de março de 2016, evidencia a opção jurídica escolhida pelos atores estatais e empresariais para lidar com a complexidade do caso, que envolve uma grande multiplicidade de danos que afetou de forma diversa as diferentes localidades atingidas ao longo da extensão de quase 700 km. Embora, existam uma série de justificativas, do ponto de vista do debate jurídico, para a adoção desta alternativa, também existem muitas controvérsias quanto ao uso exclusivo de mecanismos extrajudiciais. Prata(2019), por exemplo argumenta, ao analisar o caso do ponto de vista da criminalidade corporativa, que:

... no Caso Samarco a resposta ao conflito envolve tanto o âmbito civil, quanto o administrativo, o penal e o extrajudicial. A busca pela reparação dos danos causados às vítimas, entretanto, ocorre apenas no âmbito civil, por meio de ações individuais, ou por meio de processos coletivos, sendo a ação civil pública o principal instrumento jurídico utilizado (PRATA, 2019, p. 231).

A opção por circunscrever o caso apenas no âmbito civil das medidas extrajudiciais, parece evidenciar que o poder soberano do Estado brasileiro, face a forma subordinada de

sua inserção no contexto da economia globalizada e financeirizada, pela via do neoextrativismo das Redes Globais de Produção de Commodities e respectivas coalizões no âmbito interno, o colocou em desvantagem para se impor ao poder das duas maiores corporações mundiais da Rede Global de Produção Mineral – BHP e Vale S/A. Essa conjunção historicamente constituída, no Brasil, desde os anos cinquenta do século 20, torna o Estado brasileiro impotente para impor às corporações multinacionais responsáveis por danos socioambientais, desastrosos ou não, sanções capazes de obrigá-las a reparar minimamente os danos causados ao ambiente e às populações atingidas<sup>17</sup>.

Vale ressaltar ainda que, no cenário de relações subalternas<sup>18</sup>, os mecanismos de regulação e controle ambiental, no Brasil, emergiram baseados em um padrão de regulação fraca, a partir do qual vem transitando para um padrão de desregulamentação, que conduz o “controle de facto do Estado e suas agências regulatórias pelos interesses ‘regulados’” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 111-12). Por meio deste processo ocorrem situações em que as corporações conseguem acumular poder suficiente para anular a neutralidade dos entes reguladores ou, ao menos, diminuir a efetividade

---

<sup>17</sup> Sobre estes aspectos ver, entre outros: quanto ao desenvolvimento econômico brasileiro: FONSECA; CUNHA; BICHARA (2013); BRESSER-PEREIRA (2016); PACCOLA; ALVES (2018); quanto aos padrões de regulação e controle ambiental: SANTOS; MILANEZ (2018); MALERBA (Org., 2012). ZHOURI (2019), quanto aos aspectos jurídicos do Acordo: BATISTA, Jr.; VIEIRA; ADAMS (2017); PRATA (2019); sobre a formulação e execução do Acordo: entrevista realizadas, pela autora, com gestores do Ibama, Iema-ES, do Governo de Minas Gerais, Advocacia Geral do estado do Espírito Santo, peritos da Ramboll Consultoria, e observação empírica a partir de uma das Câmaras Técnicas do CIF.

<sup>18</sup> Sobre este aspecto ver, entre outros: CARVALHO; MILANEZ; GUERRA (2018).

das agências de controle (Idem, p.112). Isto sem falar nas estratégias corporativas utilizadas para legitimar suas ações por meio da negação de que teriam causado danos irreversíveis ao meio ambiente e a sociedade em decorrência de suas atividades (RAMIRO, 2015; KARIDIO; TALBOT, 2020).

### **3 REPARAÇÃO E COMPENSAÇÃO VISTAS DA PERSPECTIVA DO ACORDO EXTRAJUDICIAL**

O desastre socioambiental das mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton, ocorrido em 05/11/2015, em Fundão-MG-Brasil, caracteriza-se pela complexidade que envolve uma grande diversidade de danos, desde os socioambientais e socioeconômicos até os danos de natureza humana, com diferentes intensidades, muitos dos quais de difícil, senão impossível mensuração. A mega onda de rejeitos de minério que invadiu os rios do Carmo, Gualaxo do Norte e Doce não afetou só a água e o meio ambiente desta vasta região, mas sobretudo a saúde e os meios de vida e de geração de renda das populações residentes ao longo de quase 700 km, desde Fundão Mariana-MG até a foz do rio Doce no litoral do estado do Espírito Santo. Em razão dessa tragédia as populações atingidas vem sofrendo inúmeros problemas que afetam à saúde em seu sentido mais amplo. Isto é, desde a saúde física e mental, passando pela psicossocial até a ambiental, que de um modo geral, refletem-se na queda da produção das diversas atividades econômicas que davam vida e subsistência para ampla parcela dos residentes. Grande parte deles são: pescadores, pequenos produtores rurais, pequenos comerciantes, quilombolas, indígenas, areeiros, comuni-

dades tradicionais, etc., cuja maioria vivem em regimes de trabalhos coletivos.

A complexidade do desastre expressa-se, ainda, pela multiplicidade de danos e de vítimas afetadas por diferentes tipos de danos em toda a extensão dos quase 700 km, perfazendo uma diversidade ímpar de danos que conduz a diferentes demandas por localidade, “o que dificulta o oferecimento de uma resposta jurídico geral satisfatória a todas as vítimas” (PRATA, 2019, 234). Além disso, essa diversidade de danos, de vítimas e de atores envolvidos na construção de respostas para reparação – diferentes esferas federativas e respectivas instâncias públicas compreendidas, organizações da sociedade civil mobilizadas, empresas e suas respectivas consultorias – compõem um quadro de relações perpassado por assimetrias. Quadro este que se agrava diante do contexto de dependência de muitos municípios<sup>19</sup> e grande número de atingidos em relação as empresas mineradoras (Samarco/Vale/BHP), bem como a assimetria existente entre as próprias empresas, o poder público e os atingidos de um modo geral. Esta conjunção de forças assimétricas na conjuntura de crise e ruptura da correlação de forças na direção do poder político do Estado brasileiro<sup>20</sup>, em 2015/2016, propiciou um cenário que, diante

<sup>19</sup> Sobre a dependência das economias dos municípios em que se localizam os grandes empreendimentos mineradores ver, entre outros: PRATA (2019, p. 257-260); MILANEZ, et al (2019).

<sup>20</sup> Índícios da crise e ruptura da correlação de forças no poder político, no Brasil, emergiram, segundo alguns analistas, desde junho de 2013, quando ocorreram uma sucessão de manifestações de rua nas principais cidades do país. Desde então se constituiu uma situação de instabilidade política que propiciou a abertura do processo de impeachment da então Presidenta Dilma Rousseff, aceito pela Câmara dos Deputados, em 2 de dezembro de 2015, e concluído com o afastamento definitivo da

da complexidade das questões, os atores responsáveis pelas decisões optaram por seguir a via mais curta e célere e, em certa medida, pautado em soluções conhecidas no âmbito dos conflitos socioambientais no Brasil, para definir instrumentos jurídicos-institucionais para reparação da catástrofe<sup>21</sup>.

No entanto, diante dos múltiplos, diversos e complexos danos, seria razoável esperar que a formulação de respostas jurídicas e institucionais levasse em conta à necessidade de respostas interdisciplinares que poderiam ampliar o leque de opções disponíveis. Neste sentido, Prata (2019, p. 234) argumenta que, no caso em foco, “para além da abordagem interdisciplinar envolvendo a análise socio-legal, a criminologia, a vitimologia e o direito internacional, (...) ou que combinasse *expertise* jurídica com as descobertas das ciências sociais” e outras ciências como da saúde, da geografia, da economia e do direito seria necessária à compreensão da “complexidade dos danos e da vitimização em suas diversas dimensões” para que se pudesse oferecer respostas satisfatórias.

Mas, ao contrário dessa razoabilidade calcada no maior conhecimento sobre as diversas dimensões dos danos e suas implicações correspondentes, não foi este o caminho seguido pelos atores responsáveis pela formulação de respostas para a situação catastrófica decorrente do desastre da barragem da Samarco/Vale/BHP Billiton do Brasil. O que se verificou foi a opção pela formulação, no curto prazo de três meses,-

---

Presidenta em 31/08/2016.

<sup>21</sup> Entrevista 09 (IBAMA), realizada em 16/11/20, Entrevista 11 (IBAMA), realizada em 02/12/20, Entrevista 10 (SEMAD-MG), realizada em 20/11/20, Entrevista 14 (Gestor PGE-ES) realizada em 27/01/21, todas feitas pela autora.

de um Acordo entre a União e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo com as referidas mineradoras. O processo negocial realizado, neste período, teve origem com a Ação Civil Pública (ACP) nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada em 31 de novembro de 2015, pela União, governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e outros entes públicos vinculados às distintas instâncias governamentais contra as empresas.

A abordagem da resolução negociada de conflitos socioambientais, via mecanismos extrajudiciais expressos por Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), em voga no Brasil, desde a última década do século 20<sup>22</sup>, foi o caminho escolhido pelos atores públicos e privados para negociar respostas à diversidade e complexidade de questões contidas no caso Samarco/Vale/BHP. Os acordos extrajudiciais são iniciativas, que estimulam meios não judiciais para solucionar disputas e promover acordos que substituem o confronto pelo consenso, por meio de mecanismos de caráter “harmonioso”, “amigável” e “consensual” de resolução de conflitos. Para Nader (1994), estas estratégias atuam na manutenção dos atores mais fortes no jogo político, na medida em que desencoraja litígios em fóruns jurídicos públicos e estimula a negociação em arenas especializadas de mediação que despolitizam os direitos dos mais fracos. Na mesma linha, Viégas (2016, p. 28) argumenta que o apelo às soluções consensuais “dificilmente são nacionais ou têm origem interna em algum país;

---

<sup>22</sup> Sobre a difusão dos mecanismos extrajudiciais de resolução negociada de conflitos ver, entre outros: NADER (1994); VIÉGAS (2016); VIÉGAS et al (2014); SILVA; CAYRES; SOUZA (2019).

são antes mundiais [...], voltadas para eliminar disparidades e diferenças históricas entre os países”.

À luz deste olhar sobre o caso, compreende-se porque foi priorizado, no leque de opções possíveis, os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos como paradigma para as tratativas que culminaram na assinatura do Acordo denominado de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em 02 de março de 2016. O Acordo, além de muitos considerandos, possui 260 cláusulas por meio das quais define 41 programas a serem executados, bem como o sistema de governança a ser implementado. Estes 41 programas estão organizados em duas áreas distintas: a socioeconômica (cláusulas de nº.18 a 144) e a socioambiental (cláusulas de nº 145 a 184); as cláusulas de número 185 a 208 definem as regras gerais aplicáveis aos programas dos dois eixos; as cláusulas de número 209 a 246 define o modelo de governança de todos os programas; e as cláusulas de nº 247 a 260 dispõem sobre as penalidades e regras transitórias (BRASIL-TTAC, 2016).

O desenho institucional estabelecido para governança das ações definidas no Acordo previu a criação de uma fundação de direito privado — instituída em junho de 2016, sob o nome de Fundação Renova<sup>23</sup> — para elaborar estudos e diagnósticos que deverão subsidiar as definições e detalhamentos dos projetos de execução dos 41 programas instituídos. Para orientação, supervisão, validação, monitoramento e fiscalização o Acordo instituiu uma instância externa ampla e superior denominada de Comitê Interfederativo (CIF). Este

---

<sup>23</sup> Cf. Estatuto Da Fundação Renova, publicado no DOU em 30/06/2016.

Comitê foi constituído por doze membros (entre representantes do Poder Executivo Federal,<sup>24</sup> Estadual,<sup>25</sup> dos municípios afetados<sup>26</sup> e do Comitê de Bacias<sup>27</sup>) e é presidido por um dos representantes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente (Cláusula 244, § 6º.), (BRASIL-TTAC, 2016).

Posteriormente, ao definir seu regimento interno, o CIF criou 11 Câmaras Técnicas Temáticas (CT's), como órgãos consultivos para subsidiar tecnicamente a análise dos programas e projetos que são encaminhados pela Renova ao CIF para avaliação e aprovação<sup>28</sup>. As CT's são constituídas por especialistas oriundos das instituições que compõem o CIF, ou especialistas oriundos do mundo acadêmico, os quais possuem mandato legal para orientar, supervisionar, validar, monitorar e fiscalizar a elaboração e execução dos 41 programas definidos pelo TTAC. Cada Câmara Técnica é responsável por um conjunto de programas similares. O fluxo de funcionamento desse sistema institucional tem origem na Fundação Renova que é responsável por elaborar os estudos e diagnósticos visando subsidiar as definições dos projetos para a execução dos programas definidos pelo TTAC. Uma vez formuladas as ações e metas dos programas

<sup>24</sup> Dois representantes do Ministério do Meio Ambiente (Ibama e ANA) e dois do Governo Federal (Casa Civil e Secretaria de Governo).

<sup>25</sup> Dois representantes do estado de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) e Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir); dois representantes do estado do Espírito Santo – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedurb).

<sup>26</sup> Dois representantes dos municípios de Minas Gerais – Mariana e Rio Doce –, um representante dos municípios do Espírito Santo – Linhares.

<sup>27</sup> Um representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce – CBH-Doce.

<sup>28</sup> TTAC (2016); IBAMA, Portaria nº. 18/2016; CIF - Deliberação nº. 07/2016, CIF - Deliberação nº. 67/2017



pela Fundação, estes são enviadas ao Comitê Interfederativo (CIF) para análise e aprovação. O CIF, por sua vez, os encaminha para as Câmaras Técnicas responsáveis, de acordo com a área temática do documento recebido. Nas Câmaras Técnicas, após análise das proposições conceituais e técnicas para operacionalização dos programas e discussão com os técnicos da Renova responsáveis pela proposta, o encaminhamento subsequente desdobra-se em duas possibilidades: a) são emitidos pareceres para deliberação pelo CIF, os quais podem aprovar os programas na íntegra, ou as Câmaras Técnicas podem propor ajustes/alterações, por meio de Notas Técnicas, as quais são também aprovadas em reunião do CIF; e b) as notas técnicas aprovadas são enviadas a Fundação Renova com as orientações para ajustes a serem efetuados nas propostas apresentadas, o que significa que os programas ajustados deverão voltar ao CIF para análise e aprovação novamente. Isto, implica que o ciclo para análise e aprovação do programa segue novamente os mesmos passos.

A principal consequência desse modo de governança, entre muitas outras, é que se instaura uma dinâmica de eterno retorno, que muitas vezes acaba em judicialização em razão de dissensos inconciliáveis entre o CIF/Câmaras Técnicas e a Fundação Renova<sup>29</sup>. Isto sem contar a morosidade que essa dinâmica provoca no processo decisório, e no jogo de dissimulações que a Renova produz nas relações

---

<sup>29</sup> Para se ter uma ideia do que significa essa dinâmica, atualmente, passados cinco anos pós desastre, diversos programas ainda não foram aprovados ou possuem aspectos que não foram aceitos pela Fundação Renova, por isso se encontram judicializados na 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG do MPMG para julgamento. Cf. Processo Número: 1024354-89.2019.4.01.3800, de 09/01/2020, que elenca 12 eixos temáticos

com as populações atingidas ao veicular a ideia de que os atrasos decorrem das Câmaras Técnicas que não aprovam os programas para que sejam executados. Além disso, muitas análises sobre diversos pontos de vista já foram realizadas sobre este instrumento político institucional constituído para a reparação e compensação do danos do desastre<sup>30</sup>. O que essas análises tem sublinhado é que existem inúmeros questionamentos sobre a forma como o TTAC foi negociado e sobre como ele vem sendo implementado. Entre os aspectos mais críticos dessa governança está a delegação de excessiva autonomia à Fundação Renova para definir os termos da reparação, por meio do Acordo extrajudicial (TTAC). Isto, tanto do ponto de vista operacional quanto orçamentário e financeiro, o que acaba por praticamente anular o poder dos mecanismos de controle criados (CIF/Câmaras Técnicas), cujas sanções e multas aplicadas acabam sendo ignoradas.

Os processos decisórios na Fundação Renova estão a cargo do Conselho Curador, constituído por 9 membros, sendo seis representantes das mantenedoras, um do CIF e dois indicados pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos ou técnicos por eles escolhidos, que por maioria simples aprova os programas e ações da Renova. Como as Assessoria Técnicas e as Câmaras Regionais previstas no TAC-Governança<sup>31</sup> não foram implementadas na maioria

<sup>30</sup> Ver, entre outros: SILVA; SOUZA; CAYRES (2019); SANTOS; MILANEZ (2018); ZHOURI (2018, 2019); VIEIRA (2019); SILVA; BUSSINGUER (2019); MPF-RAMBOLL (2020).

<sup>31</sup> No pós desastre foram firmados outros TAC's, entre eles, o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017; o TAP-Aditivo, de 16/11/2017 e o TAC Governança, de 25/06/2018. Este novos TAC's visaram ampliar o escopo de atuação tanto do Ministério Público e Defensorias Públicas, quanto criar espaços de participação para os afetados nas instituições criadas para a reparação.

dos municípios atingidos, a representação dos atingidos é muito frágil e ocorre somente no sistema CIF e respectivas CT's. Desse modo, o referido Conselho Curador da Renova possui maioria de representantes das mineradoras, e, por conseguinte, as decisões vitais relativas à execução dos programas e aos(as) atingidos(as) tendem a ser a favor das mineradoras.

Desse modo, toda a complexidade e a grande diversidade de danos e de atingidos foi deixado pelos governos de plantão a cargo da Fundação Renova, criada sob o paradigma dos mecanismos de caráter “harmonioso” e “consensual” de resolução de conflitos. Porém, como ressaltado anteriormente, a negociação foi realizada em arenas especializadas em que os atingidos não participaram da discussão dos termos do acordo. Com isso, as determinações sobre quem são as pessoas e quais os territórios considerados atingidos, ou não; as especificações sobre a matriz de danos e os termos das reparações pecuniárias; as definições de quem deve ou não deve receber o auxílio emergencial; as definições sobre os destinos dos rejeitos e de todos os outros tantos danos causados pelo desastre, as definições sobre reassentamentos daqueles que tiveram suas casas destruídas e da infraestrutura a ser reconstruída, as definições sobre a interrupção do abastecimento de água e a sua potabilidade; os prejuízos à agricultura local; o assoreamento dos rios e mortandade de peixes e outros organismos aquáticos, entre outras múltiplas questões interconectadas, estão a cargo da referida Fundação. Enfim, toda a gama de problemas socioambientais e socioeconômicos que evidencia a magnitude dos prejuízos

sociais, econômicos e simbólicos causados, permanecem gerando conflitos e tensões, seja pela morosidade com que a reparação vem sendo conduzida, seja pelo tratamento mesquinho dado pela Fundação aos direitos de reparação dessas populações, cuja lógica é presidida pela redução de custos e não pela aplicação dos recursos destinados à reparação.

Inúmeras análises já foram produzidas, desde o rompimento da barragem até hoje, sob os mais diversos ângulos e áreas do conhecimento. Análises oriundas do Sistema CIF/ Câmaras Técnicas<sup>32</sup>, das Consultorias contratadas pelo Ministério Público (Fundação Getúlio Vargas, Ramboll Consultoria e Lactec)<sup>33</sup>, como peritas, para subsidiar o Ministério Público, que ao lado das teses e estudos acadêmicos produzidos sobre o caso, em geral, e sobre o sistema de governança mostram uma gama de problemas que, ao invés de serem reparados ou compensados, tem se avolumado ao longo do tempo. Tal constatação tem levado muitos autores a afirmarem que, sobretudo as populações vulneráveis dessa vasta região vivem, o desastre decorrente do desastre da barragem, em 2015.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o limiar do século 21, as formas de apropriação dos recursos naturais, denominados de neoextrativismos, caracterizou a lógica de diversas economias detentoras de reservas minerais na América Latina. Duas regiões do Estado

<sup>32</sup> As Notas Técnicas são produzidas pelas onze Câmaras Técnicas do CIF e estão disponíveis em: <http://www.ibama.gov.br/cif/notas-tecnicas><Acesso em 05/02/21>

<sup>33</sup> Ver: Termo Ajustamento Preliminar (TAP), de 18/01/2017, e o Termo Ajustamento Preliminar-Aditivo, de 16/11/2017, que trata da contratação de organizações como peritas do Ministério Público Federal.

brasileiro, em razão de suas ricas jazidas, se tornaram o lócus privilegiado dessa exploração: Minas Gerais e Amazônia. Além de grande parte de suas populações não se beneficiarem de forma mais equilibrada da riqueza produzida pelos mega empreendimentos da Rede Global de Produção Mineral, uma parte relevante desta população sofre os efeitos negativos e os custos que estes processos impõem. Entre os custos e efeitos danosos estão os desastres e catástrofes de rompimento de barragens de rejeitos de mineração que se tornaram frequentes na última década. De acordo com Milanez (2019, p.15), este tipo de desastres “não são eventuais; eles se caracterizam como aspectos estruturais da atividade mineral”.

O desastre da barragem de Fundão enquadra-se no contexto dessa lógica neoextrativista da Rede Global de Produção do Minério Ferro que tem no Brasil, sobretudo na região de Minas Gerais e na Amazônia<sup>34</sup>, suas principais reservas. A análise dos desdobramentos político-institucionais levados a efeito pelo Estado brasileiro e pelas mineradoras responsáveis para dar respostas ao maior desastre socioambiental e socioeconômico da história brasileira, mostra que a solução encontrada via Acordo extrajudicial, na forma de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, tem deixado muito a desejar. Pois, tendo decorrido cinco anos pós desastre, do ponto de vista da grande diversidade dos múltiplos danos, da extensão do território atingido, que afetou em intensidades distintas uma gama muito diversa de vítimas, nas diferentes localidades dos municípios (41 na calha do rio

---

<sup>34</sup> Para os desastres na Amazônia ver: CASTRO, E.; CARMO, E.(Org.) (2019)

Doce, 5 na costa do Espírito Santo) perfazendo um total de quase 50 municípios, verifica-se que a resposta dada foi muito aquém do que seria razoável esperar. Mais do que isso, ela não cumpriu a promessa de garantir a execução da reparação de forma célere e efetiva, tal como preconizado no momento da assinatura do TTAC. Complementa, como agravante, esta constatação o fato de que tem ocorrido uma intensa judicialização de diversos programas do TTAC e do TAC-Governança, nos últimos dois anos, cujas questões de dissensos irreconciliáveis no âmbito do CIF/Câmaras Técnicas já conduziu a configuração de 12 grandes eixos temáticos em litígio. Significa dizer que grande parte dos temas mais sensíveis, como programa de cadastro das áreas litorâneas, o programa de indenizações, o programa de proteção social, o programa de saúde, para citar apenas alguns estão no rol dos programas em litígio, que aguardam decisões da justiça para serem implementados.

O fato de o controle decisório e financeiro estar nas mãos das mineradoras e o operacional com a Fundação Renova, tendo o CIF e demais instituições legitimadas como coadjuvantes, delega na prática às mineradoras amplo espaço de comando e controle de todo o processo de reparação dos danos, relegando aos órgãos do Estado papel reduzido e de pouca eficácia. Decorre, portanto, do sistema de governança habilmente desenhado, sobretudo pelas mineradoras, inúmeros conflitos e tensões entre as diversas populações atingidas e a Fundação Renova. Vale sublinhar que desde a sua gênese, o TTAC ele vem gerando questionamentos e conflitos. O Ministério Público Federal (MPF), mesmo antes

da assinatura, questionou seus pressupostos e o processo negocial. Ele pretendia impugná-lo, entre outros motivos, por considerá-lo mais favorável às empresas do que aos atingidos, notadamente devido à ausência de participação das comunidades atingidas em sua elaboração, eximindo-lhes a oportunidade de participar das discussões e decisões que presidiram a elaboração do Termo de Acordo<sup>35</sup>. Diversas outras instituições e movimentos sociais, quase que imediatamente após a assinatura do referido Acordo, também fizeram inúmeras críticas e questionamentos.

Em suma, concludo argumentando que o processo de reparação da bacia do rio Doce, conduzido e controlado pelas mineradoras, por meio de uma sofisticada engenharia jurídico institucional, parece corroborar tanto as implicações das mudanças no padrão de regulação das relações entre Estado e corporações multinacionais (CMN's), quanto os inúmeros traços característicos do neoextrativismo no que concerne à sua voracidade, por um lado, e ao tênue controle público dessas atividades por parte do Estado, por outro. Isto, tanto do ponto de vista da relação dessas corporações com o Estado-nação, como na relação com as populações e suas respectivas territorialidades, envolvidas nas estratégias corporativas que buscam neutralizar e apagar os efeitos trágicos de suas ações. O drama da diversidade de localidades afetadas pelos múltiplos danos de distintas dimensões do desastre, que atingiu vidas, culturas, histórias, saberes e

---

<sup>35</sup> MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-questiona-proposta-de-acordo-judicial-da-uniao-e-estados-com-samarco-va-le-e-bhp>. <Acesso em 10-05-2019>

sonhos de cidadãos e cidadãs, com graves violações de Direitos Humanos Fundamentais, muitos deles sem qualquer possibilidade objetiva de reparação ou retorno ao *status quo* original, para estas corporações multinacionais, pouco importa, pois suas ações e estratégias estão voltadas para o mercado financeiro e para a valorização de seus ativos nas bolsas de valores do mercado mundial.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Políticas territoriais, empresas e comunidades**. O neoextrativismo e a gestão empresarial do “social”. Rio de Janeiro: Garamond. 2018.

ARAUJO, Neiva; GARZON, Luis Fernando N. Neoextrativismo e projetos hidrelétricos em Rondônia: desdobramentos territoriais e seu significado político-institucional. **Revista Antropolítica**, n. 49, Niterói, p.72-100, 2. quadr. 2020

BATISTA Jr., Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luis Inácio Lucena. O Desastre de Mariana atuação interfederativa para superação dos impactos da maior tragédia da história do Brasil. **Revistada AGU**, Brasília-DF, v. 16, n. 02, p. 45-76, abr./jun. 2017

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.21, n.1, p.3-23, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul./dez. 2016



BOWKER, Lindsay Newland & CHAMBERS, David. (2018). **World Mine Tailings Failures From 1915**. 2018, Disponível em: <https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/samarco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/>. Acesso em: 10 jun. 2019

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; MILANEZ, Bruno; GUERRA, Eliana Costa. Rentismo-Neoextrativismo: a inserção dependente do Brasil nos percursos do capitalismo globalizado (1990-2017). In: RIGOTO, Maria Raquel; AGUIAR, Ada Cristina Pontes; RIBEIRO, Lúvia Alves Dias (Orgs.). **Tramas para a Justiça Ambiental: diálogos de saberes e práxis emancipatórias**. Fortaleza: Edições UFC, 2018, p.19-57

CASTRO, E.; CARMO, E. (org.). **Dossiê Desastres e Crimes da Mineração em Barcarena**. Belém: NAEA: UFPA. 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/42263264/Dossiê\\_Desastres\\_e\\_Crimes\\_da\\_Mineração\\_em\\_Barcarena](https://www.academia.edu/42263264/Dossiê_Desastres_e_Crimes_da_Mineração_em_Barcarena). Acesso em 15 mar 2020.

IBAMA. COMITÊ INTERFEDERATIVO. (2016-2020). **Deliberações-CIF**: Brasília: IBAMA.CIF, Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/deliberacoes> Acesso em: 20 jan. 2021.

IBAMA. COMITÊ INTERFEDERATIVO. (2016-2020). **Notas Técnicas-CIF/Câmaras Técnicas**: Brasília: IBAMA.CIF, Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/notas-tecnicas> Acesso em: 20 jan. 2021

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira, BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia**, Belo Horizonte, 23 (2) mai./ago. 2013, p.403-428

FUNDAÇÃO RENOVA (2016). **Estatuto da Fundação Renova**. Belo Horizonte, 28 junho de 2016. Disponível em: [www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/estatuto-registrado.pdf](http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/estatuto-registrado.pdf). Acesso em: 10 jun. 2018.

GALEANO, Eduardo. **Las venas abiertas de América Latina**. Siglo XXI Editores. 1971. [Tradução brasileira publicada pela editora Paz e Terra, em 1979]

GONÇALVES, R. J. A. F.; MILANEZ, B. Extrativismo mineral, conflitos e resistências no sul global. **Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais**. v.8, n.2., p. 06-33. 2019

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progressismo sudamericano actual, pp 187-225, En: “**Extractivismo, política y sociedad**” (varios autores), CAAP y CLAES, Quito. 2009. Disponível em: <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progressismo sudamericano. **Nueva Sociedad** n.º. 237, p. 128-146, enero-febrero. 2012, ISSN: 0251-3552, [www.nuso.org](http://www.nuso.org). Disponível em: <https://nuso.org/articulo/estado-compensador-y-nuevos-extractivismos-las-ambivalencias-del-progressismo-sudamericano/> Acesso em 15 jun. 2020

\_\_\_\_\_. Extracciones, extractivismos y extrahecciones: un marco conceptual sobre la apropiación de recursos naturales. **OD: Observatorio del Desarrollo**. CLAES. n.º 18, Febrero. 2013 Disponível em: <http://>

extractivismo.com/wp-content/uploads/2016/06/  
GudynasApropiacionExtractivismoExtraheccionesOdeD2013.  
pdf Acesso em 16 jun. 2020

\_\_\_\_. **Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza.**

CEDIB. Cochabamba – Bolivia. 2015. Disponível em: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosEcologiaPoliticaBo15Anuncio.pdf>  
Acesso em: 15 jun. 2020.

HARVEY, D. El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. **Socialist Register**. Buenos Aires: CLACSO. Enero 2004 Disponível em: <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf> Acesso em 17 jul. 2020

HENDERSON, J.; DICKEN, P.; HESS, M.; COE, N.; YEUNG, H.W.C. Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. **Revista de Pós Ciências Sociais**, UFMA. [s. l.], v.8, n.15, p.143-166, 2011.

KARIDIO, Ismael; TALBOT, David. **Controversy in mining development**: a study of the defensive strategies of a mining company, *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 10:1, 18-43,2020, DOI: 10.1080/20430795.2019.1657315,. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20430795.2019.1657315> . Acesso em: 20 set. 2020

MALERBA, J.(org.). **Novo Marco Legal da Mineração no Brasil**: Para que? Para quem? Rio de Janeiro: Fase. 2012. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Milanez-2012-O-novo-marco-legal-da-minera%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em 20 jul. 2020

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo S. P. A Rede Global de Produção (RGP) do Minério de Ferro: empresas, Estado e agentes de contestação. **XVI Congresso Brasileiro de Sociologia** 10 a 13 de setembro de 2013, Salvador (BA) GT: Sociologia Econômica

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**. v.10, n.19, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1940>. Acesso em 15 jul. 2020

MILANEZ, B. Mineração e Impactos Socioambientais: As dores de um país mega-minerador. In: WEISS, Joseph S. (Org.) **Movimentos Socioambientais: Lutas - Avanços - Conquistas - Retrocessos – Esperanças**. Xapuri Socioambiental: Formosa – Goiás, 2019a. Disponível em: [https://www.xapuri.info/wp-content/uploads/2019/11/Movimentos\\_Socioambientais\\_web.pdf](https://www.xapuri.info/wp-content/uploads/2019/11/Movimentos_Socioambientais_web.pdf) Acesso em 15 jul. 2020

MILANEZ, Bruno; MAGNO, Lucas; WANDERLEY, Luiz Jardim de Moraes; MANSUR, Maíra Sertã; PINTO, Raquel Giffoni; GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; COELHO, Tádzio Peters. **Minas não há mais: Avaliação dos aspectos econômicos e institucionais do desastre da Vale na bacia do rio Paraopeba**. Versos - PoEMAS, 3(1), 2019b, p. 1-114. <https://www.ufjf.br/poemas/versos/edicoes/> Acesso em: 26 de nov. 2020>

MILANEZ, B. **Brumadinho pós-Mariana: alguns aspectos da economia mineral**. Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista, v. 2, n. 2, abr. 2019c, p. 11 – 15.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - RAMBOLL Brasil.

**Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais** para restauração da bacia do rio Doce com os indicadores propostos. Período 16/03 a 15/04/2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/pareceres-e-relatorios>. <Acesso em 15-07-2020>

NADER, Laura. **Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 26, pp. 18-29, 1994.

PACCOLA, Marco Antonio B.; ALVES, Giovanni Antonio P. Neodesenvolvimentismo, neoliberalismo e a correlação de forças nos governos Lula e Dilma. **Plural**, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.2, 2018, p.269-281

PRANDI, M. y LOZANO, J. M. (eds.) **¿Pueden las empresas contribuir a los Objetivos de Desarrollo del Milenio?** Claves para comprender y actuar, Barcelona, Escuela de Cultura de Paz (UAB) y Instituto de Innovación Social (ESADE). 2009. Disponível em: <https://escolapau.uab.cat/img/programas/derecho/webRSE.pdf>. Acesso em 23 jul. 2020.

PRATA, Daniela Arantes. **Criminalidade Corporativa e Vitimização Ambiental: análise do caso Samarco**. São Paulo: LiberArs, 2019.

RAMIRO, P. Resistencias, regulaciones y alternativas: de las estrategias empresariales a las propuestas de transición. **Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales**. 176-192. 2015 10.1387/lan-harremanak.16104. Disponível em: <http://omal.info/spip.php?article7883>. Acesso em 20 jun.2020.

SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. A construção do desastre e a 'privatização' da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do rio doce. In: ZHOURI, Andréa (Org.). **Mineração: violências e resistências** [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, p.111-154, 2018

SANTOS, Rodrigo; WANDERLEY, Luiz. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: Zonta, M; Trocate, C. **A Questão Mineral no Brasil** - vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton. Marabá-PA: Iguana. 2016, pp. 87-139.

SOLA, L.; PAULANI, L.M. (org.) **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD. 1995.

SVAMPA, M. y ANTONELLI, M. Hacia una discusión sobre la megaminería a cielo abierto. \_\_\_\_ **Introducción. Minería Transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales**, Buenos Aires, Biblos, 2009. Disponível em: <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/introduccion-hacia-una-discusion-sobre-la-megamineria-cielo-abierto>. Acesso em: 16 jul. 2020

SVAMPA, M. "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**. Nº. 244, marzo-abril 2013. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org). Acesso em 16 jul. 2016

\_\_\_\_ **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependências. Guadalajara-Bolivia: Universidad de Guadalajara

/ Maria Sibylla Merian Center (CALAS). 2019. Disponível em: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150252-opac> Acesso em: 16 jul. 2020

BRASIL, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Produção Mineral, Fundação Nacional do Índio, ... BHP Billiton Brasil Ltda. (2016).

**Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta.**

Brasília. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. Acesso em: nov. 2016.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21. pp. 7-44, 2016.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. PINTO, Raquel Giffoni. GARSON, Luis Fernando Novoa. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br> (01 maio 2017).

VIEIRA, Diovana Renoldi. Discursos e lógicas de poder no processo de reparação dos danos gerados pelo desastre-crime da barragem de mineração da Samarco. Dissertação Mestrado. 2019. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo,

WANDERLEY, Luiz. Do Boom ao Pós-Boom das commodities: o comportamento do setor mineral no Brasil. Versos - **Textos para Discussão PoEMAS**. 2017. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/versos/edicoes/> Acesso em: 26 de nov. 2020

ZHOURI, A. (org.) **Mineração: violências e resistências** [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá, PA: Editorial iGuana; ABA, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/campos/article/view/70330> . Acesso em: 20 mar. 2019

ZHOURI, A. Desregulação Ambiental e Desastres da Mineração no Brasil uma Perspectiva da Ecologia Política. In: CASTRO, E.; CARMO, E. (org.). **Dossiê Desastres e Crimes da Mineração em Barcarena**. Belém: NAEA: UFPA, 2019.

ZORZAL E SILVA, Marta. BUSSINGUER, Elda Coelho A. Tensões e conflitos sociais no sistema de reparação e compensação do desastre da barragem de rejeitos de minério da Samarco S/A. In: Mesa coordenada Tragédia socioambiental da mineração em Fundão (MG): desafios e tensões da reparação via Fundação Renova. **Anais 7º Encontro Internacional de Política Social. 14º Encontro Nacional de Política Social**. Vitória – ES. p. 2-17. 2019

ZORZAL E SILVA, M.; SOUZA, L. A M.; CAYRES, D. C. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão – MG. **Civitas. Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio-ago. 2019.

ZUBIZARRETA, J. H.; GONZÁLEZ, E.; RAMIRO, P. Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad: responsabilidad social corporativa, lex mercatoria y derechos humanos. **Revista de Economía Crítica**, nº. 28, 2º. semestre. 2019. Disponível em: <http://omal.info/spip.php?article9056> Acesso em: 23 de mar 2020.





# **O CASO SAMARCO E OS LITÍGIOS COMPLEXOS: POR UMA NECESSÁRIA COMPREENSÃO CONGLOBANTE NO ÂMBITO DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Isabela de Deus Cordeiro  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

## **INTRODUÇÃO**

A tragédia, o crime, o evento, a catástrofe de Mariana, todos termos usados para tentar compreender o que se passou no dia 05 de novembro de 2015, e ao que correspondeu o rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro do Complexo de Germano, localizado no Distrito de Bento Rodrigues, em Mariana/MG, trouxeram para o dilema do direito o nível de complexidade que atualmente os litígios podem significar. No entanto, é preciso dizer, a complexidade que o caso pode apresentar não se restringe ao caráter dogmático do direito<sup>1</sup>, senão também engloba aspectos relacionados às estruturas econômicas e como elas, em certa medida, vem conformando, a aplicação do direito, inclusive, em termos regulatórios.

O direito agora tem sido chamado, no âmbito do tratamento de litígios complexos, a se posicionar em termos mais

---

<sup>1</sup> Segundo Robert Alexy (2012, p. 35), a dogmática jurídica, não obstante não seja um conceito claro, está relacionado àquilo que de fato é praticado como Ciência do direito. Distingue o autor três dimensões da dogmática jurídica, a saber: a dimensão analítica, empírica e normativa. No caso, a análise do que vem a ser um litígio complexo compreenderia a dimensão analítica, ou seja, correspondente à dissecação sistemático-conceitual do direito vigente.

ampliados, a dar conta de processos históricos e econômicos no âmbito dos procedimentos de tomada de decisão que integram o sistema de justiça. Assim, acostumados com litígios de base que ordinariamente estruturaram o processo civil e que, quando muito, passaram a ser orientados pela dinâmica da tutela de direitos coletivos *latu senso*, subdivididos em individuais homogêneos, coletivos e difusos, o processo civil moderno propõe muitos outros desafios.

Situado historicamente num momento em que a sociedade assenta suas bases em riscos de toda ordem, a tutela jurisdicional convencional é chamada a dar respostas a problemas que vão muito além das relações simples que serviram de exemplos para os manuais de direito processual civil tradicionais. Nesse passado, não muito remoto, a celeuma girava em torno das alternativas de tutelas jurisdicionais de caráter procedimental ou substancial. O culto ao processo civil e suas filigranas, até bem pouco tempo, concorriam em termos de importância, quando não superavam, os direitos constitucionais propriamente ditos. O movimento da constitucionalização da tutela jurisdicional pôs as coisas em ordem, subordinando o processo aos anseios constitucionais, ao menos no âmbito teórico. Na prática, não obstante, a situação remanesce necessitando melhor enfrentamento. A centralidade do processo ainda pesa a balança.

No círculo do que compõe a dogmática jurídica, a modernidade e toda a problemática que a orienta trouxeram para o âmbito do litígio e do direito a necessidade de atualização em torno da sua compreensão, propondo, então, a divisão em torno de litígios comuns e complexos a orientarem procedi-

mentos de rotina e extraordinários, respectivamente. Tendo teoricamente ultrapassado a sua marginalização, o direito constitucional e a tutela dos direitos fundamentais, propõe um novo desafio ao aplicador do direito e conseqüentemente às instituições, qual seja, a incorporação, no âmbito dos sistemas de justiça, da solução de litígios complexos a partir de compreensão da litigiosidade “conglobante”.

Não há dúvida acerca da importância de sua definição: o nível de clareza sobre o que compõe um caso complexo enseja um nível de resposta, apta ou não, ao enfrentamento do caso, inclusive em termos de necessidades de alterações estruturais e institucionais fundamentais para que o processo possa ser capaz de alcançar os objetivos constitucionais propostos. A confusão, a não definição e o não reconhecimento sobre o que vem a compor um caso complexo, inclusive no nível “conglobante”, abre espaço para uma aplicação de procedimentos insuficientes à garantia de uma tutela jurisdicional constitucionalmente adequada.

Outro lado, a exata compreensão de seu conteúdo permite a identificação de possibilidades em termos de um melhor tratamento da questão, e, senão a sua solução, ao menos torna evidentes as suas deficiências, trazendo à consciência os limites em torno do que se pode esperar da ciência jurídica. Nesse ponto, a litigiosidade conglobante, verificada a partir dos cenários que tangenciam o que foi nominado pela processualística como litígio complexo, permite uma amplitude de análise a ser considerada no processo de tomada de decisão, seja no âmbito judicial ou no extrajudicial.

Particularmente o tema ganha ainda nova importância ante as exigências a que ficam submetidas as estruturas do Poder Judiciário, e, também, do Ministério Público, colocando as hipóteses de enfrentamento tradicional em xeque, ainda quando se fale em ações coletivas. Casos como o de Mariana evidenciam que a resposta jurisdicional constitucionalmente adequada necessita ser dada em outros termos, e aqui não se está falando apenas no nível da decisão judicial, ou das demais formas de resolução alternativas de conflitos, mas sim, de uma situação que aponta para uma complexidade que não pode ser solucionada apenas no âmbito da dogmática jurídica. A questão, portanto, traz à lume a problemática dos limites do direito e de que forma a ciência jurídica pode minimizá-la, de modo a fornecer níveis de resposta mais apropriados.

Ainda que essa questão repercuta também no âmbito das instituições, a exemplo, do Ministério Público, pondo em evidências obstáculos institucionais a que essa resposta seja dada de forma adequada, o presente artigo, sem embargo traz alguns apontamentos sobre a questão, de modo indireto e sem o propósito de aprofundá-los, dado que estão sendo referidos apenas com o intuito de levar o leitor à leitura de um próximo artigo, ainda em produção.

Nesse sentido, o objetivo do presente artigo corresponde à indagação acerca de que elementos devem perfazer a compreensão conglobante, no âmbito do sistema de justiça, visando dar respostas adequadas a litígios complexos, como o de Mariana.

São seus objetivos específicos a abordagem inicial do que caracteriza o litígio complexo e que situações estão em mira do direito para evitar contradições no âmbito da efetivação da justiça; em seguida, são traçadas linhas gerais da complexidade no nível que se propõe e denomina “conglobante”, e que o leva a abranger processos histórico-materialistas que tornam ainda mais ampliadas e desafiadoras a concretização do ideal de justiça nesses casos.

A metodologia aplicada no presente artigo mesclou aspectos da dogmática jurídica, que preponderantemente se utiliza de uma perspectiva idealista hegeliana, auxiliada pelo materialismo histórico, considerando a totalidade da realidade e analisando as mediações que se estabelecem entre os fenômenos, de modo a trabalhar um diálogo mais refinado e complementar que possa contribuir para uma resposta mais adequada no âmbito da prestação jurisdicional. Vale registrar que a proposta parte da premissa de que o primeiro método, limitado à mera aplicação do ser (hipótese fática) à hipótese do dever-ser (tipo jurídico abstratamente considerado), deu mostras na vida real dos limites próprios da dogmática jurídica, e por isso, da necessidade de sua mediação com os demais níveis de complexidade social considerados na perspectiva do materialismo histórico.

Por certo, o artigo encontra limites bastante claros na sua abordagem, em função da própria natureza do tipo de sua contribuição, mas que não anulam a situação fundamental de trazer algumas reflexões que, não obstante não esgotem o tema, pretendem debater e colocar na agenda do Ministério Público Brasileiro o enfrentamento de algumas questões.

## 1 O CASO DE MARIANA À LUZ DOS LITÍGIOS COMPLEXOS

O ano de 2015 foi marcado por uma tragédia socioambiental que chocaria todo o país e mesmo a comunidade global: o rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro de Fundão, de propriedade das empresas Samarco Mineração S.A, BHP Billiton e Vale S.A.<sup>2</sup>, localizada no Distrito de Bento Rodrigues, cidade de Mariana, Minas Gerais. O evento inicialmente sofrido no âmbito do distrito mineiro, não demorou muito alcançou também o território do Espírito Santo, atingindo parte considerável da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, inclusive a costa oceânica capixaba.

Aqui, fundamental estabelecer um corte epistemológico para afirmar que o período sobre o qual recai presente análise corresponde ao período de natureza preliminar que vai desde o evento até o período no qual houve a propositura da Ação Civil Pública, em 02 de março de 2016 (MPF, 2021), pelo Ministério Público Federal, e na qual se questionou a ausência de reparação integral do dano ambiental e de participação das comunidades afetadas no acordo extrajudicial firmado entre União, Estado do Espírito Santo e Estado de Minas Gerais com as empresas BHP Billiton, Vale S.A e Samarco.

A tragédia, que pode mesmo ser caracterizada como ação criminosa, dada as circunstâncias que, posteriormente, foram sendo apuradas, ocorreu em 05 de novembro de 2015, despejando, aproximadamente, 34 milhões de metros cúbicos de lama que, deixando o Complexo de Germano, se arrastaram,

---

<sup>2</sup> Essas duas últimas empresas detém o controle acionário da primeira, 50% cada uma.

destruíram, impactaram e marcaram para sempre a vida de toda população e do meio ambiente, ao longo do Rio Doce.

O evento, em síntese, se apresentou como de múltiplas causas que, apontadas em apertada síntese, abarcaram desde a inobservância de normas regulamentadoras no que tange ao licenciamento ambiental da atividade; à ausência do efetivo exercício do poder de polícia ambiental dos órgãos públicos que compõem e integram o sistema municipal, estadual e federal de meio ambiente; passando pela falta de manutenções regulares de equipamentos responsáveis pela avaliação dos níveis de pressão da barragem; pelo não investimento proposital em manutenções e na adoção das melhores tecnologias disponíveis; pelo desprezo das implicações sociais e ambientais de que poderiam resultar as situações de não conformidades, e que, se verificaram quando do rompimento; às violações de condicionantes ambientais estabelecidas; entre outras.

Relativamente às consequências do evento, também foram sentidas em muitos aspectos: ao menos, dezenove pessoas mortas e mais de trezentas famílias desabrigadas; a fauna e a flora foram atingidas de modo nefasto e mortal, através da destruição maciça de áreas de preservação permanente, especialmente matas ciliares, da erosão das margens do Rio Doce, do assoreamento de diversos rios, do soterramento de nascentes, da fauna aquática e terrestre morta por atropelamento ou asfixia, além de ampla poluição das águas; o desabastecimento público de água que prejudicou milhares de pessoas, em especial as mais vulneráveis; a privação das fontes de sobrevivência e inúmeras categorias sociais, a



exemplo dos pescadores, das lavadeiras, e daquelas pessoas que dependiam, direta ou indiretamente, do Rio Doce para assegurar seu sustento; o impacto dos dependiam da zona costeira para explorar o turismo da região; sem falar nos trabalhadores que, integrando os quadros da empresa Samarco S.A., sofreram com as perdas de postos de trabalho oferecidas; a diminuição das arrecadações tributárias em diversos municípios em função da paralisação da empresa afetando a sobrevivência dos que indiretamente dependiam da empresa; o impacto dos povos indígenas que viviam da pesca e do Rio e que tiveram seus modos de ser, fazer e viver totalmente afetados.

Os problemas relacionados à água e à sua contaminação apontaram para uma demanda bem específica no cenário local de diversos municípios localizados ao longo da Bacia Hidrográfica do Rio Doce: a demanda pelo fornecimento de água potável das populações atingidas. Na ocasião, os elevados índices de turbidez e contaminação das águas do Rio Doce, comprometeram o abastecimento público de água dos municípios que dependiam totalmente de suas águas (MPRS, 2015, p. 14-23). A título de exemplo, em Colatina, município mais afetado no Estado do Espírito Santo, a população atingida foi estimada em cento e trinta e cinco mil habitantes, e em Governador Valadares, um dos Municípios mais afetados no solo mineiro, os desafios foram proporcionalmente ainda maiores, envolvendo populações na ordem de cerca de 230 mil habitantes.

Mas o cenário de complexidade não recaiu apenas sobre os aspectos fáticos do evento, vindo a atingir em cheio as

instituições acionadas responsáveis por providenciarem respostas adequadas aos inúmeros apelos que, simplesmente, se multiplicaram de modo avassalador. Nesse viés, à complexidade fática somou-se a complexidade processual e procedimental, requerendo das instituições uma reorganização no seu enfrentamento. Se no aspecto judicial a catástrofe socioambiental representou o ajuizamento de milhares de ações de natureza individual e coletiva, impactando diretamente o sistema de justiça, não foi diferente em relação às tentativas de composição extrajudicial verificadas e levadas a efeito por instituições como Ministérios Públicos (de todos os ramos: federal, estaduais e do Trabalho), Defensorias Públicas, Advocacias Gerais da União, Procuradorias dos Estados e Municípios.

A título de exemplo do caráter desafiador que as instituições foram constrangidas e compelidas a enfrentar, no solo espírito-santense, o Ministério Público Brasileiro reuniu os diferentes ramos do Ministério Público, por meio de representantes do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal, a fim de que fosse tornado mais viável traçar estratégias de redução dos impactos adversos da chegada da lama. Não havia qualquer instrumento de planejamento que orientasse esse processo. Os membros, promotores naturais do caso, não obstante o tamanho do problema que enfrentariam, tiveram que permanecer atuando em suas demais atribuições e demandas, não obstante fosse o caso de uma dedicação exclusiva. A situação foi sendo conduzida intuitivamente e, num primeiro momento, ao menos no

âmbito do Ministério Público Estadual do Espírito Santo, a coordenação dos trabalhos ficou a cargo do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente.

Nesse ponto, destaca-se a importância de que ao primeiro sinal de um litígio extraordinário e complexo, seja estabelecido um gabinete de crise que reúna todos os promotores naturais e centros de apoio respectivos, sendo-lhes viabilizado, ao menos diante de casos de grandes repercussões uma dedicação exclusiva. A fixação de critérios claros que orientem a identificação e classificação tipológica desses litígios servirá para uma maior agilidade e adequação da resposta dada<sup>3</sup>. Além disso, a coordenação dos trabalhos de modo centralizado pela instituição representa fator que pode, em muito, facilitar e reduzir contradições que podem ser potencialmente projetadas quando do enfrentamento desses litígios.

Retomando o exemplo narrado, o Ministério Público Brasileiro, então, assinou um *Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar* (MPF et al., 2015), com abrangência no Espírito Santo que, dentre outras obrigações, previu a garantia no abastecimento público de água, por meio da disponibilização, a cargo da Samarco S.A, do fornecimento de água mineral em pontos específicos de distribuição<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vale dizer, consoante se verá mais à frente que não se defende que tais critérios sejam estabelecidos a partir de uma classificação substancial dos litígios complexos, senão da presença de algumas características que sinalizem a presença de litígios complexos.

<sup>4</sup> Esclarece-se que esta doutoranda participou na qualidade de Promotora de Justiça Dirigente do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Espírito Santo das ações desenvolvidas em torno do caso até a data de 05 de maio de 2016. Nessa condição esteve presente às reuniões tanto em âmbito estadual em torno da assinatura do Termo de Compromisso Socioambiental Prelimi-

Não obstante a reunião dos promotores e procuradores dos diversos ramos institucionais do Ministério Público no Estado tenha sido alcançada, não existia, em nenhuma dessas instituições qualquer planejamento de enfrentamento a litígios de natureza complexa. Assim, a começar pela necessidade de, num primeiro momento e após a notícia de que a lama deveria chegar nos próximos dias, tentar antever as repercussões fáticas que poderiam ser prevenidas, mostrou-se desafiador e complexo não só a reunião dos representantes de todos esses ramos institucionais, cada qual responsável por parte do problema, e cujas soluções deveriam dialogar entre si a fim de evitar contradições insuperáveis que pudessem repercutir ainda mais negativamente num cenário já desolador, também a ausência de qualquer preparo no nível interno das instituições de enfrentamento desses litígios se colocou como obstáculo a ser superado.

Ficou evidente que a falta de uma estrutura específica que coordenasse os trabalhos institucionais, no âmbito interno e interinstitucional, a ausência de plano de ação que orientasse a atuação interna dos diversos promotores e procuradores naturais com atribuição no feito, a ausência de corpo técnico muitas vezes com as qualificações necessárias que pudessem contribuir para as análises e providências, a ausência de previsão orçamentária específica para o enfrentamento dessas questões que permitisse, por exemplo, a contratação

---

nar, quanto em Brasília na fase antecedente à assinatura do Acordo, ocasião em que a postura dos Ministérios Públicos (todos eles, ou seja, Ministério Público Federal, Estaduais de Minas e Espírito Santo e do Trabalho) foi, toda ela, no sentido de reclamar a participação das populações atingidas, dentre outros aspectos. Vale dizer, ainda, que grande parte das não conformidades foram noticiadas nos autos da ACP n. 23863-07.2016.4.01.3800.

de técnicos especializados, trouxeram à tona a existência de debates e reflexões importantes que precisam acontecer no nível das instituições no que tange ao enfrentamento de litígios complexos.

Voltando-se ao documento que foi, na ocasião, proposto preliminarmente, a complexidade e o desafio não se restringiram às instituições ministeriais envolvidas, deixando bem escancarada as deficiências públicas que, tão de perto, podem ser sentidas. No Termo de Compromisso Socioambiental Preliminar, além da obrigação de assegurar o abastecimento público de água, imediatamente após a comunicação da suspensão no fornecimento pela concessionária, a empresa foi obrigada a apresentar um plano de emergência que contemplasse alternativas de aquisição e de transporte da água, admitindo-se a utilização de todos os modais e em todo o mercado nacional. Fez-se constar no documento a necessidade de indicação dos pontos de distribuição da água pelas autoridades municipais, sendo tanto a gestão, as estruturas físicas, quanto o custeio da distribuição da água potável de responsabilidade das empresas responsáveis.

A fiscalização do fornecimento da água ficou a cargo da responsabilidade dos técnicos municipais de assistência social, defesa civil e representantes das comunidades nos pontos de distribuição por eles indicados. O modo de execução dessa obrigação foi assim pactuado ante o temor de eventuais ações criminosas contra os representantes das empresas.

Apesar de pretender a minimização dos impactos que eram esperados com a chegada da lama, nem o poder público, nem as empresas e tampouco a sociedade civil, tiveram

condições mínimas de responder adequadamente ao evento. As situações que dependeram do poder público municipal ou estadual, como indicação dos pontos de distribuição de água mineral e policiamento preventivo, foram, no máximo, minimamente atendidas, impactando, sobremaneira, o resultado do compromisso. O poder público municipal, sem qualquer preparo ou planejamento de atuação em situações de emergência, mostrou-se inábil em relação à obrigação constante do termo de compromisso consistente na indicação dos pontos de distribuição de água (MPF et al., 2015), situação que ocasionou diversas discussões, inclusive no âmbito do Tribunal de Justiça local. A sociedade civil, em função da inexistência de treinamentos anteriores de situações de emergência e do caldo cultural que informa o *habitus* social, deu ocasião a cenas tristes de lutas corporais em busca dos galões de água que deveriam ser distribuídos e de utilização da força e de esbulhos sobre os caminhões que transportavam a água a ser distribuída, entre outros incidentes.

A crise no abastecimento público de água propõe algumas considerações. A desorganização estatal ocasionou dificuldades reais no fornecimento da água, contribuindo para alimentar os argumentos posteriores que justificaram a suspensão no seu fornecimento. Explica-se: após a diminuição dos níveis de turbidez que comprometiam visualmente a água, o poder público e a empresa justificaram que o tratamento de água fornecido pela concessionária era suficiente ao retorno do fornecimento regular do abastecimento público, ainda que os laudos técnicos (MPRS, 2015) sinalizassem a necessidade de uma maior precaução em relação à prestação do serviço,

até porque as análises de qualidade da água, constantes da Portaria n. 2.914/2011 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011) estavam embasadas em parâmetros cujos níveis de proteção se evidenciavam bem inferior aos praticados mundialmente.

Sem embargo, o que mais chama a atenção foi que, paulatinamente, o nível de solidariedade horizontal inicialmente existente entre os movimentos comunitários, especialmente por parte das associações, foi sendo substituído por uma solidariedade vertical, ou seja, instalou-se uma espécie de reconhecimento quando a empresa permaneceu com a prática do fornecimento da água potável voltada ao abastecimento público. Nesse momento, a postura de alguns líderes comunitários, passando a advogar argumentações em benefício das empresas e que deixavam clara a inexistência de razões que justificassem a manutenção no fornecimento tendo em vista a então decisão judicial que dispensava o cumprimento dessa obrigação pelas empresas (ainda que para o restante da comunidade persistissem os temores e receios em torno da qualidade da água fornecida), surpreendeu.

Esse cenário social de quebra de confiança, de cooptação dos membros sociais e de perda de identidade não foi outro senão o oriundo do processo de fragmentação territorial e social proveniente da dependência do capital, postura que aliada às omissões dos Estados impactados, alimentam o que Acselrad (2015, p. 107) denomina de “estoque do capital reputacional das empresas”. É dizer: o mercado aproveita-se do vazio deixado pelo Estado na garantia de direitos básicos, para legitimar os danos causados e oferece como favor aquilo que deveria ser prestado pelos entes políticos.

A soberania passa, então, a nutrir um caráter *desterritorializado* ao tempo em que o capital assume uma versão *territorializada*. Também sobre isso adverte Polanyi (2012, p. 205) que “Dado um sistema inteiramente dependente das funções do mercado para a defesa de suas necessidades existenciais, a confiança voltar-se-á naturalmente para aquelas forças fora do sistema de mercado capazes de proteger seus interesses comuns ameaçados por aquele sistema”. Santos (2001, p. 85) constata que quando isso ocorre a antiga solidariedade social horizontal dá ocasião a uma solidariedade vertical, ou seja, a empresa passa a ser o epicentro, tornando frágil o debate local e frequentemente levando à animosidade entre seus membros.

Mas não foi só isso. Como se disse, a repercussão do fato, tanto ao nível nacional quanto internacional, motivou a assinatura de um acordo entre os entes políticos União, Estado do Espírito Santo e Estado de Minas Gerais e empresas, do qual não fizeram parte, nem foram ouvidos, os representantes da sociedade civil ou as populações diretamente afetadas, evidenciando uma forma de apropriação do espaço territorial dos *excluídos*, que foi além da expulsão da terra, representando a própria perda de identidade do ser social.

No caso das populações atingidas pelo evento do rompimento da barragem, a fragilização social mostrou-se evidente durante todo o período e, ainda hoje, suscita dúvidas e levanta questionamentos sobre a efetiva participação dos atingidos. Da leitura das atas de audiência realizadas pelo Ministério Público do Trabalho, regionalizado no Espírito Santo, extrai-se a condição de dependência e vulnerabilidade



a que foram reduzidos os pescadores e ribeirinhos. No Termo de Audiência (MPT, 2016) realizado na data de 03.03.2016, nos autos do Inquérito Civil n. 000321.2015.17.003/7, representantes da associação de pescadores e indígenas de Caieiras Velhas e da Associação de Pescadores e Catadores de Caranguejo Apescal, noticiam que apesar da lama distar cerca de 40 quilômetros de distância da região em que pescam, os peixes e mariscos apareciam mortos no local.

Nesse ponto muito pertinentes são as constatações de Martins (1993, p. 63) para quem longe dessas apropriações representarem a introdução de algo na vida das populações, elas representam a retirada do que elas têm de vital, “[...] terras e territórios, meios e condições de existência material e social, cultural e política. É como se elas não existissem ou, existindo, não tivessem direito ao reconhecimento de sua humanidade [...]”.

A ata mencionada, noticia, ainda, que em função da contaminação das águas os compradores dos peixes ficaram desconfiados da sua qualidade, situação que passou a atemorizar os pescadores em relação à manutenção de sua sobrevivência, registrando, ainda, seu inconformismo com o acordo entabulado sem que dele tivessem participado. Santos (2001, p. 86) afirma que a palavra fragmentação se impõe com toda força porque onde não há regulação, ou ela se presta aos interesses do capital, ou, acrescenta-se ainda, ela só consagra a participação de determinados atores, sua consequência é a desordem.

Isso ocorre porque grande parte do caráter hegemônico das empresas, e no caso específico das empresas responsáveis

pelo rompimento isso ficou bem evidente, é alcançado em função da ausência de coordenação dos poderes públicos, situação que faz reduzir as chances de sentido para a vida local. A complexidade, pois, é verificada em múltiplos aspectos. Além desse caráter político e socialmente fragmentário, deve somar-se o fato de que diante de processos de repercussão como o do rompimento da barragem, os processos de tomada de decisão articulam-se externamente e não internamente. Ou seja, as grandes empresas hegemônicas não possuem territorialidade decisória onde estão instaladas, o que impacta, inclusive e de forma determinante, o próprio Poder Judiciário e o sistema de justiça como um todo.

Nas diversas reuniões realizadas na ocasião envolvendo órgãos públicos, Ministérios Públicos e empresas causadoras do dano, frequentemente essas últimas declaravam a necessidade de submeter as propostas de acordos sobre os impactos, a sua extensão, e o modo de corrigi-los, a instâncias superiores não localizadas no Brasil, apontando para a circunstância de que os centros de tomada de decisão estavam localizados em lugares distintos dos espaços de ação ou omissão, e sinalizando que seriam tomadas sem que houvesse uma compreensão da totalidade do seu impacto. Ou seja, em regra, atividades de exploração de commodities que ocorrem no nível global, frequentemente levam a que as empresas responsáveis somente se preocupem com o aspecto social por elas afetado até o alcance da licença ambiental de operação.

Santos (2001, p. 87), reforça essa circunstância ao mencionar que os grandes projetos desenvolvimentistas desprezam a condição “[...] preexistente da vida na área em que se

instalam. Desse modo, produz-se uma verdadeira alienação territorial à qual correspondem outras formas de alienação”. As práticas dessas alienações próprias de países periféricos podem ser constatadas nas frequentes flexibilizações no âmbito do licenciamento ambiental e também na fiscalização quando se trata de proteger a vida e o ambiente, valorizando processos de maiores investimentos aparentes e ignorando a necessidade de que sejam amparados em prevenções de risco, melhorias de qualidade do trabalho e efetiva participação das comunidades envolvidas.

Mas, se de um lado todo esse processo de alienação se instala, de outro ele fomenta processos de litigiosidade através de importantes manifestações sociais cujas vozes pretendem se fazer ouvir. Alier (2015, p. 278) faz referência às diversas cartas e reclamações dirigidas para as autoridades, que, quando não respondidas, ocasionaram manifestações que apelam para audiências mais amplas, às vezes, no nível nacional ou internacional.

Isso realmente ocorreu e pôde ser sentido no caso de Mariana em algumas oportunidades: a primeira quando do fechamento da estrada de ferro da empresa Vale S.A pela população do Município de Baixo Guandu, e a segunda quando do encaminhamento pela Comissão de Direitos Humanos de carta dirigida ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. A importância da organização social através desses movimentos tem o condão claro e necessário de se fazer incorporada no enfrentamento desses litígios, apontando para a necessária amplitude no nível de totalidade que deve orientar a aná-

lise jurídica e que, portanto, precisa de ser interpretada na conformidade do que o simbólico representa.

Mais do que nunca, o litígio de Mariana traz a importância de que as alienações acerca dessa totalidade sejam percebidas pelos profissionais do direito e pelas diversas instituições envolvidas na solução de casos complexos, propondo um nível de complexidade para além daquele que é compreendido no âmbito da dogmática jurídica. Em função disso, propõe-se uma nova abordagem à litigiosidade complexa, sendo necessário esclarecer o que seja um litígio complexo para posteriormente se sugerir sua análise ao nível conglobante.

## **2 O QUE É UM LITÍGIO COMPLEXO?**

Falar em definição de um litígio complexo talvez seja tão desafiador quanto conceituá-lo. Isso porque a doutrina não apresenta uma concordância em torno do tema, por vezes, confundindo a noção de complexidade com a de número de demandantes, ou de volume de questões a serem resolvidas, ou do envolvimento de jurisdições territoriais distintas, entre tantas outras tentativas de lhe conferir um significado.

Mariela Puga (2014, p. 05) em artigo no qual aborda o litígio estrutural, destaca as inúmeras terminologias utilizadas pelos juristas ao utilizarem da terminologia litígios complexos, ora denominando-os “[...] estructurales, colectivos, sistémicos, agregativos, de impacto, estratégicos, redistributivos, acciones de clase, casos de interés público, litigios públicos, demandas de derechos de segunda y tercera generación, litigio de derechos sociales [...]”, fazendo questão de registrar que cada uma das denominações apresentadas

lança luz a um aspecto particular de um elemento medular do litígio estrutural<sup>5</sup>. Apresenta, contudo, a autora um conceito de litígio estrutural como sendo qualificado por uma intervenção judicial que opera, se concretiza, se efetiva, para além dos interesses das partes envolvidas no processo. Também Didier, Zaneti e Oliveira (2020, p. 103), em nota de rodapé, afirmam o litígio complexo, como “[...] aquele que põe em rota de colisão múltiplos interesses sociais, todos eles dignos de tutela”.

A primeira consideração que se pode fazer a partir desse conceito proposto é a de que os litígios complexos podem se apresentar como litígios estruturais, mas não necessariamente. Em regra, os litígios estruturais estão afetos a ausência de políticas públicas ou a omissões relevantes no nível de organização e procedimento, a que faz menção Robert Alexy, no livro *Teoria dos Direitos Fundamentais* (2012, p. ), ou ainda a situações que dão ensejo a um estado de anormalidade, caracterizando sua justiciabilidade a ação voltada à estruturação em busca da solução do problema<sup>6</sup>. O que

<sup>5</sup> De um modo geral, a autora (2014, p. 06) destaca alguns aspectos que são permanentes na identificação do litígio estrutural ou complexo: “(1)La intervención de múltiples actores procesales. (2)Un colectivo de afectados que no intervienen en el proceso judicial, pero que sin embargo son representados por algunos de sus pares, y/o por otros actores legalmente autorizados. (3)Una causa fuente que determina la violación de derechos a escala. Tal causa se presenta, en general, como una regla legal, una política o práctica (pública o privada), una condición o una situación social que vulnera intereses de manera sistémica o estructural, aunque no siempre homogénea. (4)Una organización estatal o burocrática que funciona como el marco de la situación o la condición social que viola derechos. (5) La invocación o vindicación de valores de carácter constitucional o público con propósitos regulatorios a nivel general, y/o demandas de derechos económicos, sociales y culturales. (6) Pre-tensiones que involucran la redistribución de bienes. (7) Una sentencia que supone un conjunto de órdenes de implementación continua y prolongada”.

<sup>6</sup> Para Didier, Zaneti e Oliveira (2020, p. 4), “O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não pro-

se espera desse tipo de litígio é uma decisão estruturante, ou seja, capaz de reestabelecer a organização do problema estrutural, normalizando a situação desconforme e visando a implementação de um estado ideal de coisas.

Jay Tidmarsh (p. 10), chama a atenção para uma parte da doutrina que pretendendo enunciar as hipóteses de litígios complexos, identificou quatro características que supostamente apontariam para um litígio complexo: “[...] os advogados têm dificuldade em reunir, formular ou apresentar informações relevantes ao tomador de decisão; o investidor tem dificuldade em chegar a uma decisão racional aceitável; o remédio é difícil de implementar; ou existem procedimentos e impedimentos éticos para juntar [...]”<sup>7</sup>, registrando a insuficiência da identificação dessas condições para a caracterização do litígio complexo, senão quando conjugadas com uma segunda condição, qual seja, a de que devem receber um aumento de poder judicial necessário para o enfrentamento das situações de ameaça, indo além dos tratamentos processuais usualmente dispensados e que partem da premissa de um juiz inerte.

Interessante notar que a falta de definição dos elementos que permitam a identificação de um caso como complexo, de duas, uma: ou pode impedir a solução do caso num nível adequado, caso reconhecidamente essa classificação seja

---

7 [...] the attorneys have difficulty in amassing, formulating, or presenting relevant information to the decisionmaker; the factfinder has difficulty in arriving at an acceptably rational decision; the remedy is difficult to implement; or there exist procedural and ethical impediments to joinder [...]

considerada relevante, ou, acaso irrelevante, torna a classificação desnecessária, propondo o mesmo nível de resposta das alcançadas com os mecanismos empregados para os casos de rotina. A quantidade de casos, entretanto, que se apresentam num nível de maior desafio na modernidade a instabilizar e impactar de modo extraordinário o sistema de justiça, distintos dos que tradicionalmente foram enfrentados pelo processo civil, parece apontar para a sua relevância.

A segunda consideração é que os elementos que orientam o processo estrutural são aplicados aos processos envolvendo litígios complexos, ainda quando não tenham a natureza estrutural, suscitando uma sobreposição de regimes jurídicos que, de certo modo, tornam irrelevantes essas distinções conceituais. É dizer: o litígio é complexo, no âmbito da dogmática processual, quando ele carrega em si, a possibilidade de tratamento desigual em situações que deveriam ensejar um tratamento igual das partes, ou ainda quando a possibilidade de aplicação de teorias substantivas diferentes possam ocasionar decisões jurídicas conflitantes em face de situações jurídicas similares, que apontariam para uma contradição do sistema de justiça.

Edilson Vitorelli (2019, p. 536) apresenta um ponto de partida para a compreensão dos litígios complexos como se referindo ao litígio que afeta os interesses de diversas pessoas ou segmentos sociais, atingindo-as diversamente, e ensejando a que “[...] suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Essas situações dão ensejo a conflitos mutáveis, multiplo-

lares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio”.

Veja-se, por isso, que a complexidade recai sobre a máxima do princípio da igualdade que deve orientar a racionalidade das decisões judiciais e que enseja um tratamento igual a quem esteja em posições fáticas iguais, seja no âmbito do processo, seja no âmbito do direito material reconhecido a partir de qualquer teoria substancial que possa ser legalmente adotada.

Doutrinariamente, duas tem sido as teorias que buscam compreender o litígio complexo: uma de base “substancialista”, e outra de base “procedimentalista”. A utilização de teorias substantivas para a classificação de litígios complexos apresenta dois perigos: o primeiro correspondente à subinclusão de situações, ou seja, a dificuldade em estabelecer uma previsão que esgote todo tipo de litígio complexo que possa ser verificado na *práxis* processual abre amplo horizonte de tratamento deficitário da questão, e o segundo, o seu contrário: uma super inclusão equivocada a partir de um rol que, pela natureza da lide, seja *a priori* tratada como complexa, mesmo que, de fato ou *a posteriori*, não apontasse para essa natureza jurídica. As duas situações podem levar a processos de arbitrariedades que não são interessantes ao sistema de justiça (TIDMARSH, 1992, p. 17).

Em função desses motivos a melhor opção parece recair sobre a teoria de base procedimental. No âmbito dela a doutrina costuma identificar três momentos nos quais a complexidade pode se fazer presente: nas questões anteriores ao julgamento, nas questões afetas ao julgamento



e nas questões posteriores ao julgamento. Não obstante a localização da complexidade possa parecer intuitiva nessa classificação, não é, tampouco mostrando-se irrelevante. Dada a valorização em torno da resolução alternativa de conflitos, inclusive, de forma extrajudicial, que hoje permeia o discurso da prática da ciência jurídica, o reconhecimento de que a complexidade pode ocorrer no âmbito do desenvolvimento do processo, como também previamente a ele, representa a possibilidade de um tratamento diferenciado, a requerer das estruturas institucionais envolvidas na sua solução, as revisões de inúmeros institutos de caráter institucional necessários a conferir níveis de respostas adequadas a esse tipo de litígio.

A classificação dos litígios complexos em relação a questões de pré-julgamento recai sobre os tipos de descoberta necessárias à elucidação do caso, ou seja, sobre as evidências das provas ou sobre a amplitude dessas evidências. Já quando a complexidade incide sobre o julgamento propriamente dito, normalmente ela está afeta à qualidade das partes (advogados, jurados, por exemplo) e suas capacidades de compreensão das provas técnicas ou do volume de informações que por elas deve ser considerado. Por sua vez, as questões posteriores ao julgamento relacionam-se à capacidade de cumprimento e realização ou efetivação da decisão. De certo modo, não raras as vezes, a administração dos remédios a serem aplicados a situações de litígio complexo afiguram-se como tão tormentosas e/ou mais difíceis que o próprio reconhecimento de sua complexidade. Nesse ponto, ao relacionar o reconhecimento de litígios complexos

à aplicação de recursos capazes de trazer soluções ao caso em exame, Jay Tidmarsh (1992, p. 29) afirma que “Assim como os problemas envolvidos na determinação do escopo do recurso exigem que o tribunal funcione como uma para-legislatura, a administração corretiva transforma o tribunal em uma agência para-executiva – completa, com equipe e fiscalização de capacidades” (tradução livre).

Essa mesma dificuldade de condução e tratamento desses litígios, pode ser transpassada para o âmbito da atuação do Ministério Público, na medida em que por vezes seus órgãos de execução são constrangidos a apresentar um nível de resposta que, ou não estão acostumados, ou não foram qualificados nos cursos de direito para isso, exigindo competências para além do enquadramento do fato à norma jurídica. Na prática, a situação é mais apropriadamente conduzida na conformidade das aptidões e dos talentos pessoais inerentes ao poder criativo do órgão de execução, de seu maior senso organizacional e de sua familiaridade com aspectos técnicos que passam ao largo do direito, colocando em xeque o nivelamento do regular ingresso na carreira institucional. Essa, contudo, é uma análise que se chegará mais à frente.

Nesse momento, importante, considerar que a linha de base a, em princípio, caracterizar um litígio como complexo, parece apontar para o nível de impacto que ele ocasiona no sistema de justiça de modo a que ele seja capaz de cumprir e manter a racionalidade de suas decisões, sendo o impacto oriundo da situação de excepcionalidade do caso e de um tratamento no nível extraordinário que a solução

do caso requer, como propõe o Manual for Complex and Multidistrict Litigation.

Após analisar várias teorias, que identificaram a complexidade em termos de inúmeras classificações como os casos que demandam gerenciamento; situações de pré-julgamento complexas; julgamentos complexos no seu interim; remédios aplicados complexos; multiplicidade de partes ou de fóruns com competência; litígios públicos; litígios policêntricos (terminologia utilizada para designar situações em que o julgamento trará reflexos para além das partes ou mesmo em relação às partes da relação jurídica processual, cujos interesses podem se contrapor, inclusive, dentro dos próprios grupos), desvios em resolução de conflitos privados em Estados de *laissezfaire*; entre outros, Tidmarsh (1992, p. 51)<sup>8</sup> registra a fundamental necessidade de buscar em todas essas doutrinas, qual seria o fio condutor que as une, pois, do contrário, a complexidade estaria atrelada a uma certa arbitrariedade na sua compreensão, o que a tornaria irrelevante.

Para isso, o autor propõe como primeiro passo para alcançar esse objetivo a identificação daquilo que distingue

---

<sup>8</sup> A proposta apresentada por Fuller parte da reflexão sobre as formas de julgamento, exigindo a participação das partes na produção da prova e na possibilidade de contribuição com argumentos racionais, e estabelecendo certos limites a essa atividade. Identifica o autor, de um lado, aquelas situações nas quais as provas de princípios podem ser destrutivas ou inefetivas e as que apresentam repercussões para além das partes. Todas essas situações de repercussão são denominadas por ele de demandas “policêntricas”. Ditas demandas são caracterizadas por alterações dinâmicas dos fatos e pela multiplicidade de partes (Tidmarsh, 1992, p. 46-47). Fuller equaliza a noção de litígio complexo à de casos policêntricos, no entanto, ao contrário de Tidmarsh, retirando-os da possibilidade de serem passíveis de julgamento e remetendo-os às formas básicas de ordenação social: organização por objetivos comuns e organização por reciprocidade.

a forma de julgamento do sistema de justiça de outras formas sociais de resoluções de conflito, reconhecendo que o processo de tomada de julgamento do sistema de justiça (TIDMARSH, 1992, p. 55) pressupõe: a) a existência de uma disputa concernente a uma obrigação legal que previamente exista ou seja declarada por uma decisão fundamentada; b) uma reivindicação de cumprimento da obrigação contra uma pessoa que encontra respaldo legal; c) a existência de um julgador identificado pelo Estado; d) uma decisão baseada num juízo fundamentado, fundado nas circunstâncias dos litigantes, nas evidências e na obrigação reivindicada.

Mas para ele isso ainda não é suficiente, pois encontraria semelhanças com outras formas de resolução de conflitos de natureza social, motivo pelo qual Tidmarsh (1992, p. 62) aponta a necessidade da análise de atributos adicionais, identificando sete premissas que, de um modo geral, orientam a existência de um procedimento de julgamento: a existência de um “caso ou controvérsia”, a observância do devido processo legal, do contraditório, do julgamento por júri nos casos definidos em lei, a formulação pós-pleiteamento de questões, o “transacionalismo” e o “trans-substantivismo”.

Para o alcance dos objetivos do presente artigo impõe destacar a análise de dois atributos específicos, pois os demais são bastante conhecidos dos que laboram com o direito: o “transacionalismo” e o “transubstantivismo”. O primeiro aspecto consiste na garantia de que o sistema de julgamento permita a inclusão de outras partes igualmente afetadas pelos fatos narrados em determinada demanda. Nesse sentido, a premissa parte da necessidade do estabelecimento

de regras que garantam que pessoas possam se juntar em uma demanda na qual os eventos ou fatos tratados igualmente as afetem, garantindo-lhes participação e dedução de argumentações racionais. Esse princípio foi nominado por Tidmarsh como “like procedurally alike”.

Já a premissa relativa ao “transubstantivismo” requer que os resultados chegados sejam semelhantes, ou seja, seu sentido não corresponde tanto à observância do mesmo procedimento, mas sim, que, ainda que observem regras procedimentais diferentes no caso - e aqui elas pressupõem uma certa discricionariedade e flexibilidade levada a efeito pelo magistrado - não afetem de modo desigual o resultado final, se as demandas de fundo são semelhantes. Essa premissa é denominada pelo autor de “like treated alike”, relativa a um tratamento igualitário do ponto de vista da aplicação das teorias substantivas que orientam o reconhecimento do direito (TIDMARSH, 1992, p. 68).

Nesse ponto é como se o princípio do tratamento igualitário procedimental apontasse para a aplicação do princípio do tratamento igual a casos semelhantes, situação que exige uma “intra neutralidade transaccional”, ou seja, a aplicação igual ou diferente de procedimentos deve apontar para um mesmo resultado substancial. Aqui, tem-se o caminho em direção ao transubstantivismo, sendo possível estabelecer algumas premissas acerca dessa condição: 1. Os requerentes que estejam em situação factual semelhante devem receber o mesmo tratamento procedimental ainda que em processos diversos; 2. Um mesmo processo que envolva a aplicação de uma única teoria legal deve receber um tratamento proce-

dimental que não gere resultados diferentes, denominada neutralidade intra-substantiva; 3. Um mesmo processo deve ensinar a que partes recebam as mesmas oportunidades de oferecimento de argumentações relevantes e apresentação de evidências; e finalmente, 4. todas as partes devem receber um tratamento tal que não as leve a resultados diversos num mesmo processo, ou neutralidade inter-substantiva.

Para que isso ocorra, Didier (ZANETI; OLIVEIRA, 2020, p. 130) registra a importância no uso de técnicas de cooperação entre as partes no âmbito do processo, chamando a atenção para a técnica da centralização de processos repetitivos; “a delegação de um poder do órgão hierarquicamente superior ao órgão a ele vinculado”, dentre outras técnicas trazidas pelo novo Código de Processo Civil.

Após estabelecer essas condições fundamentais à garantia de um julgamento racional ou razoável, a exemplo do princípio do devido processo legal, Tidmarsh (1992, p. 74) distingue dois elementos fundamentais à caracterização de um litígio complexo: “[...] O contencioso complexo envolve a incapacidade de um sistema contraditório em bom funcionamento para garantir o julgamento fundamentado, realidade que provoca um exercício não adversário do poder judicial destinado a preservar o julgamento fundamentado [...]” e “[...] Os procedimentos criados pela afirmação de aumento do poder judicial conflitam com pelo menos um dos quatro pilares do transsubstantivismo: neutralidade inter-transaccional, neutralidade intra-substantiva, neutralidade transaccional ou neutralidade interpessoal”<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Tidmarsh (1992, p. 74 ) afirma “complex litigation involves the inability of a pro-

A necessidade de observância dessas condições no âmbito dos litígios, agora, classificados como litígios complexos, exigem uma ampliação do poder jurisdicional. Oportunas as lições de Didier, Zaneti e Oliveira (2020, p. 119) quando afirmam que: “Uma das principais características da decisão estrutural é a acentuada intervenção judicial na atividade dos sujeitos envolvidos no processo, sejam eles particulares ou públicos”. De fato, a ampliação do poder do magistrado pode corrigir eventuais desvios que possam comprometer um dos quatro pilares do transsubstantivismo e do transacionalismo.

Os autores ainda que se referiram aos litígios estruturais, cuidam de traçar premissas que servem ao enfrentamento de litígios estruturais e de litígios complexos. Na hipótese de se estar diante de um litígio complexo e estrutural, com maior razão a ampliação do poder do magistrado levará em consideração essas duas circunstâncias: uma correspondente à correção de um estado de não conformidade que demandará uma solução estrutural e outra relativa ao estado de não conformidade que traz o potencial de afetar as premissas que orientam o “transacionalismo” e o “transsubstantialismo” mencionados e que, por isso, acabem por ferir o princípio da igualdade e conseqüentemente a racionalidade das decisões judiciais e do próprio sistema de justiça.

Essa *ratio* que justifica a ampliação do poder jurisdicional reverbera também na estruturação do Ministério Público

---

perly functioning adversarial system to guarantee reasoned judgment, a reality that provokes a nonadversarial exercise of judicial power designed to preserve reasoned judgment” e “The procedures created by the assertion of increased judicial power clash with at least one of the four pillars of transsubstantivism-inter-transactional neutrality, intra-substantive neutrality, transactional neutrality, or inter-personal neutrality”.

Brasileiro, como instituição a quem se atribui legitimidade para resoluções extrajudiciais de conflito, ou por seu acompanhamento no âmbito das soluções judiciais de conflito. Entenda-se: não se trata de ampliação de poder de julgamento como no caso do magistrado, mas sim, de condições estruturais tais, que permitam a proposição, o acompanhamento, a fiscalização, além da adoção legítima de medidas em torno dos interesses das partes por ele representadas. Não é demais repisar que a Constituição de 1988 trouxe inovações relevantes no estabelecimento das atividades do Ministério Público, “[...] o que conferiu dinamismo à instituição. Em razão desse ensejo, surgiu, como atribuição do Parquet brasileiro, por exemplo, a legitimidade ativa para celebrar compromisso de ajustamento de conduta (TAC) (art. 5º, § 6º, da LACP)” (COURA; BORGES; 2015, p. 25).

Ora, a formalização de Compromissos de Ajustamento de Conduta, na seara extrajudicial e o próprio ajuizamento de ações civis públicas, no âmbito judicial, de litígios complexos exigirá esse mesmo aparato estrutural. Assim, seja no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos, seja no âmbito de julgamentos específicos, o tratamento de litígios complexos, se de um lado aponta para uma ampliação dos poderes do magistrado, de outro, requerem essa revisão das condições estruturais das demais instituições que dele participam pois igualmente responsáveis pela solução adequada.

Nesse ponto, independentemente das formas que possam assumir as resoluções de conflito envolvendo litígios complexos, é necessário atentar-se para aspectos que interferirão no melhor ou mais adequado nível de respostas



dadas institucionalmente, tanto pelo Poder Judiciário, quanto por outras instituições, a exemplo do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias da União, dos Estados e dos Municípios, não obstante concentre-se na análise dos aspectos que recaem sobre a instituição do Ministério Público Brasileiro.

Nesse ponto, a forma de condução do Ministério Público de litígios classificados como complexos, envolve uma reflexão em torno de aspectos que tangenciam os **princípios institucionais ou fundamentais** aplicáveis a instituição, como o princípio da unidade, da indivisibilidade, da independência funcional, do Promotor-Procurador Natural, além de **aspectos administrativos estruturais** como previsões orçamentárias, equipes técnicas qualificadas, programas de tecnologia da informação, entre outros e aspectos **histórico-materialistas** de situação do litígio complexo.

Mas esses aspectos serão retomados adiante. Por ora, deve-se aprofundar um pouco mais a compreensão dos elementos que compõe e identificam o litígio complexo. Pois bem.

Após estabelecer um conceito que identifica os litígios complexos, Tidmarsh afirma que o aumento do poder do magistrado **relaciona-se à necessidade de correção de um desequilíbrio, restabelecendo o equilíbrio necessário de modo a garantir um desenvolvimento do processo voltado a um julgamento racional**. É, então, exigido do magistrado um envolvimento com diversos aspectos disfuncionais que podem recair sobre o gerenciamento da prova; a atividade das partes; a gestão das informações constantes

nos autos, inclusive, eventualmente, ensejando a elaboração de relatórios parciais do processo; a supervisão das provas produzidas e necessárias à elucidação dos fatos; a elaboração de sumários estatísticos; a oitiva das partes e testemunhas, entre outras hipóteses.

Diversos cenários disfuncionais podem ser exemplificados, como a **incapacidade das partes de arcarem com os custos do processo em função do volume de informações necessárias à compreensão do caso**; a incapacidade das defesas técnicas jurídicas de formularem adequadamente a demanda; o tempo decorrido entre a verificação da situação de não conformidade comprometendo as evidências e provas do caso; a **inabilidade das partes em compartilhar as provas alcançadas, comprometendo situações que demandariam cooperação**; a **incapacidade das partes em fazer valer o cumprimento das obrigações reconhecidas**; a incapacidade de compreensão do juiz leigo para julgamento das causas constitucionalmente atribuídas a eles (normalmente jurados), entre outros.

O rol, por razões óbvias, é meramente exemplificativo, e pretende apenas demonstrar a necessidade de resguardar o equilíbrio e a observância do princípio do julgamento racional ou razoável como fundamento essencial que justifica o aumento do poder jurisdicional. Significa dizer que o traço distintivo fundamental à caracterização dos litígios complexos consiste em que, além da necessidade de ampliação do poder judicial para se resguardar um julgamento racional, esteja em questão o resguardo da coerência transubstantiva da decisão, ou seja, a **neutralidade inter-transacional**, que

exige que as partes em diferentes ações, com semelhantes reivindicações, devem ter observados os mesmos procedimentos; **a neutralidade intra-substantiva**, que exige que todos os casos envolvendo uma única teoria substantiva devem receber o mesmo procedimento; **a neutralidade transaccional** que requer que todas as teorias substantivas implicadas pela mesma ocorrência factual recebam os mesmos procedimentos; **e a neutralidade interpessoal** que exige que cada pessoa receba os mesmos procedimentos que outras em situações semelhantes. A ocorrência de qualquer desequilíbrio processual que repercuta ou ameace resvalar para essas disfuncionalidades aponta para o fato de se estar diante de um litígio complexo.

Conclui o autor com o seguinte conceito de litígios complexos: “Litígio em um sistema adversarial no qual o poder judicial necessário para superar a disfunção dos advogados, do júri ou das partes resulta em disparidades processuais que causam resultados substancialmente díspares entre partes, reivindicações ou transações em situação semelhante” (TIDMARSH, p. 1801)<sup>10</sup>. Nesses casos, a solução dos litígios pressupõe uma ampliação gerencial dos poderes do magistrado, a fim de que ele se coloque envolvido com o caso em questão e possa corrigir as situações de desequilíbrio disfuncionais dela resultantes.

Essa ampliação do poder do magistrado guarda uma razão bem profunda: tendo suas raízes no princípio da igualdade,

---

<sup>10</sup> “Litigation in an adversarial system in which the judicial power necessary to overcome the dysfunction of the lawyers, the jury, or the parties results in procedural disparities that cause substantively disparate outcomes among similarly situated parties, claims, or transactions”.

importa que a atuação do magistrado, além de ser constitucionalmente adequada do ponto de vista procedimental, seja também constitucionalmente adequada do ponto de vista substancial. Mais do que nunca, o magistrado está comprometido com o julgamento constitucionalmente racional da decisão<sup>11</sup>. E isso tem assento no fato registrado por Streck (2003, p. 261) de que “[...] o Estado Democrático de Direito faz uma síntese das fases anteriores, agregando a construção das condições de possibilidades para suprir as lacunas das etapas anteriores, representadas pela necessidade do resgate das promessas da modernidade, tais como igualdade, justiça social e a garantia dos direitos humanos fundamentais.”

Por outro lado, a ampliação do poder do magistrado ou desse ativismo judicial apresenta limites bem claros. Em verdade os limites são encontrados no âmbito das próprias raízes do princípio do julgamento constitucionalmente racional ou razoável e, mais concretamente, nos limites necessários à correção do desequilíbrio disfuncional identificado. Um exemplo: no caso específico do desequilíbrio ocasionado pela condução do processo pelos advogados das partes, o que está em jogo seria a produção da prova e uso das teorias substantivas de modo a se chegar no reconhecimento do direito, ou ainda, na própria realização do direito afirmado. Seja em função de que essa entrega, por vezes, não seja suficiente a que sejam capazes de fazer cumprir as obrigações judicialmente reconhecidas, seja em função da precariedade

---

<sup>11</sup> Tendo isso em perspectiva, Streck (2003, p. 261) vai apontar a importância de “[...] uma redefinição na relação entre os Poderes do Estado; b) a admissão de que a justiça constitucional possa vir a ter um papel intervencionista, e c) um certo grau de dirigismo constitucional”.

na atividade dos advogados que as representam em relação à produção da prova ou da argumentação que tocam os fatos, e a fim de impedir que algumas realizem o direito material enquanto outras não, o magistrado pode ampliar seus poderes para garantir a racionalidade constitucional do julgamento.

Ressalte-se, outrossim, que a correição das disfuncionalidades que assegurarão a racionalidade do julgamento não chega ao ponto da ampliação do poder do magistrado no âmbito legislativo ou executivo, ou seja, de determinar a elaboração de políticas públicas ou de sanar uma omissão legislativa, **senão quando especificamente provocado para isso**. Essa situação, contudo, passa-se, diferentemente, por razões óbvias, com o Ministério Público, cujo perfil da função pressupõe uma atividade não inerte e atenta aos aspectos estruturais do Estado Democrático de Direito que possam ser necessários ao exercício dos direitos fundamentais. Assim, se ao poder judiciário seria negado intervir, quando não provocado especificamente para isso, face a uma ausência de política regulatória ou legislativa quando indiretamente o caso complexo a isso apontasse, ao Ministério Público, dada sua vocação de agente político ativo, inclusive em relação ao fomento de políticas públicas que possam ser fundamentais ao exercício de direitos fundamentais, essa proibição não ocorre. Nessa toada, é possível que o tratamento de um caso complexo, aparentemente levado a juízo no âmbito de uma tutela individual, traga à superfície a ausência de uma política pública de caráter fundamental, em relação a qual

o Ministério Público poderá provocar a sua elaboração, seja no âmbito extrajudicial, seja no judicial.

Essa possibilidade que se abre ao Ministério Público põe em evidência a necessidade de um acompanhamento mais detido do membro a garantir que sua atuação seja sensível e eficaz, a tal ponto, que tenha condições de perceber as situações de desequilíbrio, inclusive, de analisar eventual aspecto relacionado à implementação de políticas públicas que faça demandar uma ação específica voltada à sua concretização. Além disso, afasta a tradicional compreensão de que litígios individuais não sugeririam uma atuação interventiva mais ativa do Ministério Público, quando façam referência a causas cujas questões de fundo apresentam-se como complexas e possam ensejar, sob outro prisma, ações coletivas por ele conduzidas. Nesse caso, ao constatar situações de condução inábil pelas partes ou por seus advogados, o Ministério Público pode e deve intervir de modo mais ativo para corrigir tais situações, atuando de modo colaborativo para o deslinde da lide<sup>12</sup> e, em determinados casos, utilizando-se da decisão individual como um dos fundamentos de fato para o ajuizamento de uma ação coletiva.

Pois bem. Mas é fundamental que se tenha em perspectiva os limites que o ramo do conhecimento do direito é capaz de proporcionar à resolução dos casos complexos. E isso tem uma razão de ser muito específica: se até aqui,

---

<sup>12</sup> O autor (TIEDMARSH, p. ) finaliza apontando que litígios complexos cujas disfunções sejam múltiplas, e que, por isso, possam envolver jurisdições distintas, deveriam ser alvo de decisões federais, reconhecendo, assim, que a esfera federal seria a mais adequada a apontar a jurisdição competente para as hipóteses de causas semelhantes ou relacionadas.

a complexidade do litígio foi analisada sob o aspecto da dogmática jurídica, é preciso ter em consideração que ela ganha contornos ainda mais desafiadores quando ampliada e analisada sob os aspectos históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais enquanto aspectos determinantes que envolvem o âmbito de resolução desses litígios.

Exatamente porque nesses casos o litígio complexo pode, a um só tempo, apontar para um litígio estrutural, ou seja, daquele cujos efeitos da decisão repercutirão na esfera jurídica de quem não participou da relação jurídica processual, há uma ampliação demasiada do nível de irradiação e repercussão das decisões judiciais complexas estruturantes, que, por vezes, podem ensejar um mal-estar social de insuficiência de justiça na resposta dada pelo Poder Judiciário ou a cargos das instituições que atuem no âmbito da resolução extrajudicial do conflito.

Nesse ponto, não se pode pensar litígios complexos apenas do ponto de vista de uma dogmática jurídica. Não obstante possam ser identificados elementos comuns às classificações do ponto de vista da análise dogmática, tal como propõe Mariela Puga<sup>13</sup>, não se ignora a importância de que o jurista ou aplicador do direito tenha em perspectiva toda uma outra

---

<sup>13</sup> Mariela Puga destaca as inúmeras terminologias utilizadas pelos juristas ao utilizarem da terminologia litígios complexos: “[...] estructurales, colectivos, sistémicos, agregativos, de impacto, estratégicos, redistributivos, acciones de clase, casos de interés público, litigios públicos, demandas de derechos de segunda y tercera generación, litigio de derechos sociales, o simplemente, manifestaciones de un activismo judicial en ciernes, el que es producto de la expansión de la ideología neoconstitucional.” Ressalta a autora que cada uma dessas denominação apresenta um enfoque particular que caracteriza um elemento medular do litígio estrutural (p. 05). Oportunamente no presente artigo já se estabeleceu a distinção entre litígio estrutural e litígio complexo.

gama de complexidade a orientá-los. A complexidade conjunta, não restrita ou reduzida à dogmática jurídica, caracteriza a complexidade que, ora, se denomina conglobante e que deve ser considerada pelo membro do Ministério Público na análise e condução em vista da solução mais adequada.

**Complexidade conglobante, portanto, consiste na necessidade de caráter fundamental de que no processo de tomada de decisão no âmbito de litígios considerados complexos, ou de eventual acordo no âmbito desses litígios, quando analisados em processos de resolução alternativa de conflitos, sejam considerados os processos históricos, econômicos, sociais, políticos e culturais nos quais estão inseridos, a conformar os processos decisórios com maiores chances de se traduzirem como resposta constitucionalmente adequada ao conflito.**

Sem pretender esgotar essa análise, que, com toda certeza, representaria tarefa absolutamente impossível de ser cumprida no âmbito de um artigo científico, pretende-se percorrer alguns aspectos que apontam para o tamanho dos desafios envolvidos e que também necessitam ser reconhecidos no âmbito da atividade ministerial para o fim de viabilizar um nível de resposta institucional adequada a ser dado no âmbito de tratamento dos litígios complexos.

### **3 DO LITÍGIO COMPLEXO À COMPLEXIDADE CONGLOBANTE**

De modo a colocar as coisas em ordem, faz-se necessário explicar o motivo da expressão “complexidade conglobante”, vez que poderá fazer supor que se trata de uma expressão redundante; afinal o que é complexo, de certa forma, englo-



ba vários aspectos, ou seja, congloba. No entanto, a partir do conceito de litígios complexos trazidos pela doutrina da dogmática jurídica processual, pensa-se ser fundamental, à constitucionalização do julgamento racional de litígios complexos, a ampliação das dimensões dos objetos de análise a serem considerados nessa decisão.

Essa ampliação, que ora se propõe, parte do reconhecimento de uma análise totalizante, para além da dogmática jurídica. Por isso, a complexidade conglobante, conforme mencionado alhures, consiste na necessidade, de caráter fundamental, de que no processo de tomada de decisão no âmbito de litígios considerados complexos, ou de eventual acordo no âmbito desses litígios, quando analisados em processos de resolução alternativa de conflitos, sejam considerados os processos históricos, econômicos, sociais, políticos e culturais nos quais esses litígios estejam inseridos, de modo a conformar os processos decisórios com maiores chances de se traduzirem como respostas adequadas ao conflito.

Essa chamada ao operador do direito tem em mira o retorno de credibilidade na afirmação da ciência do direito como capaz de contribuir para a diminuição dos conflitos sociais. Fundamental ter-se em consideração que dito resgate está relacionado à busca de caminhos que possam se traduzir como de justiça material. A ideia de um direito ensimesmado, dogmatizado ao ponto de se apresentar como letra ideal num mundo real incapaz de conformar-lhe a decisão e de fazê-la ser cumprida, deve ser absolutamente superada. Para isso, é preciso retomar a efetivação e o cumprimento das decisões judiciais, ou mesmo, atualizar e revisitar as es-

truturas institucionais necessárias à prestação jurisdicional constitucionalmente adequada.

Não obstante esse compromisso, a fragilização das instituições parece ser permanentemente sentida no âmbito da busca de soluções de litígios complexos. Não só as instituições, mas também a própria Constituição naquilo que se apresenta como comprometida com os fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 3º, BRASIL). O aparelhamento público vem cedendo espaço à mão invisível do mercado, e a substituição do Estado do Democrático de Direito, já fruto do avanço do Estado de bem estar social, e diga-se de passagem previsto na Constituição Federal, dá lugar ao *laissezfaire*, com o resultado último de afirmação do capital em detrimento das transformações necessárias à efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a “[...] realização das promessas da modernidade [...]” (STRECK, p, 260), passa no âmbito dos processos de julgamento constitucionalmente racionais, pela incorporação de standards de análise, outrora ignorados, em nome do idealismo hegeliano.

Partindo da premissa de afirmação do Estado Democrático de Direito Brasileiro, cujos fundamentos encontram sustentáculo na Carta Constitucional de 1988, analisar a complexidade conglobante deve necessariamente considerar premissas e repercussões no âmbito do processo constitucional de tomada de decisão dos litígios complexos.

Assim, num primeiro momento significa ter em perspectiva alguns standards. O primeiro de natureza **político-constitucional**, a exemplo, do impacto do litígio complexo para a afirmação, proteção, reconhecimento e ampliação do

espectro normativo dos direitos fundamentais, tidos como cláusulas pétreas irrevogáveis que não admitem níveis de proteção inferiores aos já alcançados historicamente (*invariantes axiológicas*), os quais foram resultantes das lutas na afirmação desses direitos humanos; no reconhecimento de que o Estado Brasileiro possui como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, retomando os trilhos que, em algum momento, fizeram supor que a Constituição Dirigente passou à condição de instrumento dirigido (CANOTILHO, 2002); o segundo **de natureza econômica**, que parte da análise do modelo de economia capitalista, sua centralidade e seus reflexos; de seu condicionamento em relação a diversas estruturas sociais, inclusive no âmbito de uma ideologia que se afirma permanentemente, e que, por vezes, utiliza-se do próprio direito para se legitimar; o terceiro de **natureza sociocultural e ambiental**, que considera a formação histórica do povo e de seu *habitus* e que, por isso, pressupõe uma análise dos processos estruturais que contribuíram para o estado de coisas atual. A não valorização dos processos históricos de formação cultural ou ambiental tem acarretado uma homogeneização tanto do meio ambiente, quanto da diversidade social, que não fazem parte do projeto político previsto na Carta Constitucional. Basta pensar que inúmeros litígios complexos ambientais têm surgido no território da Amazônia,

fruto da centralidade assumida pelo modelo econômico e seu reducionismo em relação aos valores correspondentes à cultura, à história, à biodiversidade etc.<sup>14</sup>

A Constituição de 1988 é eminentemente uma **carta ecológica** que valoriza as ecologias dos saberes, da produção, das trans escalas, do reconhecimento e da temporalidade, usando aqui da análise realizada por Boaventura de Souza Santos, no livro Gramática do Tempo ( SANTOS, p. ). Nesse ponto, oportuna a lição de Streck (2003, p. 268) para quem “[...] a discussão acerca do papel do Direito e da justiça constitucional, a toda evidência, deve ser contextualizada, levando em conta as especificidades de países como o Brasil, onde – insisto – não passamos pela etapa do WelfareState [...]”. É preciso, pois, retomar o âmbito de centralidade da Constituição Brasileira naquilo que ela, como constituição dirigente que é, se propôs a proteger, transformar, eliminar, dentre outros objetivos fundantes do projeto político constitucional.

Essa centralidade constitucional, contudo, não pode desprezar, que existe uma centralidade irregularmente ocupada, que, bastante intensamente, tem condicionado e atuado na determinação dos fatores sociais e humanos, e, inclusive, na hermenêutica constitucional e legal, qual seja, a assumida pelo modelo de economia posto, que a partir do século XIX, assumiu uma centralidade não idealizada mas suscita uma permanente luta de classes a se refletir, inclusive, no âmbito

---

<sup>14</sup> Importante perceber, em tempo de COVID 19, que nunca a ecologia ambiental foi tão importante como atualmente. A pandemia da COVID 19 demonstrou que a perda dessa ecleticidade ambiental tem ocasionado a migração de espécies e exposição do homem a vírus e bactérias antes restritos a determinados habitats.

das decisões judiciais, e, em especial, das decisões judiciais de litígios complexos.

Partindo, pois, da necessidade de descortinar em que medida a realidade das coisas vem sendo condicionada pelo modelo de economia posto, o enfrentamento de litígios complexos, passa, pela analítica desses condicionamentos, pois no âmbito do julgamento constitucionalmente racional, as decisões necessitam enxergar além do que está posto pelas partes ou pelo processo, mas que é permanentemente sinalizado pelo mundo da vida. Significa ultrapassar a naturalidade apresentada pela racionalidade metonímica e conseguir enxergar em que medida o direito ou a ciência jurídica tem sofrido processos de retração, na regulação, cedendo espaços a interesses que, definitivamente, não são os constitucionalmente “idealizados”, mas que, antes, atendem aos anseios de ampliação do mercado.

A questão, contudo, ganha contornos de urgência, em especial no âmbito ambiental, já que conforme leciona Alexandra Aragão o direito vem passando por uma odisséia jurídica, desde 2020, levando a que alguns autores como Martin Bhol, denominem a presente era como **era do pandemônico**<sup>15</sup>, ou seja, uma era caracterizada por diferentes pandemias resultantes da globalização, conseqüentes das crises ambientais de toda ordem, que afetam democraticamente todos os povos e que variam desde as questões climáticas, de desmatamento, de escassez de água, das perdas

---

<sup>15</sup> Aula magna do curso de pós graduação em Direito Ambiental promovida pelo CEI. In <https://alunos.cursocei.com.br/aulas/pgda-t1-am01/?bloco=0&curso=45872>. Acesso em 15.02.2021.

dos territórios, da extinção de espécies e da biodiversidade como um todo, dentre inúmeros outras.

Nesse contexto, a atividade do magistrado ou do membro do Ministério Público que atue no âmbito desses litígios pressupõe, assim, que tais condicionamentos sejam postos sobre a mesa, que sejam objetos de debate e enfrentamento, possibilitando reflexões em torno das retrações regulatórias que carregam em si a potencialidade de darem ensejo a novos litígios complexos ambientais, cada vez de maiores proporções. Fundamental, assim, trazer algumas considerações de caráter político econômico, correspondentes à centralidade ocupada irregularmente do modelo econômico atual, para o fim de registrar a importância do retorno à centralidade constitucional, para o tratamento dos litígios complexos ambientais:

### 3.1 AS TENSÕES ENTRE ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE: A PRODUÇÃO COMO CONSUMO E O CONSUMO COMO PRODUÇÃO - A BASE DE AFIRMAÇÃO DA MAIS VALIA GLOBALIZADA

A contextualização do que passou a representar a chamada economia de mercado no século XIX é o grande ponto diferencial do que desde sempre representou o mercado. É indene de dúvidas que toda sociedade possui uma economia que a orienta, contudo, o papel que passou a exercer a economia de mercado a partir do século XIX foi a sua centralização na vida social (POLANYI, 2011, p. 45).

Até então, as economias orientavam-se por princípios bem diferentes daquele que se fez instalar a partir da Revolução Industrial, ou seja, bem distantes da apropriação dos modos

de produção e da ideia de lucro ou *mais valia*. Princípios como reciprocidade, redistribuição e domesticidade exerceram relevantes papéis ao longo da história. A utilização deles, de forma isolada ou combinada, estava estruturada por padrões de simetria, centralidade e autarquia, e compôs o cenário do mercado até o fim do feudalismo, na Europa Ocidental.

Não obstante a diversidade que esses princípios podiam dar origem, de forma isolada ou conjugada, nota-se, a partir do século XVI, que o crescimento dos mercados acabou por tornar-se a preocupação principal dos governos. Nesse período ainda não havia sinais de que os mercados ocupariam a centralidade na sociedade humana, e, muito menos, de que passariam a controlá-la (POLANYI, 2011, p. 58), mas representou o momento em que foram criadas as bases por meio das quais, no século XVIII, seriam dados passos largos em direção à instalação da sociedade de livre concorrência, e na qual o indivíduo apareceria “[...]desprendido dos laços naturais que, em épocas históricas anteriores, o faziam um acessório de um conglomerado humano determinado e limitado” (MARX, 2011, p. 39).

Por sua vez, o avanço desse modelo e a nova versão do capitalismo tornou a questão ainda mais emblemática, desvinculando o capital da respectiva função social, qual seja, a de, no mínimo, representar o atendimento das necessidades de sobrevivência dos povos, tem levado à instalação de um formato improdutivo, a que faz referência a obra de Ladislau Dowbor (2017), cujas repercussões, em especial em países de capitalismo periférico cujas instabilidades econômicas

mundiais, afetam de modo mais veemente as estruturas econômicas internas.

Essas considerações permitem a identificação e o estabelecimento de uma premissa: quando se fala em um modelo de produção, está-se referindo a um determinado estágio do desenvolvimento social. Mas além do fato de que toda realidade deve ser analisada em permanente diálogo com os processos históricos no qual ela está inserida, é possível perceber a existência de elementos que compõem a sua essência e outros que lhe são acessórios, muitas vezes criados ou fomentados por outras circunstâncias que servem à sua justificação. Considera-se essa condição uma circunstância fundamental, para que se tenha em perspectiva que não há nada a ser naturalizado no contexto atual, antes todas as coisas merecem ser analisadas do ponto de vista do seu surgimento e desenvolvimento. Os caminhos de possibilidades que se abrem passam, assim, por análise crítica mais acurada entre o que é essência e o que não é da essencialidade das coisas, afigurando-se, antes como determinações sobrepostas pelas condições contributivas a que se mostrem tal como se mostram.

Nesse ponto Lukács (2010, p. 37-38), orientado pela ideia de totalidade que permeia a sua investigação em torno da ontologia do ser social, da compreensão das “[...] leis do desenvolvimento objetivo do real [...]” e da dialética que orienta seus movimentos, elucida a confusão que se verifica entre a essencialidade do ser e as “[...] determinações estranhas a ele [...]”. Essas confusões, em algumas ocasiões, estão relacionadas a necessidades ideológicas momentâneas voltadas



a justificá-las. Desprezar a força, que desses fatos, fazem advir ideologias específicas seria, no mínimo, ingênuo, pois exercem um papel relevante na história, “[...] especialmente em tempo de crise da sociedade [...]”, quando tornam-se “[...] verdadeiras forças espirituais [...]”, contribuindo para as questões relativas ao ser, como o que parece ter ocorrido com os sistemas de mercado (LUKÁCS, 2010, p. 38).

Da essência de qualquer sistema de permuta, barganha e troca extrai-se a existência de um princípio de comportamento econômico que guarda íntima correspondência com um determinado padrão de mercado para a sua efetivação. Sem esse padrão de mercado a permuta não produz preços, o que significa que a permuta está para o padrão de mercado assim como a reciprocidade, a redistribuição e a domesticidade estão, respectivamente, para um padrão simétrico de organização, uma medida de centralização e uma autarquia.

Tanto a reciprocidade, a redistribuição e a domesticidade podem ocorrer numa “[...] sociedade sem nela ocupar um lugar primordial, como também a permuta pode ocupar um lugar subordinado numa sociedade na qual os outros princípios estão em ascendência [...]” (POLANYI, 2011, p. 59). Desta forma, o que é essencial no modo como determinada economia se estabelece é que ela está diretamente relacionada ao padrão do mercado, sendo a posição de centralidade na vida social da economia um aspecto não automático, mas fruto desse padrão estabelecido socialmente.

Por esse motivo não há como presumir que os mercados se estabeleceram ou se estabeleçam naturalmente, sendo impossível divergir de Polanyi (2011, p. 64) quando destaca

que “Atos individuais de permuta ou troca [...] não levam, como regra, ao estabelecimento de mercados em sociedades onde predominam outros princípios de comportamento econômico”. Isso deixa claro que o padrão de consumo identificado atualmente, não é senão resultado dos padrões de produção estabelecidos numa economia de mercado não regulamentada, tornando evidente que a mão invisível do mercado se coloca bem presente na sociedade.

Mais recentemente, o avanço capitalista sobre os aspectos sociais tem colocado ainda mais em questão a implementação dos direitos fundamentais, na medida em que se instalou no âmbito dos estados nacionais, o que Bolzan (2018, p.885) denomina de Estado de Urgência ou Exceção, cujo perfil neoliberal, desvincula-se das práticas produtivas e agora se volta à sua autoreprodução, em escala planetária, patrocinada por novas estratégias financeiras, que tem tornado possível a instalação de um mercado global virtual e das tecnologias que desconstituem a ação estatal.

A naturalização do modelo de economia, por vezes, é oriunda da compreensão equivocada entre o que é essência com o que é apenas ideológico. Lukács (2010, p. 41), acerca da influência da práxis, ainda que seja ela falseada, afirma que “[...] o limite entre o verdadeiro e o falso é fluido, social e historicamente condicionado, cheio de transições[...]”, por isso “[...] podem oferecer por longos períodos uma base, à primeira vista, segura para a práxis, uma base que pretensamente funcione bem [...]”. Não é de se estranhar que as crenças populares ainda advoguem que o modelo posto representa uma alternativa menos ruim. Polanyi (2011, p.

60-61), repudiando a possibilidade de que a economia de mercado possa ser fruto de um processo natural, constata a existência de “[...] estimulantes altamente artificiais que foram paulatinamente administrados ao corpo social, a fim de fazer frente a uma situação criada pelo fenômeno não menos artificial da máquina [...]”.

Da análise das mediações que se foram estabelecendo a partir do modelo de economia capitalista, reside o traço distintivo da dialética de Hegel para a dialética materialista de Marx (MASCARO, 2008, p. 62), ou seja, a ideia de totalidade, que orienta a ontologia do primeiro, é baseada exclusivamente no seu caráter ideal, enquanto o segundo a pressupõe inserida numa condição histórica que não pode ser desprezada. A influência desses estimulantes no corpo social constitui fator sobremodo determinante para a permanência e apresentação do modelo de economia, e, conseqüentemente é responsável por profundas transformações sociais que culminam com a destruição do comércio local e intermunicipal, com a eliminação de barreiras, com o estabelecimento de um mercado nacional, e, posteriormente, internacional, que simplesmente ignora as distinções e peculiaridades locais, a exemplo das identificadas na relação campo-cidade, ou nas culturas das diferentes nações. A superação dessa naturalização deve receber a contribuição de Lukács (2010, p. 41 - 48) para quem o desafio do conhecimento tem que se orientar pela identificação das “[...] propriedades específicas de cada modo do ser, de suas interações, interrelações etc. com os outros [...]”, sabendo que diversas teorias são antes

motivadas por processos úteis à quebra do *metabolismo da sociedade com a natureza*.

A partir dessa constatação, abre-se a possibilidade ao caráter emancipatório e de suprassunção do Direito, ainda que com os limites que lhe são inerentes, os quais podem representar benefícios, tanto ambientais, em relação à perspectiva de redução dos níveis de extração de matérias-primas, como também em termos sociais, quando propicia uma maior valorização da ecologia social e produtiva. Sobre isso Alier (2015, p. 51), se bem que analisando algumas propostas da economia ecológica, adverte que “Não se toma nenhuma decisão produtiva a menos que existam de antemão normas ou práticas a respeito da distribuição”. E prossegue o autor “Considerando agora [...] a distribuição ecológica, pode-se argumentar que não será tomada nenhuma decisão sobre a produção enquanto não existir um acordo ou norma habitual sobre como os recursos naturais serão apropriados ou como serão destinados” (ALIER, 2015, p. 51).

Com isso se afirma um outro princípio: o de que o padrão do mercado cria uma instituição específica, a saber, o próprio mercado e os correspondentes comportamentos econômicos que ele traduz. Essa ideia não é atual, já havia sido antecipada por Marx (2011, p. 48) ao identificar que “[...]a produção é imediatamente consumo e o consumo imediatamente produção; nem tampouco a produção é apenas meio para o consumo e o consumo, finalidade para a produção, isto é, cada qual fornece ao outro seu objeto [...]”.

Althusser (1985, p. 71) analisando os aparelhos ideológicos do Estado e como eles contribuem para a reprodução

dos meios de produção (veja-se que não se confunde com a reprodução das forças de trabalho), estabelece uma metáfora espacial, identificando, de um lado, a infraestrutura correspondente ao modelo de economia capitalista, fundamento da teoria de Marx, e, de outro, a superestrutura, representada pelos “níveis” ou “instâncias” jurídico-política e ideológica necessárias à reprodução dos meios de produção, constando que “[...] nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos do Estado”.

De fato, não se pode desprezar a condição de que todo o processo de expansão desse modelo de economia que se estabeleceu foi alimentado por uma difusão ideológica que se lhe apresenta como natural. Nesse ponto, a influência do modo de produção de uma sociedade sobre a estrutura social e do Estado correspondente não passou despercebida a Marx em diversas ocasiões: seja em *Contribuições à crítica da economia política* (2008, p. 55), em cujo texto reconhece que determinadas relações são contraídas pelos homens independentemente de sua vontade e que “[...] o conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura da sociedade jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social”; seja em *Ideologia Alemã* (2014, p. 93), ao afirmar que “[...] a produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real [...]”, há um forte reconhecimento de

que o modo de produção de uma dada sociedade vincula e condiciona sua base ideológica e, nesse caso, faz se apresentar como natural.

Significa que, se produção e consumo se igualam, as necessidades e o bem-estar serão frutos desse modo específico de mercado. De certa forma isso sempre foi natural, ou seja, produzia-se com a finalidade última de atendimento a necessidades humanas, no entanto, foi alterado com o modelo de economia capitalista quando a riqueza passou a estar associada à acumulação da *mais valia*, dissociando-se do valor de uso que as mercadorias por ela produzidas um dia se vinculou<sup>16</sup>.

Os reflexos dessa orientação também se deram, no campo das ciências e das técnicas, as quais segundo Santos (2001, p. 18-24) viabilizaram um alargamento de contextos fazendo instalar um discurso único. Seu fundamento difusor se deu com a informação, continuamente posta a serviço da economia. O caráter globalizado da economia, nesse sentido, passou a contar com essa importante ferramenta, que além de se apresentar como ideologia permitiu-lhe a convergência de momentos e da cognoscibilidade do planeta de modo a assegurar agora, a *mais valia* globalizada.

Foladori (1999, p. 89), então, destaca que “O ponto de partida para a análise da crise ambiental contemporânea está na própria produção mercantil. Enquanto a produção

---

<sup>16</sup> Para Marx, ela está relacionada ao trabalho produtivo na perspectiva da economia capitalista, ou seja, trabalhador produtivo é aquele que gera *mais valia* ao dono do capital, não podendo ser confundido com o atual conceito de trabalho produtivo relacionado, não mais àquele que produz um resultado útil, mas àquele que serve à auto expansão do capital (MARX, 2003, p. 578).

pré-capitalista, de valores de uso, tem seu limite na satisfação das necessidades; a produção mercantil [...], não tem limite algum”, até mesmo porque, conforme mencionado, não há limites para a criação das necessidades do ser social. De fato, o ponto a que chegou a sociedade de consumo atual não corresponde mais à simplicidade da equação oriunda da relação entre produção e consumo, mas da criação de um “*sistema de necessidades* oriundo de uma *força consumptiva* que, como “disponibilidade global”, está presente no “[...] quadro mais geral das forças produtivas [...]” (BAUDRILLARD, 2010, p. 86). Significa que o sistema produtivo passou a orientar, inclusive, a formação de um sistema de necessidades e isso se refletiu no âmbito planetário, contribuindo para a instalação da crise ambiental.

Essa integração do capitalismo periférico ao capitalismo hegemônico foi, ainda, intensificada especialmente a partir do pós-guerra, pois a necessidade de expansão dos consórcios monopolistas multinacionais foi levada a efeito, especialmente pela indústria norte-americana (BAMBIRRA, 2015, p. 55-58), transformando os países latino-americanos em grandes centros fornecedores de matérias-primas que catalisariam a partir daí uma condição estrutural fundada num predomínio primário-exportador<sup>17</sup>. Por sua vez, esse movimento identificado nos países de capitalismo tardio sinalizou um modo bem específico de reprodução e expansão

---

<sup>17</sup> A consequência desse obscurantismo ou dessa naturalização é a instalação de uma sociedade capitalista afluenta, situada no Norte e uma caótica e desordenada, localizada ao Sul (ALTVATER, 1995, p. 25), que reduz drasticamente a multiplicidade natural e social existente ocasionando uma homogeneização social não desejada e não contemplada pela Carta Constitucional.

do capitalismo cuja nota característica foi a “[...]incorporação de áreas e populações às relações comerciais, e os empecilhos à sua expansão, pela não mercantilização de todos os fatores envolvidos, [já que] ausente o trabalho caracteristicamente assalariado” (MARTINS, 1993, p. 21).

Parece possível, assim, afirmar-se a existência mais intensa de um condicionamento e de uma subordinação da vida social aos interesses desse mercado globalizado, no que é inteiramente correta a visão de Marx (2008, p.13), no clássico prefácio da *Contribuição à crítica da economia política*, quando constata que: “O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência”.

Mas a relação entre a consciência, as estruturas existentes e as respostas dadas, de modo algum sugerem algum nível de conflito. Ao contrário, permite identificar que cada qual opera um dado campo de atuação, sendo possível perceber um aparelhamento ideológico nas estruturas sociais, ao mesmo tempo em que também existam respostas dadas no nível da consciência, afinal não se nega que as mediações podem se dar tanto no âmbito das estruturas quanto do próprio ser social. Foi essa naturalização da economia de mercado que, seja no âmbito da consciência, seja no âmbito das estruturas, ocasionou essa inversão de coisas: ao invés do fator econômico permear as relações sociais, estas é que se fizeram contidas no sistema econômico.



Isso, de certa forma, contribuiu para que os enfrentamentos jurídicos se apresentem, por vezes, de modo superficial e não essencialmente comprometidos com a tradução de melhores condições de vida, traduzindo obstáculos que, no âmbito da práxis da experiência cotidiana, tornam oblíquas a sua exata compreensão, contribuindo para uma condição de fortalecimento dos interesses de algumas classes sociais e produtivas. O enfrentamento real, ou daquilo que representa o núcleo essencial, corresponde à análise das alternativas dirigidas aos limites de produção e ao retorno da relação metabólica do homem com a natureza, mediante a superação, daquilo que Marx (2011, p. 42) critica nos manuais de economia, das *leis naturais eternas*, que servem de justificativa para o modo de produção instalado e para o deslocamento da centralidade constitucional, e diminuição ou direcionamento da regulação contra o trabalhador em clara atuação de favorecimento do mercado.

Mas, se o ponto de partida das crises relaciona-se à modelo de economia instalado, igualmente, o ponto de superação, ou suprassunção, deve-se orientar por alternativas em relação a esse modelo posto, retomando-se, por exemplo, a sua vinculação aos valores de uso que, durante tanto tempo, foram suficientes a diversas comunidades. Portanto, a irregular centralidade ocupada pela economia deve dar lugar à centralidade constitucional, e a ciência jurídica é capaz de contribuir para isso, dada a condição ecológica de Constituição de 1988.

Dessa forma, novas propostas podem ser assumidas pelo Direito de modo a contribuir com a retomada da centralidade

constitucional, com a afirmação dos direitos fundamentais e com as diversas ecologias propostas no projeto político. Ao se ter isso em perspectiva, compreende-se que o reflexo desse contexto econômico e de sua centralidade culminou com a propagação de diversos litígios complexos de natureza ambiental, a exemplo do rompimento da barragem de Mariana.

O aplicador do direito, nesse caso, pode e deve assumir um relevante papel na contenção do avanço do mercado, e na retomada da centralidade da Constituição, seja a partir de critérios que promovam efetiva ruptura, seja simplesmente mediante o respeito à ecologia prevista constitucionalmente no projeto político da carta de 1988. A potencialidade, contudo, também se orienta pela direção oposta, no que o direito deixa assumir papel transformador ratificando um estado de coisas inconstitucional.

## **CONCLUSÃO**

Da análise empreendida no presente artigo é possível extrair algumas conclusões. É indubitável que o sistema de justiça tem sido chamado a dar resposta a questões dotadas de alta complexidade, a exemplo de situações como o Caso de Mariana que, para além da complexidade fática envolvida e marcada especialmente pelo número de atores que tangenciam o evento e seus diversos interesses, apontam para uma insuficiência do sistema tradicional de solução de conflitos.

Tais desafios são oriundos do reconhecimento de que a análise exclusiva da dogmática jurídica tem se mostrado insuficiente diante de estruturas econômicas que em grande medida adquiriram historicamente centralidade a conformar,

inclusive, os processos decisórios no âmbito do sistema de justiça. Nesse cenário, os casos complexos desafiam a própria capacidade do Estado, ao ser demandado no âmbito dos sistemas de justiça, de fazer cumprir a centralidade constitucional que se espera e que enseja a proteção dos direitos fundamentais.

A clareza exigida para o trato devido de questões complexas passa necessariamente, não só pelo âmbito do reconhecimento da complexidade no nível da dogmática do processo civil, mas, principalmente, no nível da denominada complexidade conglobante. Ordinariamente, o processo civil identifica litígios complexos a partir de determinados elementos, por vezes sendo reconhecido no tratamento de litígios estruturais (ainda que não coincidentes com eles), por vezes reconhecendo-o todas as vezes que é exigido do magistrado um ativismo extraordinário visando corrigir uma situação de desequilíbrio anômala. Nessa linha, tais desequilíbrios têm sido associados à necessidade de correções de eventuais distorções que apontariam, caso contrário, para realização de decisões jurídicas conflitantes e violadoras do princípio da igualdade.

Ao se orientar pela máxima do princípio da igualdade, percebe-se a impossibilidade de que o reconhecimento de litígios complexos se deem com base numa teoria substancialista que pretenda enumerar *numerusclaususo* seu reconhecimento, deslocando-se para uma de base procedimental que, ao menos por ora, parece atender e ser capaz de conferir respostas e tratamentos mais adequados. Assim, dois aspectos destacam-se para a análise dos denominados

litígios complexos: um relativo ao “transacionalismo” e outro referente ao “transsubstantivismo”. O primeiro, consoante mencionado ao longo do capítulo 2, apontando para a garantia de que o sistema de julgamento permita a inclusão e participação de partes igualmente afetadas pelos fatos narrados em determinada demanda, e o segundo cujo foco de análise recai sobre os resultados alcançados, de modo a que se garanta, em síntese: que requerentes que estejam em situação factual semelhante recebam o mesmo tratamento procedimental, ainda que em processos diversos; que, num mesmo processo que envolva a aplicação de uma única teoria legal, as partes recebam um tratamento procedimental que não gere resultados diferentes, denominada neutralidade intra-substantiva; que, num mesmo processo, as partes recebam as mesmas oportunidades de oferecimento de argumentações relevantes e apresentação de evidências; e finalmente, que as partes recebam um tratamento tal que não as leve a resultados diversos num mesmo processo, ou neutralidade inter-substantiva.

No entanto, essa análise restringe-se ao âmbito da dogmática processual. Esse caráter restritivo de análise, não obstante seja de suma importância necessita ser complementado, surgindo daí a importância de uma análise dos litígios complexos a partir da complexidade conglobante, expressão que ora se propõe com o fim de trazer à centralidade da análise e decisão dos litígios complexos a natureza constitucional dos direitos fundamentais a partir de um ponto de partida específico, qual seja, a consideração de

## **processos históricos, econômicos, sociais, políticos e culturais nos quais estão inseridos.**

Essa chamada ao operador do direito tem em mira o retorno de credibilidade na afirmação da ciência do direito como capaz de contribuir para a diminuição dos conflitos sociais. Fundamental ter-se em consideração que dito resgate está relacionado à busca de caminhos que possam se traduzir como de justiça material. A ideia de um direito ensimesmado, dogmatizado ao ponto de se apresentar como letra ideal num mundo real incapaz de conformar-lhe a decisão e de fazê-la ser cumprida, deve ser absolutamente superada.

É sob esse prisma que se pretende ampliar os limites de análise dos litígios complexos para o fim de sejam incorporados aspectos de natureza político-constitucional, de natureza econômica, de natureza sociocultural e ambiental, numa proposta totalizante. Essa exigência tem uma razão de ser bem específica: a centralidade assumida pela economia no âmbito da sociedade moderna, situação que vem ensejando o deslocamento da centralidade constitucional e conseqüentemente comprometendo a afirmação de direitos fundamentais. Esse destronamento constitucional tem sido percebido no âmbito de muitos processos decisórios do sistema de justiça, sendo responsável por um nível de descrédito em relação ao direito como ciência capaz de transformar realidades e corrigir distorções que são próprias do sistema capitalista.

**No caso específico de Mariana isso ficou bem evidente, em diversas ocasiões como as já relatadas no âmbito do presente artigo.** Partindo, pois, da necessidade de descortinar em que medida a realidade das coisas vem

sendo condicionada pelo modelo de economia posto, o enfrentamento de litígios complexos, passa, pela analítica desses condicionamentos, pois no âmbito do julgamento constitucionalmente racional, as decisões necessitam enxergar além do que está posto pelas partes ou pelo processo, mas que é permanentemente sinalizado pelo mundo da vida. Significa ultrapassar a naturalidade apresentada pela racionalidade metonímica e conseguir enxergar em que medida o direito ou a ciência jurídica tem sofrido processos de retração, na regulação, cedendo espaços a interesses que, definitivamente, não são os constitucionalmente “idealizados”, mas que, antes, atendem aos anseios de ampliação do mercado.

Mais uma vez, o que se está ressaltando é que o aplicador do direito pode e deve assumir um relevante papel na contenção do modelo econômico e na correção dessas distorções mediante a retomada da centralidade da Constituição, seja a partir de critérios que promovam efetiva ruptura, seja simplesmente mediante o respeito à ecologia prevista constitucionalmente no projeto político da carta de 1988. A potencialidade, contudo, também se orienta pela direção oposta, no que o direito deixa assumir papel transformador ratificando um estado de coisas inconstitucional.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri et al. Estratégias de Controle Territorial: confluências autoritárias entre práticas militares e empresariais. In: GEDIEL, José Antônio Peres (org.). **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados**. Curitiba: 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2015.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALTVATER, Elmar. **O Preço da Riqueza – Pilhagem Ambiental e a Nova (Des) Ordem Mundial**. São Paulo: Unesp, 1995.

ARAGÃO, Alexandra. Aula magna do curso de pós graduação em Direito Ambiental promovida pelo CEI. In <https://alunos.cursocei.com.br/aulas/pgda-t1-am01/?bloco=0&curso=45872>. Acesso em 15.02.2021.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. 3ªed. Florianópolis: Insular 2015.

CANOTILHO, Joaquim J. G.. O Estado adjetivado e a Teoria da Constituição. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 25, n. 56, jul./dez. 2002.

DIDIER, Fredie; JR. ZANETI, Hermes; OLIVEIRA, Rafael O. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 75, jan./mar. 2020. In [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021;

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

LACAZ, Francisco; PORTO, Marcelo; PINHEIRO, Tarcísio. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0303-76572017000100302&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0303-76572017000100302&script=sci_arttext). Acesso em 24 de fevereiro de 2021;

LUKÁCS, Georgy. **Prolegômenos para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1993.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MORAIS, José Luiz Bolzan. O Estado de Direito “confrontado” pela Revolução da Internet. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**. ISSN 1981-3694. pp.876-903, v.13, n. 03, 2018.

MPF, 2021. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/nota-a-imprensa-2013-ministerio-publico-questiona-acordo-entre-uniao-estados-de-mg-e-es-samarco-vale-e-bhb-billiton>. Acesso em 28 de fevereiro de 2021.

MPT. Ministério Público do Trabalho- Procuradoria do Trabalho 17ª Região. **Termo de Audiência**, realizada em 03.03.2016.



POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PUGA, Mariela. El litigio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo** | ISSN 2362-3667 | pp. 41-82 Año I, N.º 2 | Noviembre de 2014. In [https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho\\_Ano1\\_N2\\_03.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf). Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Gramática do Tempo – para uma nova cultura política**. Coimbra: Ed. Cortez, 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STRECK, Lenio. Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos** - Volume 8 - Nº 2 - p.257-301, maio/ago. 2003

TIDMARSH, Jay. Unattainable Justice: The Form of Complex Litigation and the Limits of Judicial Power. **60 GEO. Wash. L. REV.** 1683 (1992). In

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, 2ª ed., p. 536.

# **DESASTRE DO RIO DOCE – ACORDOS JUSTOS EM PROCESSOS COLETIVOS? A CONTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE JUDICIAL**

Graziela Argenta Zaneti  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

## **INTRODUÇÃO**

A autocomposição é uma tendência mundial para solução de conflitos. Esse tema tem ganhado destaque com a amplificação do fenômeno dos acordos no período contemporâneo diante da explosão de demandas judiciais e em vista da busca por uma solução rápida, flexível e econômica. Nos litígios complexos, a via autocompositiva é uma realidade ainda mais presente. Como tratar tais acordos com justiça? Como não violar o direito fundamental de acesso ao juiz? É possível uma justiça negociada?

Pois bem, este trabalho procurará, a partir da utilização de uma metodologia hipotético-dedutiva, tendo como pano de fundo os principais acordos realizados no caso do Desastre do Rio Doce, analisar essas questões por meio da participação e do controle judicial como elementos que se complementam na busca por acordos justos em direitos coletivos.

Diante de um desastre de grande complexidade, seja pelos diversos danos, seja pela pluralidade de grupos e interesses envolvidos, houve uma pluralidade de ações individuais e coletivas, bem como uma pluralidade de técnicas resolutivas

autocompositivas. Este trabalho irá se restringir à análise da autocomposição em direitos coletivos dos dois principais acordos realizados sobre o caso: o TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta) e o TAC GOV (TAC Governança).

Dentre os meios alternativos de solução de conflitos (*ADR – Alternative Dispute Resolution*), há os autocompositivos (são as partes que, ao final, optam pela solução do litígio ou por sua desistência) e os heterocompositivos (cabe ao árbitro a solução final do litígio). Os acordos que serão discutidos são exemplos de autocomposição em direitos coletivos.

Essa autocomposição em direitos coletivos pode resultar acordos com desequilíbrios manifestamente significativos e excessivos. Estarão os contratantes vinculados ao princípio da autonomia da vontade que impõe respeitar os termos da convenção e proíbe a modificação do conteúdo do contrato no sentido de reestabelecer entre as partes o equilíbrio injustamente rompido? Isso seria justiça?

Para tratar dessa questão, será abordada a justiça contratual a partir da dimensão processual e substancial, delimitando a temática ao direito fundamental ao acordo participativo em direitos coletivos, bem como ao direito fundamental de acesso ao juiz nos acordos por meio do controle judicial.

Objetiva-se, através disso, contribuir para a construção de elementos que possam auxiliar, dogmaticamente, na análise de como tratar com justiça a autocomposição em direitos coletivos. Isso porque esse método alternativo de resolução de conflito, embora alternativo em relação ao método, não pode ser alternativo em relação ao direito fundamental de acesso à justiça.

## 1 DESCRIÇÃO DO CASO

No dia 5 de novembro de 2015, no subdistrito de Bento Rodrigues, Município de Mariana, Estado de Minas Gerais, a barragem de Fundão, situada no Complexo Minerário de Germano, de responsabilidade da mineradora Samarco S/A, empresa controlada pela Vale S/A e pela BHP Billiton Brasil Ltda., rompeu-se liberando mais de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos minerais. A lama tóxica formada pelos rejeitos alcançou as povoações de Bento Rodrigues e Barra Longa, nas margens no Rio Gualaxo do Norte, passou pelo Rio do Carmo, Rio Piranga, atingiu o Rio Doce e, após 16 dias (21 de novembro de 2015), percorrendo aproximadamente 663 quilômetros, alcançou o mar em Regência, no Município de Linhares, no Espírito Santo.

A Bacia Hidrográfica do Rio Doce atingida pelo desastre é composta por 228 municípios, com uma população global de aproximadamente 3,5 milhões de habitantes em uma área de extensão de 879 quilômetros. Em 2019, a pluma de sedimentos atingiu o Parque Nacional Marinho de Abrolhos, no Estado da Bahia, um dos ecossistemas marinhos mais relevantes para o Brasil.

Os danos foram multidimensionais: humanos, ambientais, sociais, econômicos e institucionais. A título exemplificativo, podem-se citar: 19 mortos entre trabalhadores e moradores, contaminação da água dos rios atingidos com lama de rejeitos de minério, suspensão do abastecimento público de água potável nas principais cidades banhadas pelo Rio Doce, suspensão das captações de água para atividades econômicas, tais como propriedades rurais, comércio e in-

dústria, assoreamento do leito dos rios e dos reservatórios das barragens de geração de energia, soterramento das lagoas e nascentes adjacentes ao leito do Rio Doce e dos rios a ele ligados, impacto sobre estuários e manguezais na foz do Rio Doce, destruição de áreas de e produção de peixes, comprometimento da estrutura e função dos ecossistemas aquáticos e terrestres associados, comprometimento do estoque pesqueiro e na atividade dos pescadores, impacto no modo de vida e nos valores étnicos e culturais de povos indígenas (povo Krenak), credibilidade dos sistemas de controle estatais e do sistema de justiça, dentre outros.<sup>1</sup>

Diante de um desastre de grande complexidade, seja pelos diversos danos, seja pela pluralidade de grupos e interesses envolvidos, houve uma pluralidade de ações individuais e coletivas, bem como uma pluralidade de técnicas resolutivas autocompositivas. Este trabalho irá se restringir à análise da autocomposição em direitos coletivos dos dois principais acordos realizados sobre o caso: o TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta) e o TAC GOV (TAC Governança).

O TTAC foi firmado em 2 março de 2016 entre União Federal, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, Órgãos Ambientais federais e estaduais e empresas (Samarco Mineração S/A., Vale S/A., BHP Billiton Brasil LTDA), praticamente quatro meses após o desastre. Esse acordo incluiu medidas reparatórias, compensatórias e mitigatórias de caráter socioeconômico, como: saúde, proteção

---

<sup>1</sup> Informações sumarizadas a partir do constante das ações e decisões que constam em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>;

social, auxílio financeiro, indenização, dentre outros, cuja execução restou delegada à Fundação Renova (entidade de infraestrutura específica). No âmbito do TTAC, estão previstos 41 Programas socioambientais e socioeconômicos, dentre eles três programas relacionados aos direitos individuais dos atingidos, a saber: a) Programa de levantamento e de cadastro dos impactados; b) Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados (PIM); e c) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados (PAE).

Esse acordo, contudo, foi realizado sem a participação dos atingidos. Na Reclamação ajuizada pelo Ministério Público Federal (Rcl31935/MG STJ), em decisão liminar da Des. convocada Diva Malerbi, houve a suspensão do acordo que havia sido homologado judicialmente e, posteriormente, a cassação da homologação do acordo pelo TRF 1ª Região. Na decisão, foi referido que entes federativos e entidades civis não participaram das tratativas, a exemplo dos Municípios atingidos e associações representantes dos interesses envolvidos na causa. Não houve igualmente inclusão do Ministério Público. Isso é indicativo de que houve a “ausência de adequado debate para o desenlace convencionado do litígio, justamente entre aqueles atores locais mais próximos e, portanto, mais sensíveis aos efeitos da referida tragédia. Ademais, diante da extensão dos danos decorrentes do desastre ocorrido em Mariana/MG, seria rigorosamente recomendável o mais amplo debate para a solução negociada da controvérsia, por meio da realização de audiências públicas, com a participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada, da comunidade científica e dos representantes

dos interesses locais envolvidos, a exemplo das autoridades municipais” (Decisão Monocrática em 1/7/2016 da Ministra Diva Malerbi - Desembargadora Convocada TRF 3ª Região na Rcl 31935/MG STJ).<sup>2</sup>

O TAC GOV, por sua vez, foi assinado em 25 de junho de 2018 pelo MPF, MPES, MPMG, DPES, DPMG, DPU, União, Estados, órgãos ambientais e empresas responsáveis. Esse acordo visou o incremento da participação das pessoas atingidas em todas as etapas referentes ao processo de reparação, a eventual repactuação dos programas previstos no TTAC, com a participação das pessoas atingidas e a disciplina das garantias oferecidas pelas empresas para o custeio das medidas necessárias para a reparação integral dos danos. Ele foi homologado judicialmente em 8 de agosto de 2018.<sup>3</sup>

## **2 JUSTIÇA CONTRATUAL: DIMENSÃO PROCESSUAL E SUBSTANCIAL**

A crescente incapacidade do aparato judicial em satisfazer de modo adequado e em tempo razoável complexos litígios como o Desastre do Rio Doce tem deslocado a resolução dos conflitos para meios alternativos de resolução, permitindo

---

<sup>2</sup> O TTAC foi firmado nos autos da ação civil pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 (12ª Vara Judicial Belo Horizonte Justiça Federal) ajuizada pela União Federal, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, Órgãos Ambientais em face das empresas Samarco Mineração S/A, Vale S/A, BHP Billiton Brasil LTDA.

<sup>3</sup> O TAC GOV foi firmado nos autos da ação civil pública nº 23823-07.2016.4.01.3800 (12ª Vara Judicial Belo Horizonte Justiça Federal) ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Samarco Mineração S/A, Vale S/A, BHP Billiton Brasil Ltda., União Federal, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo, órgãos ambientais e outros em decorrência ao desabamento da barragem do Fundão em Mariana/MG e aos fatos com ele relacionados.

uma adaptação da solução dos conflitos às especificidades do caso concreto.

A solução consensual dos conflitos, que se destaca frente à justiça estatal clássica e que representa uma mudança do acesso aos tribunais para o acesso ao Direito (COSTA E SILVA, 2009, p. 19-21), não é diferente nos processos coletivos, especialmente nas ações coletivas, cujos litígios tendem a ser mais complexos. Os acordos coletivos TTAC e TAC GOV demonstram essa realidade.

Este trabalho adota o conceito de processo coletivo como aquele em que a relação jurídica conflituosa (objeto litigioso do processo) é coletiva. Nesse sentido, “*processo coletivo* é aquele em que se postula um direito coletivo *lato sensu* (situação jurídica coletiva ativa) ou se afirme a existência de uma situação jurídica coletiva passiva (deveres individuais homogêneos, p. ex.) de titularidade de um grupo de pessoas” (DIDIER JR; ZANETI JR, 2014, p. 274-276).

A ideia de *process pluralism* tem a vantagem de não ser vendido mais em um único tamanho (SILVESTRI, 2020, p. 2), podendo ser adaptado às necessidades de cada uma das tutelas de direito. Entretanto, a autocomposição não pode ser um “reino do não importa o quê” (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 225).

A justiça negociada, hoje fomentada pelo Novo Código de Processo Civil, art. 3º, §3º do CPC, através do princípio do estímulo à autocomposição (CADIET, 2017), deve ser permeada por garantias típicas do *processo justo*<sup>4</sup> (COMOGLIO, 2004, p.

---

<sup>4</sup> Este trabalho utiliza “processo justo” que tem sua equivalência ao devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV, CRFB (due process of law, procès équitable, processo



47-51; PICARDI, 2013, p. 4; FERRAJOLI, 2007, 2013, 2014; SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 736-738; ÁVILA, 2008), sob pena de cair no risco denunciado por Carbonnier citado por Chainais, Ferrand e Guinchard: “uma justiça civil, não mais como uma troca de argumentos racionais e uma pesagem desses argumentos, mas como uma troca de beijos de paz a todo o custo” (2016, p. 1654).

Assim como na justiça estatal, o *processo justo* possui duas dimensões (uma que é garantia de legalidade processual e outra relativa à justiça substancial), a *justiça contratual* passa por uma “processualização do contrato” (CADIET, 1999, p. 23), manifestada na totalidade de seus sentidos: processual e substancial, numa ideia de ciclo fechado (CADIET; NORMAND; MEKKI, , 2013, p. 241; COUTO E SILVA, 2006). Nesse sentido, um procedimento injusto certamente resultará em um acordo injusto; um procedimento justo, por outro lado, poderá conduzir a um acordo justo. (RICOEUR, 2008, p. 89-110).

É sintomática dessa virada a concepção do Liberalismo contratual, em que havia uma presunção de que o contrato seria justo, se fosse livremente aceito e vai sendo remodelada, em nosso ordenamento jurídico, pela ideia de um *poder re-*

---

equo e giusto, fair], com expressa preocupação da inclusão de sua dimensão substancial. Devido processo legal ou processo justo não compreende somente a garantia de legalidade, mas de justiça (fair trial ou giudizio equo). A Constituição Federal de 1988, inserida no Constitucionalismo de Terceira Geração, adotou o modelo de garantias dos direitos fundamentais. Este modelo de garantias não engloba só normas processuais, mas direitos materiais. Para Luigi Ferrajoli, não há uma diferença entre direitos e garantias, em que direito seria o direito material e garantia seria o processo, pois são as próprias normas que se traduzem em limites e vínculos aos poderes selvagens do mercado e da política. Todo poder é selvagem e a função do direito é domesticar o poder.

*gulador* atribuído ao juiz capaz de reestabelecer o equilíbrio no acordo, além das intervenções legislativas protetivas das partes mais vulneráveis (consumidores, por exemplo). Essa concepção de solução consensual é vista dentro da ideia do *Estado-moderador* ou *mediador*, em que há sim um privilégio à justiça consensual, mas não a qualquer custo (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 209-213, 240-241).

Portanto, as vantagens resultantes dos meios autocompositivos, especialmente em direitos coletivos, seja pela maior flexibilidade para a tutela dos direitos, seja em razão do tempo e do custo, podem desaparecer, se acordos injustos forem tidos como resultado da simples autonomia da vontade.

O fomento de nosso ordenamento jurídico pelos meios alternativos de resolução de conflitos não deve implicar uma opção desprovida de justiça, ou uma opção em que o resultado injusto não possa ser questionado. Por isso, há que se considerar que a justiça contratual passa por uma processualização da autocomposição.

A justiça contratual, no *sentido processual*, tem inspiração no *processo justo* (DIDIER JR, 2015, p. 66)<sup>5</sup>, no sentido de que os acordos também observem um procedimento que possa oferecer garantias à realização de um acordo justo (CADIET; CLAY, 2017, p. 120-122). Nesse contexto, os conhecidos princípios do processo justo como o contraditório, a boa-fé, a independência/imparcialidade do terceiro, a participação

---

<sup>5</sup> A dimensão processual do processo justo é mais conhecida, cujo conteúdo é composto pelas normas garantidoras do contraditório (art. 5º, LV, CF); do tratamento paritário às partes (art. 5º, I, CF); garantia de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF), dentre outros.

e o direito de acesso ao juiz passam a influenciar os meios autocompositivos.

Quanto ao aspecto processual da justiça contratual, este trabalho irá se restringir à análise da *participação* e do *direito de acesso ao juiz* nos acordos coletivos referidos sobre o caso do Desastre do Rio Doce.

A justiça contratual, no *sentido substancial*, tem raízes no sinalagma grego aristotélico (e depois no *negotium romano*) que diz com o restabelecimento da igualdade entre coisas diferentes, da medida comum, do equidistante, da devolução do equilíbrio injustamente rompido. (ARISTÓTELES, 1985, p. 91-111; CARBONNIER, 1998).

Na autocomposição, *l'équité* é sempre um trabalho de pesar (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 91).

Segundo Paul Ricoeur (2008, p. 63-88), ela marca a passagem do geral para o particular. A solução justa, nesse sentido, é necessariamente uma solução de equilíbrio, de proporcionalidade dos interesses envolvidos.

Isso passa por uma *modulação razoável*, no sentido de que não seja necessário um equilíbrio perfeito, mas apenas que não haja desequilíbrios manifestamente significativos e excessivos–abusos (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 218).

Analogicamente, poder-se-ia dizer que, para compreender a completude da justiça contratual em seus dois sentidos, a utilização de um instrumento de pesagem adequado como uma balança de dois pratos seria a acepção processual da justiça e o conteúdo (qualidade e quantidade) de cada prato em vista de buscar o equilíbrio, seria a acepção substancial.

A acepção substancial da justiça contratual não importa em engessamento da negociação nos meios autocompositivos de resolução de conflitos que poderia ser pensado pela busca de um equilíbrio perfeito. Ela representa a busca por uma solução razoável, que se identifica pela inexistência de desequilíbrios abusivos.

A processualização dos acordos traz, dessa forma, ambas as dimensões do processo justo. A *processual*, quando absorve garantias do processo para que seja possível a realização de um acordo justo, e a *substancial*, quando o conteúdo do acordo passa a ser importante para se aferir se a resolução do conflito foi justa ou não.

Na autocomposição em processos coletivos, a) o interesse público primário (ALESSI, 1953, p. 148-155; MELLO, 2003, p. 603; DIDIER JR; ZANETI JR, 2018, p. 41-43; ZANETI, 2020, p. 174) que qualifica a tutela coletiva no interesse da coletividade, dos grupos, b) a tutela integral, c) o efeito deterrente<sup>6</sup> da tutela coletiva para que condutas negativas não venham a ser repetidas, fazem com que a justiça do acordo se torne tarefa assaz difícil.

Em litígios coletivos complexos<sup>7</sup> (VITORELLI, 2015, p. 97-98; 2020, p. 37) então, a dificuldade tende a ser ainda maior, especialmente porque existem conflitos de interesses

<sup>6</sup> Como deterrência entende-se: “A simples possibilidade da tutela coletiva, e da consequente responsabilidade civil em massa, faz com que potenciais infratores se sintam desencorajados de praticar condutas ilícitas e resistam à tentação de obter lucros fáceis em detrimento de direitos e interesses de uma coletividade que, de outra forma, estaria completamente indefesa e vulnerável (deterrence)” (GIDI, 2007, p. 36).

<sup>7</sup> Litígio complexo pode ser compreendido como aquele em que colidem múltiplos interesses sociais, todos dignos de tutela, o que seria, na definição de Edison Vitorelli, “litígios de difusão irradiada” (“eventos que dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares”), como ocorre nos acordos TTAC e TAC GOV.

internos aos grupos e/ou subgrupos e porque as soluções costumam se prostrar no tempo, necessitando, por vezes, de novos ajustes a fim adequar a tutela dos direitos envolvidos.

O TTAC e o TACGOV são exemplos de autocomposição em processo coletivo realizada em litígios complexos, entendidos estes como aqueles litígios em que há uma multiplicidade de interesses sociais a serem tutelados, por vezes colidentes entre si.

A conflituosidade interna dos grupos pode se dar por diferentes razões, destacando-se a própria fragilização social e fragmentação ambiental como é o caso do Desastre do Rio Doce (BUSSINGUER; CORDEIRO, 2018, 111-149).

Não obstante essa dificuldade de mensuração, a justiça substancial nos acordos coletivos deve conduzir a resultados *socialmente e individualmente* justos. Isso significa dizer que se deve verificar se os membros do grupo ou grupos estão sendo compensados pelos danos (quantidade e maneira de distribuição) e se as corporações e/ou instituições públicas estão sofrendo a devida deterrência (KALAJDZIC, 2019, Cap. 3).

Nesse sentido, o acordo em litígio coletivo tem que contar com uma *utilidade social* (afetar uma mudança social positiva às corporações *wrongdoerse*/ou instituições/governo omissos), porque há um objetivo público decorrente do interesse público primário existente na causa, não devendo o acordo se restringir apenas a conferir benefício financeiro a membros do grupo, por exemplo.

A *utilidade social* é critério, portanto, que ganha destaque na avaliação da justiça substancial dos meios autocomposi-

tivos em direitos coletivos, demonstrando que, mesmo em litígios coletivos complexos, é possível se pensar em um critério avaliativo da presença ou não da justiça contratual no sentido substancial.

Autocomposições em litígios complexos que agradam integrantes do grupo ou grupos através de indenizações consideráveis, mas não desencorajam potenciais infratores a praticarem condutas ilícitas e a resistirem à tentação de obter lucros fáceis em detrimento de direitos e interesses de uma coletividade, não observam a justiça substancial. Haveria, nesse caso, deficiência da utilidade social necessária à justiça substancial do acordo.

Resultados individualmente justos são importantes, mas os socialmente justos – comumente mais difíceis e onerosos - não podem ser descuidados na tutela de direitos coletivos em razão da natureza de interesses públicos primários que envolvem esse tipo de tutela. A autocomposição em direitos coletivos não pode, portanto, se prescindir do aspecto individual e social (coletivo) do acordo.

### **3 DIREITO FUNDAMENTAL AO ACORDO PARTICIPATIVO EM DIREITOS COLETIVOS**

Normalmente, o titular do direito é o legitimado a agir (legitimação ordinária). Essa regra é um desdobramento do individualismo jurídico.

A legitimação ao processo coletivo, por sua vez, é extraordinária, autorizando um ente a defender a situação jurídica

de que é titular um grupo ou uma coletividade (DIDIER JR; ZANETI JR, 2018, p. 197-204)<sup>8</sup>.

Na autocomposição em direitos coletivos, a legitimação segue da mesma forma, isto é, também será do legitimado coletivo que atua em nome próprio na defesa de direitos pertencentes a um agrupamento humano, por exemplo, a legitimação para o acordo. Essa legitimação, contudo, somente será adequada, se tutelar os interesses do substituído processual, ou seja, o grupo (titular do direito material).

Nos casos de litígios complexos de difusão irradiada como é o caso do Desastre o Rio Doce, as diferentes zonas de interesse abrem espaço para a representação de grupos com diversos interesses no litígio (subgrupos) que necessitam serem ouvidos (VITORELLI, 2016, p. 565-566; DIDIER JR., ZANETI JR., 2020, p. 246; TEMER, 2020, p.323-443).

Igualmente cabe, ao legitimado coletivo, a promoção do diálogo com a sociedade, especialmente com especialistas na matéria, para debater e justificar soluções (VITORELLI, 2016, p. 492-493), podendo-se dizer que é através de *acordos participativos* que se respeita o direito fundamental de grupos, ou sub-grupos, de acessarem à justiça na autocomposição nos casos de litígios coletivos complexos. Trata-se de uma participação real e significativa dos representantes de tais grupos (KALAJDZIC, 2019, cap. 5; MARINONI, 2019, Cap. 1, item 7).

---

<sup>8</sup> A legitimação extraordinária conta com três técnicas mais utilizadas nas ações coletivas no Brasil: a) legitimação do particular (qualquer cidadão, na ação popular L. 4.717/65); b) legitimação de pessoas jurídicas de direito privado (sindicatos, associações, partidos políticos, por exemplo, no Mandado de Segurança Coletivo, art. 5º, LXX, CF); c) legitimação de órgãos do Poder Público – Ministério Público e Defensoria Pública, na ação civil pública Lei nº 7.347/85)..

Essa participação nos acordos em direitos coletivos tem uma importância muito grande porque permite compreender os interesses existentes no grupo (e/ou subgrupos) (BUSSINGUER; SALLES, 2015, p. 33-38)<sup>9</sup>, contribuindo na construção de uma solução justa, além de levar em conta as possíveis evoluções da fisionomia das disputas para fins de adequação material do acordo.

Dessa forma, como diz Carbonnier “o direito é a arte do contraditório” (CADIET; CLAY, 2017, p. 124), por isso como referem estes autores é a devida participação dos grupos (e subgrupos), que permite realizar a contradição entre as possíveis soluções e definir qual delas será tida com justa pelas partes no caso.

A participação tem, portanto, relação direta com a aplicação do *princípio do contraditório* nos acordos, ainda que não o contraditório nos termos judiciais, mas aquele capaz de estabelecer certas “regras do jogo”, de forma a determinar os problemas existentes, identificar os interesses em jogo, definindo o objeto do litígio de forma dialética<sup>10</sup>, para fins de uma formulação de um acordo justo (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 223-227).

Conhecer as possíveis soluções através da participação em acordo participativo vai ao encontro da ideia de justiça de Rawls segundo a qual a *justiça é para ser construída*, na

<sup>9</sup> Sobre a importância da mediação comunitária para fortalecimento do grupo, consultar (BUSSINGUER; SALLES, 2015, p. 33-38).

<sup>10</sup> Nesse sentido, a concepção de processo como “procedimento em contraditório” (FAZZALARI, 1996). Nesse sentido, explica Hermes Zanetti Jr que “processo abandona as vestes formais da “relação jurídica processual” que lhe caracterizavam e distinguem, servindo a qualquer facção ideológica, e adere ao compromisso democrático dos direitos fundamentais de quarta dimensão (direito fundamental de participação no procedimento)” (no prelo).



medida que procede de uma escolha racional, não pelo valor em si, mas por um processo justo dentro de um arranjo justo das instituições (RAWLS, 2002, p. 127-283).

Essas novas formas de participação em litígios coletivos complexos são necessárias também para fins de representatividade democrática, dando legitimidade aos acordos coletivos e transparência social. Elas podem ser consideradas como formas *atípicas* de participação, que se agregam às formas *típicas* já previstas no Código de Processo Civil de 2015, tais como intervenção do Ministério Público como fiscal do ordenamento jurídico em todas as demandas coletivas (questões de interesse público e social), as audiências públicas, intervenção de *amicus curie*, dentre outras.

No caso do acordo TTAC, a falta de participação dos atingidos, tampouco do Ministério Público, conduziu à uma fragilização da *justiça contratual* em ambas as acepções: processual e substancial.

A opção pela resolução do litígio por meio autocompositivo não altera a obrigatoriedade da participação *típica* do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica. Ainda que não seja o autor da ação coletiva, conforme previsto no art. 178 do Código de Processo Civil (constitucionalização do processo), a intervenção do Ministério Público é obrigatória e funda-se no interesse público primário inerente ao litígio coletivo nas autocomposições em direitos coletivos realizadas por outro legitimado.

Processualmente falando, há que se referir que legitimação extraordinária dos entes para ação coletiva (art. 5<sup>a</sup> da Lei 7.347/85), ou para acordo em ação coletiva, justifica-se

na representação adequada de tais grupos. O acesso à justiça dos cidadãos através da tutela coletiva tem relação direta com a adequada identificação, formação e proteção dos grupos.

Nesse sentido, explica a doutrina que “sem a presença ou um momento para oitiva do grupo, ou seja, aqueles que serão os beneficiários da decisão final, o clã, a tribo, os trabalhadores de determinada fábrica ou os moradores de determinado bairro, poderão questionar a respeito do devido processo legal coletivo, pois a decisão carecerá de legitimidade por falta de aderência aos interesses das pessoas diretamente afetadas e, portanto, sua execução e cumprimento serão dificultados” (DIDIER JR; ZANETI JR, 2020, p. 245).

Diante disso, a ausência de participação adequada dos representantes do grupo/subgrupos de atingidos no TTAC implicou violação do Direito Fundamental de Acesso à Justiça aos atingidos: o direito de ser ouvido (cerne do contraditório). Esse direito de ser ouvido, obviamente, na ação coletiva não é individual de cada atingido, mas dos grupos por meio de seus representantes.

O Acordo TTAC teve suspensão de sua homologação judicial na Rcl 31395/MG STJ, cujas razões de decidir fundamentaram-se na ausência de participação dos atingidos e do Ministério Público. Posteriormente foi cassada a homologação do TTAC pelo TRF 1ª Região. Sem homologação judicial, o TTAC tem eficácia somente entre as partes contratantes. Isso significa que as empresas têm responsabilidade integral pelos compromissos assumidos no TTAC. Este, contudo, não vincula terceiros, ou seja, não vincula outros legitimados coletivos como o Ministério Público.

Materialmente falando, há que se dizer que houve violação à *justiça contratual* igualmente por impossibilidade de se realizar uma *modulação razoável*<sup>11</sup> do acordo, uma solução de equilíbrio, de proporcionalidade material dos interesses envolvidos porque simplesmente não houve representação do grupo/grupos de atingidos pelo desastre. Além disso, a *utilidade social* (afetar uma mudança social positiva às corporações *wrongdoers* e às instituições omissas) restou fragilizada em face da brandura das cláusulas em relação às empresas, encaixando-se no que a doutrina denomina “acordos do coração” (*sweet heart agreements*)<sup>12</sup>.

O direito fundamental ao acordo participativo em litígios coletivos, especialmente nos complexos, tem relação direta, portanto, com a justiça na autocomposição. Isso porque, a simples formação do grupo pelo legitimado coletivo, de forma formal, sem qualquer participação real e significativa do grupo e/ou grupos de atingidos dificulta a delimitação do objeto da disputa, pois não permite compreender os interesses existentes no grupo (e/ou subgrupos) e dificulta a construção de uma solução justa.

#### **4 DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUIZ NOS ACORDOS POR MEIO DO CONTROLE JUDICIAL**

Os acordos colocam em questão o respeito aos direitos fundamentais das partes a terem o devido acesso à justiça.

<sup>11</sup> Expressão utilizada por CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 218.

<sup>12</sup> Essa situação era evidente porque o TTAC foi realizado em um contexto de conflito de interesses, já que os entes públicos acordantes do acordo também eram os mesmos que deveriam ter fiscalizado adequadamente a atividade econômica das empresas. (VITORELLI, 2020, p. 148). O conflito de interesses aqui não precisa ser com dolo, ele decorre objetivamente dos interesses em jogo.

Quando a autocomposição por meios alternativos resultar em acordos com desequilíbrios manifestamente significativos e excessivos, estarão os contratantes vinculados ao princípio da autonomia da vontade que impõe respeitar os termos da convenção e proíbe a modificação do conteúdo do contrato no sentido de reestabelecer entre as partes o equilíbrio injustamente rompido? Isso seria justiça?

Pois então. Essa concepção liberal não se coaduna ao Estado Democrático de Direito, cujo pilar fundante é o direito fundamental de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF) (CAPPELLETTI; GARTH, 2004).

Nesse sentido, o princípio da autonomia da vontade dos contratos não é aval para abusos e desequilíbrios injustamente rompidos.

Os meios autocompositivos de resolução de conflitos são suscetíveis de intervenção judicial em vista de restabelecer a justiça entre as partes (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 219).<sup>13</sup>

Nas palavras de Carbonnier citado por Cadiet, Normand e Mekki (2013, p. 210): “não faça mal a ninguém, *neminem laedere*, é como um axioma, vindo do direito romano. Se um contratante é lesado pelo contrato, ele deve poder reclamar justiça”.

Por isso se fala que há uma tendência de “remodelagem” judicial do contrato, com fim de restabelecer o equilíbrio

---

<sup>13</sup> Sobre uma visão de que a justiça nos métodos autocompositivos deve ser edificada pelas partes, não podendo ser considerada como um resultado racionalmente construído e imposto por um julgador, ver (GORETTI, 2016, p. 61).

injustamente rompido. Esta é exatamente a ideia de *justiça plural* (CADIET, 1997, p. 123).

Nesse sentido, na ideia de *justiça plural*, o elemento central é a palavra justiça, e não a palavra plural. A pluralidade das técnicas resolutivas autocompositivas deve servir para ampliar os meios de obtenção de justiça. Não pode funcionar como simples alternativa à justiça estatal, sem compromisso com a justiça na resolução do litígio.

A autocomposição em direitos coletivos não é, portanto, insuscetível de controle judicial.

Essa intervenção judicial deve ser *moderada*, exercida somente frente a desequilíbrios manifestamente significativos e excessivos (abusos), tais como acordos realizados diante de uma relação de forças desiguais quando há imposição de uma solução de uma parte à outra, por exemplo (CADIET; NORMAND; MEKKI, 2013, p. 218-219).

O Código de Processo Civil, no art. 3º, estabelece que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito”. Nosso ordenamento jurídico adotou a concepção de *processo justo* (*fair, équitable, giusto processo*)<sup>14</sup>, concepção esta que se expande também aos modos alternativos de resolução de conflitos, de modo que este não exclua os modos de resolução judiciais e vice-versa. O trânsito entre eles deve ser permitido e, mesmo não sendo métodos idênticos, as garantias que oferecem devem ser equivalentes, isto é, assim

---

<sup>14</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 736-801; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 247-261; ZANETI JR., Hermes. A Constitucionalização do Processo. No prelo, gentilmente cedido pelo autor;

como o processo deve ser justo, a conciliação também deve ser justa (CADIET; CLAY, 2017, p. 120-122).

Portanto, a justiça contratual não deve representar vedação ao acesso à resolução judicial - o acesso ao juiz não deve ser excluído, sob pena de violação ao direito fundamental de acesso à justiça. Trata-se de um acesso diferido e latente, podendo ocorrer, caso seja necessário.

Esse *acesso ao juiz* pode ser em sede contenciosa, por uma das partes para anulação do acordo ou parte dele (caso de abuso), ou em sede de jurisdição voluntária para homologação judicial do acordo.

Mesmo no caso de homologação judicial do acordo, não se trata de um juízo simplista de deliberação, no qual se verificam apenas os aspectos formais de representação das partes. O juiz, nesse caso, procede também a um exame de mérito, possibilitando até sua discordância, caso em que não homologa o acordo, homologa parcialmente, ou recomenda às partes alterações em determinadas cláusulas, cabendo recurso da decisão (ZANETI; GARCIA, 2020, p. 235; DIDIER JR; ZANETI JR, 2020, p. 398-403).

A homologação judicial do acordo não é obrigatória no nosso ordenamento jurídico. A autocomposição pode não ser levada à homologação judicial e ter resolvido adequadamente o litígio, com justiça. O acordo valerá para as partes, apenas não vinculando terceiros. Se houver, contudo, homologação judicial, haverá título executivo judicial nos termos do art. 515, II e III, do Código de Processo Civil e o acordo terá eficácia contra terceiros.

Dessa forma, embora homologar ou não o acordo em direitos coletivos seja uma escolha das partes, isso não se confunde com o direito fundamental de *acesso ao juiz* (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), de forma contenciosa, por uma das partes, após a realização de acordo, em caso de abuso ou de equilíbrio manifestamente significativo ou excessivo – abuso.

A visão contemporânea do ofício do juiz, conforme demonstrado, combina *processo* e *contrato*, não no sentido de impor uma equivalência de prestações, um equilíbrio perfeito, mas no sentido de controle do abuso ou do excesso (CADIET; CLAY, p. 119-122).

Dessa forma, há que se ter em mente que os acordos raramente dão a todas as partes exatamente o que elas querem. Existe uma variedade de soluções possíveis. A função do juiz não é substituir o acordo ou renegociá-lo, mas controlar acordos irrazoáveis e abusivos (CADIET; CLAY, 2017, p. 119-122).

Na autocomposição em direitos coletivos, o interesse público subjacente requer uma um controle ainda maior da *justiça contratual* na totalidade de seus sentidos processual e substancial, seja pela exigência de intervenção obrigatória do Ministério Público quando não for parte, na condição de fiscal do ordenamento jurídico (art. 5º, §2º, da Lei 7.347/1985), seja pelo controle do juiz na homologação.

Nesse sentido, cabe destacar a passagem de um *acesso à justiça formal* no Século XIX para um *acesso à justiça substancial* no Século XX, que representa a compreensão de que a ideia de acesso à justiça não se limita ao acesso à um meio de resolução de conflito, mas se volta, principalmente, para o acesso adequado à justiça.

Jaminska Kalajdzic traz uma contribuição muito significativa, ao elencar uma série de fatores, não com peso igual, mas que devem ser considerados para homologação judicial de uma autocomposição em ações coletivas, tais quais: a) probabilidade de sucesso na execução do acordo; b) grau de prova que embasou o acordo; c) termos do acordo: cláusulas razoáveis no melhor interesse da classe, compromisso de políticas de interesse público (“*public policy*”); c) custo e duração do litígio em comparação à litigância judicial (riscos e custos); d) número de objetores; e) análise da extensão do acordo (“*presence of (sic) length bargaining*”) – acordos parciais; f) conhecimento do grupo sobre o conteúdo do acordo e sobre a dinâmica da discussão; g) ausência de colusão (cooperação secreta) ou “*sweet heart agréments*” (KALAJDZIC, 2019, cap. 5).<sup>15</sup>

Nesse sentido, os acordos em processos coletivos, especialmente em casos complexos, são comuns e salutares e não devem ser inimigos do acesso à justiça.

Trata-se de uma justiça multiportas – plural – em que as opções de ação deveriam implicar renúncia a direitos fundamentais, mas facilidade de implementá-los de acordo com o caso concreto. (GORETTI; MIGUEL, 2015).

No caso dos acordos coletivos realizados no caso do Desastre do Rio Doce, pelas razões já expostas no item 4, o TTAC teve sua homologação judicial cassada pelo TRF 1ª Região.

---

<sup>15</sup> Refere a autora que a aprovação de acordos em class actions no Canadá passa pela aprovação da corte, com análise de tais fatores, citando a Ontário Divisional Court e a British Columbia (com apenas poucas diferenças, mas essencialmente os mesmos fatores de análise).



O TAC GOV, por sua vez, ao incrementar a participação das pessoas atingidas, repactuar programas previstos no TTAC e disciplinar garantias oferecidas pelas empresas para o custeio das medidas necessárias para a reparação danos, foi homologado judicialmente em 8 de agosto de 2018.

O TAC GOV não garantiu a solução de um litígio complexo com a magnitude do Desastre do Rio Doce e por isso não impede que outros braços de autocomposição sejam realizados (adendos, adaptações, etc.), mas contribuiu para avançar na difícil tarefa de restituir a justiça e resolver o litígio, através da “remodelagem” judicial do contrato com a incorporação de obrigações contidas no TTAC, mas que necessitavam de ajustes.

O direito de acesso ao juiz não deve ser suprimido da autocomposição na solução de litígios coletivos, quando necessário. O trânsito entre o meio alternativo e a resolução judicial pode ser a forma de recompor acordos manifestamente abusivos. A ideia de justiça plural deve significar o acesso adequado à justiça, compreendidas as dimensões processual e substancial.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise das autocomposições em direitos coletivos realizadas através do TTAC e do TAC GOV no caso do Desastre do Rio Doce demonstrou-se que não há como a solução consensual dos conflitos ser um reino do não importa o quê.

Há que se combinar processo e contrato, numa via de mão dupla. Não se deve impedir o acesso ao juiz diante de acordos

abusivos e irrazoáveis, da mesma forma que a justiça estatal deve estimular a autocomposição em acordos coletivos.

Nesse sentido, destacou-se que a ideia de acesso à justiça não se limita ao acesso à um meio de resolução de conflito, mas se volta, principalmente, para o acesso adequado à justiça com a passagem de um *acesso à justiça formal* no Século XIX para um *acesso à justiça substancial* no Século XX.

O método alternativo da autocomposição na resolução de conflito, embora alternativo em relação ao método tradicional da justiça estatal, não pode ser alternativo em relação ao direito fundamental de acesso à justiça no sentido de que, assim como se esperam processos justos, os acordos também sejam justos.

Defendeu-se, dessa forma, que a autocomposição em processos coletivos deve ser pautada por acordos justos nos sentidos processual e material.

No aspecto material, a justiça substancial deve conduzir a resultados *socialmente e individualmente* justos.

No aspecto processual, a justiça contratual tem inspiração no *processo justo*, destacando-se o direito fundamental ao acordo participativo em direitos coletivos e o direito de acesso ao juiz.

Sem participação dos grupos na autocomposição, não há sequer como delimitar materialmente o conteúdo do acordo, identificando os interesses em jogo e definindo o objeto do litígio de forma dialética.

Sem a ideia de um poder regulador frente a abusos e desequilíbrios manifestos na autocomposição em processos coletivos, não há como se pensar em uma *justiça contratual*–

reestabelecida, quando necessário, através de uma modulação razoável do acordo através de um poder regulador, no caso através do acesso ao juiz.

Nessa concepção não se pensa em substituir o acordo ou renegociá-lo judicialmente diante de uma variedade de soluções possíveis. Não pretende impor judicialmente uma equivalência de prestações, um equilíbrio perfeito nos acordos, até porque judicialmente isso também não ocorre.

O que se propôs foi o direito fundamental de acesso ao juiz, o qual está inserido na concepção de acesso à justiça e que deve ser assegurado diante de desequilíbrios manifestamente significativos e excessivos nos acordos.

Dentro do direito de acesso ao juiz, destaca-se a homologação judicial dos acordos em ações coletivas, de acordo com a proposta trazida por Jaminska Kalajdzic de utilização de critérios objetivos. Propõe-se, portanto, uma homologação pautada em uma justiça negociada processual e substancialmente, com critérios tais como: probabilidade de sucesso na execução do acordo, grau de prova que embasou o acordo, existência de cláusulas razoáveis no melhor interesse da classe, compromisso de políticas de interesse público, análise do custo e da duração do litígio em comparação à litigância judicial, número de objetores, conhecimento do grupo sobre o conteúdo do acordo e sobre a dinâmica da discussão, ausência de colusão (cooperação secreta), dentre outros.

O incentivo à autocomposição em processos coletivos não pode ser uma opção descomprometida com a justiça, sob pena de retrocesso na garantia dos direitos fundamentais consubstanciados no direito de acesso à justiça. Há que se

ter participação e controle judicial na construção de uma solução justa também por meio dos acordos.

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. Milano: Giuffrè, 1953;

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. 3ªed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985;

ÁVILA, Humberto. “O que é ‘devido processo legal’?”. *Revista de Processo*, v. 163, set./2008;

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SALLES, Shayenne Machado. “Bioética, Direitos Humanos e Mediação Comunitária: Uma estratégia potencial de participação democrática”. In: CHAI, Cássius Guimarães et al. (org.). *Mediação e Direitos Humanos*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3856\\_mediacao\\_e\\_direitos\\_humanos\\_mediation\\_and\\_human\\_rights\\_mp.pdf](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3856_mediacao_e_direitos_humanos_mediation_and_human_rights_mp.pdf), acesso em 22/2/2021.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; CORDEIRO, Isabela de Deus. *Ecologia Crítica Estado, Mercado e Sociedade, uma análise para um retorno do metabolismo do homem com a natureza*. São Paulo: Hucitec Editora, 2018;

CADIET, Loïc. “Les jeux du contrat et du procès”. *Mélanges offerts à Gérard Farjat*. ÉditionsFrison-Roche, 1999;

CADIET, Loïc. *Perspectivas sobre o Sistema da Justiça Civil Francesa. Seis Lições Brasileiras*. São Paulo: RT, 2017, versão digital. Quarta Lição;

CADIET, Loïc; CLAY, Thomas. *Les modes alternatifs de règlement des conflits*. 2<sup>a</sup> ed. Paris: Dalloz, 2017;

CADIET, Loïc; NORMAND, Jacques; MEKKI, Soraya Amrani. *Theorie générale du procès*. 2<sup>a</sup> ed. Paris: Thémis droit, 2013;

CADIET, Loïc. "Solution judiciaire et règlement amiable des litiges : de la contradiction à la conciliation" In: *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXe siècle*, Mélanges C. Champaud, Dalloz, 1997;

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to justice*. New York, Oxford University Press, 2004;

CARBONNIER, Jean. *Droit civil. Les obligations*. T 4. Paris: PUF, 1998;

CHAINAIS, Cécile; FERRAND, Frédérique; GUINCHARD, Serge. *Procédure civile. Droit interne et européen du procès civil*. 33<sup>a</sup>ed. Paris: Dalloz, 2016;

COMOGLIO, Luigi Paolo. *Etica e técnica del "giusto processo"*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2004;

COSTA E SILVA, Paula. *A nova face da justiça. Os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias*. Lisboa: Coimbra Editora, 2009;

COUTO E SILVA, Clóvis. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro; FVG, 2006;

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17<sup>a</sup> ed. Salvador: JusPodivm, 2015, Vol. 1;

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR. Hermes. “Conceito de Processo Jurisdicional Coletivo”. *RePro*, São Paulo: RT, nº 229, mar. 2014;

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 12ªed. Salvador: Jus Podivm, 2018, Vol. 4;

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Salvador: JusPodivum. 14ª Ed. Vol. 4, 2020;

FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*, 8. ed., Padova: Cedam, 1996;

FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Roma/Bari: Laterza, 2014;

FERRAJOLI, Luigi. *La Democrazia Attraverso i Diritti. Il Costituzionalismo Garantista come Modello Teorico e Progetto Politico*. Roma/Bari: Laterza, 2013;

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*. Roma/Bari: Laterza, 2007;

GIDI, Antonio. *A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007;

GORETTI, Ricardo. *Mediação e acesso à Justiça*. Salvador, Editora Jus Podivum, 2016;

GORETTI, Ricardo; MIGUEL, Paula Castello. “Serventia Extrajudicial: potencialidades de um centro multiportas de gestão de conflitos”. In: CHAI, Cássius Guimarães et al. (org.). *Mediação e Direitos Humanos*. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão, 2015. Disponível em [https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3856\\_](https://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3856_)

mediacao\_e\_direitos\_humanos\_mediation\_and\_human\_rights\_  
mp.pdf, acesso em 22/2/2021.

KALAJDZIC, Jaminska. *Class Actions in Canada. The Promise and Reality of Access to Justice*. Vancouver: University British Columbia, 2019, e-book kindle;

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015;

MARINONI, Luiz Guilherme. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 2ª ed., São Paulo: RT, 2019, versão digital;

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003;

PICARDI, Nicola. *Manuale del processo civile*. 3ª ed. Milão: Giuffrè Editore, 2013;

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002;

RICOEUR, Paul. *O justo*. vol. 1. São Paulo: Martins Fontes Editora, 2008;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2016;

SILVESTRI, Elisabetta. “Risoluzione delle Controversie e Alternative al Processo: Un’introduzione teórica”. In: Elisabetta Silvestri (Org.). *Forme alternative di risoluzione delle controversie e strumenti di giustizia riparativa*. Torino: G. Giappichelli Editore, 2020;

TEMER, Sofia. *Participação no processo civil*. Salvador: JusPodivum, 2020;

VITORELLI, Edilson. “Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva”. *Repercussões do novo CPC – processo coletivo*. ZANETI JR., Hermes (coord.). Salvador: Editora JusPodivum, 2015;

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*. São Paulo: RT, 2016;

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural. Teoria e Prática*. Salvador: Jus Podivum, 2020;

ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo. *Direitos Difusos e Coletivos*. 11<sup>a</sup> ed. Salvador: Jus Podivum, 2020;

ZANETI JR., Hermes. *A Constitucionalização do Processo*. No prelo, gentilmente cedido pelo autor;

ZANETI, Graziela Argenta. *Jurisdição Adequada para os Processos Coletivos Transnacionais*. São Paulo: RT, 2020;





# **A PRIVATIZAÇÃO DO DESASTRE SOCIOAMBIENTAL DE MARIANA/MG: ALCANCE E NATUREZA JURÍDICA DA FUNDAÇÃO RENOVA<sup>1</sup>**

Natalia Marim Bazilio de Souza  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho se dedica a analisar a ocorrência da privatização da responsabilidade civil e ambiental decorrente do desastre socioambiental de Mariana/MG. Numa tentativa de balancear a presença dos setores público e privado, a responsabilização se materializa a partir da instituição de uma fundação privada submetida ao controle do Poder Público como responsável pela elaboração e execução dos planos de recuperação e compensação aos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, que ocasionou o maior desastre ambiental da história do Brasil e um dos maiores do mundo envolvendo barragens de rejeitos.

A barragem de contenção de rejeitos minerais de Fundão pertence ao complexo minerário de Germano, situado em Santa Rita Durão, distrito do município de Mariana/MG. Seu rompimento causou a inundação de três grandes rios, além de vários afluentes e o mar do oceano Atlântico. A barragem é propriedade da Samarco Mineração S.A., empresa fundada

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido no âmbito do projeto de pesquisa "A Samarco, o Estado e a Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão/MG".

em 1973 e dividida, igualmente, entre duas controladoras multinacionais desde o ano 2000, a brasileira Vale S.A., e a BHP Billiton Brasil Ltda., subsidiária brasileira do grupo anglo-australiano BHP Billiton. A atividade mineradora utiliza sistemas de lavra e beneficiamento que envolvem processos mecânicos e/ou químicos, com o objetivo de separar o mineral útil e melhorar a sua qualidade para comercialização, gerando resíduos tóxicos e poluentes. O rejeito é o material resultante do processo de beneficiamento e possui alto índice de toxicidade, contendo partículas dissolvidas em meio aquoso.

Com o rompimento da barragem, sucederam-se inúmeros danos ambientais, sociais e econômicos, gerando às empresas o dever de repará-los. Assim, elas criaram a Fundação Renova, instituição privada que, para desempenhar a função de elaborar e executar as medidas reparatórias, faz uso da autogestão, delegando o exercício de suas atividades por meio da livre contratação.

Nesse contexto, o problema gira em torno da compatibilidade, ou não, da natureza jurídica da Fundação Renova e os fins aos quais ela se destina. Esta pesquisa adota a hipótese da existência de incompatibilidade, demonstrando o conflito de interesses entre a gestão da Fundação Renova e a tutela dos interesses e direitos envolvidos no desastre ocorrido em Mariana. Para tanto, a pesquisa utilizou bibliografias, especialmente artigos sobre o desastre, relatórios técnicos produzidos sobre seus efeitos, dados estatísticos, revistas jurídicas, doutrinas de direito constitucional, ambiental e administrativo, legislações vigentes aplicáveis ao tema e

relatos em peças processuais ajuizadas em face dos desdobramentos do desastre.

O trabalho se desenvolveu em três partes. Primeiramente se contextualizou o desastre socioambiental, que devastou fauna e flora de extensa área nos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, além de impactar diretamente milhares de pessoas que habitavam as regiões. Depois, discorreu-se sobre a instituição e a atuação da Fundação Renova no contexto do desastre e, por fim, analisou-se a existência de conflito de interesses entre a natureza jurídica da Fundação e o seu fim.

## **1 OS EFEITOS DO DESASTRE SOCIOAMBIENTAL DE MARIANA<sup>2</sup>**

A barragem de Fundão se rompeu na tarde do dia cinco de novembro de 2015, disparando enorme volume de rejeitos minerais nos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, percorrendo 663 quilômetros até chegar à foz (IBAMA, 2015, p. 3). Ao contatar o oceano, os rejeitos se espalharam por todo o litoral capixaba, contaminando extensão de mar compreendida entre os Estados do Rio de Janeiro e Bahia. Os efeitos desse acontecimento foram e ainda são devastadores, sob os aspectos sociais, ambientais e econômicos, sem exclusão da probabilidade de aparição de danos futuros.

O rio Doce é a bacia hidrográfica mais importante da Região Sudeste. Entre sua nascente, na Serra da Mantiqueira/MG, e sua foz, em Regência/ES, são compreendidos 850 quilômetros de extensão e uma população estimada em

---

<sup>2</sup> Algumas informações foram obtidas através da experiência de atuação no período entre fevereiro de 2016 e fevereiro de 2018 em estágio acadêmico na Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, como componente do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (Gird).

cerca de 3,5 milhões de habitantes (IBIO-AGB Doce). Esse curso de água é responsável pelo abastecimento de lagoas, cidades e poços artesianos. É essencial ao uso cotidiano da população local.

O rio Doce foi qualificado como rio de classe II pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama, Resolução nº 357), podendo ser destinado ao consumo humano, depois do tratamento convencional, como: proteção de comunidades aquáticas; recreação de contato primário, como natação e mergulho; irrigação de hortaliças, plantas frutíferas, parques, jardins e campos de esporte; e lazer de contato direto com o público. Também é utilizado na agricultura e na pesca. A partir dos padrões de qualidade da água de classe II fixados na Resolução, o Grupo Independente de Avaliação de Impacto Ambiental (Giaia) analisou as águas dos três rios contaminados pelo rompimento da barragem, com o intuito de quantificar a existência de metais pesados e qualificar sua condição para consumo humano segundo critérios de potabilidade da água do Ministério da Saúde (Portaria nº 2.914/2011).

O relatório-técnico produzido pelo Grupo apontou excesso dos metais arsênio, cádmio, chumbo, cromo, níquel, selênio, alumínio, ferro e manganês (GIAIA, 2016, p. 12). O estudo indicou que a contaminação por rejeitos minerais possui capacidade de se infiltrar profundamente no solo, chegando a camadas profundas, podendo contaminar o lençol freático (GIAIA, 2016, p. 51). Tal capacidade pode mascarar uma aparente recuperação da qualidade das águas, pois, em épocas não chuvosas, não se constatará a existência de metais, que

estarão sedimentados nos solos dos rios e em suas costas. A conclusão da pesquisa toca na impossibilidade de se afirmar o tempo que o ecossistema levará para se recuperar dos impactos ocasionados pelo desastre, convergindo com outras pesquisas já realizadas, uma vez que, até o momento, inexistem estudos que apontem uma previsão temporal para o retorno ao *status quo* dos corpos hídricos afetados.

Com o rompimento da barragem, além do efeito imediato de contaminação dos rios alcançados pela lama, foram destruídos pelo menos 1.469 hectares de terras, incluindo áreas de proteção permanente (APPs) e unidades de conservação (UCs), como o Parque Estadual do Rio Doce, o Parque Estadual Sete Salões, a Floresta Nacional Goytacazes e o Corredor da Biodiversidade Sete Salões-Aymoré (WANDERLEY et al., 2016, p. 33). Animais domésticos, silvestres e de produção foram perdidos, além de mais de 11 toneladas de peixes que habitavam o rio Doce, desequilibrando o ecossistema. Destruíram-se vegetações, cultivos de produção e a fertilidade de solos. Também afluentes ao longo do rio Doce passaram a se contaminar a partir de seus períodos de cheia.

Municípios mineiros e capixabas tiveram o abastecimento de água interrompido devido à inundação do rio Doce e, depois do retorno, não havia segurança sobre a qualidade da água disponibilizada. A Vila de Bento Rodrigues, subdistrito de Mariana, sofreu os maiores impactos instantâneos do desastre, com a destrui o completa de estruturas naturais, residências, estabelecimentos, infraestruturas e solos utilizados pela popula o para produ o, além de 20 perdas humanas. Com a destitui o de várias estruturas

comunitárias, os ribeirinhos que viviam no Vale do Rio Doce e seus afluentes perderam seus lares, tradições, modo de vida, atividades econômicas e de lazer. Também ocorreu a redução de procura turística na região.

Alguns meses depois do desastre, a União e os Estados (Minas Gerais e Espírito Santo) ajuizaram a Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 em face das empresas responsáveis pelos danos causados. O pleito visava à adoção de medidas urgentes para a contenção do dano ambiental, a apresentação de um plano global de recuperação da Bacia do Rio Doce e de atendimento às populações atingidas e também a criação de um fundo privado com o fim de provisionar capital para a reparação dos danos. Logo depois, no mês de março de 2016, foi firmado o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), com o objetivo de pôr fim ao litígio, “[...] e a outras ações, com objeto contido ou conexo a esta ACP, em curso ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados, [reconhecendo, dessa forma, que] a autocomposição é a forma mais célere e efetiva para resolução da controvérsia” (TTAC, 2016, p. 6).

O documento foi assinado pela União, as autarquias públicas federais Ibama, ICMBio, ANA, DNPM e Funai, o Estado de Minas Gerais e suas autarquias (IEF, Igam e Feam), o Estado do Espírito Santo e suas autarquias (Iema, Idaf e Aherh) e as empresas responsáveis. O acordo estipulou 40 programas orçados no valor de 20 bilhões de reais, a serem concretizados pelas empresas signatárias, com o objetivo de recuperar, mitigar, remediar e indenizar os danos causados pelo desastre nos âmbitos socioeconômico e socioambiental (TTAC, 2016,

p. 11). Previu também a criação de uma fundação privada pelas empresas para elaboração, desenvolvimento e implementação dos programas.

Enquanto isso, o acompanhamento, o monitoramento, a validação e a fiscalização de sua atividade são exercidos por um Comitê Inter federativo (CIF), formado por órgãos e entidades públicas integrantes ou vinculadas às instituições públicas signatárias (TTAC, 2016, p. 14 e 20). O CIF é presidido pelo Ibama e é composto por representantes da União, dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos municípios impactados e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Além de realizar o monitoramento das atividades da Fundação, possui o dever de validar os projetos e os programas por ela apresentados, penalizá-la em caso de descumprimento do TTAC, bem como promover a interlocução permanente entre a Fundação, os órgãos e entidades públicas e os impactados (art. 1º do Regimento Interno do CIF).

A primeira crítica visualizada em torno da celebração do acordo concerne à falta de participação dos atingidos e de instituições sociais que os representem, e dos ramos dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas. Além disso, a sua pretensão de exaustão em relação aos efeitos do desastre possui dupla irregularidade: convencionou o valor a reparar os danos sem o conhecimento de toda a sua extensão e tenta criar obstáculo ao acesso ao Judiciário dos demais coletivos que pretendam tutelar de forma mais ampla os direitos violados. Essas questões foram objeto de impugnação ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), que, com outros ramos do *Parquet*, propôs ação civil pública



na qual defendeu o caráter de garantia mínima do TTAC, quantificou os danos do desastre em 155 bilhões de reais e solicitou inclusão e participação das comunidades atingidas em todo o processo de reparação.

[...] o MPF entende que o acordo celebrado entre o Poder Público e as empresas SAMARCO, VALE e BHP não tutela de forma integral, adequada e suficiente os direitos coletivos afetados, violando preceitos constitucionais [...]. Ora, diante desse cenário de incertezas e complexidade como pretendem as partes se arvorarem à celebração de um negócio jurídico que pretenda ser 'exaustivo em relação ao evento e seus efeitos'? Como desconsiderar que outros co-letigimados coletivos mantenham interesses legítimos de identificar outras necessidades que não aquelas negociadas entre as partes e buscar a tutela judicial para o reforço da proteção dos direitos coletivos negociados? A legitimação concorrente e disjuntiva inerente ao nosso sistema de tutela coletiva foi o engenhoso mecanismo legislativo de viabilizar a maior proteção possível dos direitos coletivos[...]. A consulta a esses grupos [atingidos] possui viés descolonizador, pois não consente que comunidades, cujas vidas já foram fortemente impactadas pelo empreendimento dos réus, sejam sujeitas a medidas que podem novamente influenciar seu modo de vida, sem ter, de alguma forma, possibilidade de serem ouvidas e influenciar no processo decisório (ACP, 2016, p.115-119 e 237).

De outro lado, a não vinculação dos programas a metas possibilita a sua ineficiência, uma vez que a pura implementação do programa já atende ao estabelecido no TTAC, mesmo que não proporcione uma tutela satisfatória. Ao prever tempo para conclusão dos programas sem associação a alcance de resultados, permite o seu término sem a efetiva reparação intrínseca ao seu objeto. Nesse sentido, ponderou o Ministério Público, na mesma ação, que “[...] não foram estabelecidos

mecanismos jurídicos capazes de garantir a efetividade do cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas, o que transformou o ajustamento em algo próximo de uma carta de boas intenções” (ACP, 2016, p. 116).

Ainda assim, em maio do mesmo ano, o acordo foi homologado pelo Núcleo de Conciliação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A homologação foi objeto de recurso pelo Ministério Público, bem como ensejou impugnação da Defensoria Pública do Espírito Santo que, no bojo da primeira ação civil pública, peticionou pela inclusão da participação dos atingidos, resultando na sua cassação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). Na decisão, o STJ reafirmou as críticas feitas ao acordo, ponderando:

Ainda que haja a previsão de que a Fundação será fiscalizada por um comitê inter federativo e sofrerá auditoria independente, submeteu-se ao crivo do referido ente privado várias atribuições referentes à identificação dos indivíduos prejudicados e à recomposição dos danos ambientais e ao patrimônio público. [...]o fato é que ainda devem ser respaldadas outras demandas de natureza igualmente coletivas, as quais repercutem sobre a esfera de direitos de entes federativos e entidades civis que sequer tiveram a oportunidade de participar das tratativas para a autocomposição do litígio, a exemplo dos Municípios atingidos e associações representantes dos interesses envolvidos na causa [...]. Ademais, diante da extensão dos danos decorrentes do desastre ocorrido em Mariana/MG, seria rigorosamente recomendável o mais amplo debate para a solução negociada da controvérsia, por meio da realização de audiências públicas, com a participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada, da comunidade científica e dos representantes dos interesses locais envolvidos, a exemplo das autoridades municipais (RECLAMAÇÃO Nº 31.935 - MG (2016/0167729-7))

Com o proferimento da decisão, as irregularidades apontadas foram reafirmadas pelo Tribunal Superior, o TTAC perdeu sua validade e todos os atos praticados com base no documento daí em diante são de validade questionável.

## **2 A ESTRUTURA E A ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO RENOVA NO CONTEXTO DO DESASTRE SOCIOAMBIENTAL DE MARIANA**

Não obstante a suspensão do TTAC, a Samarco e suas acionistas instituíram a Fundação Renova, e o Comitê Interfederativo foi formado. O principal ponto a ser observado em torno dessas entidades reside na ausência de representantes dos atingidos em suas estruturas decisórias, que somente possuem participação em instâncias não vinculantes. A Fundação Renova é regida por estatuto próprio, o qual afirma sua autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional perante suas criadoras (art. 2º). No entanto, o mesmo estatuto permite a firmação de contratos, inclusive de gestão, convênios, acordos, cooperações e parcerias com as mantenedoras. Ademais, é permitida a contratação de profissionais de seu quadro de pessoal para a realização das atividades da Fundação, o que contradiz a autonomia administrativo-operacional.

Sua organização interna foi dividida em órgãos, a saber, o Conselho Curador, a Diretoria Executiva, o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo. A presença de um forte comando empresarial sobre a Fundação é visualizada nesta estrutura, devido à concentração de poderes decisórios em um único órgão, cuja composição é formada quase em sua totalidade por pessoas indicadas pelas empresas. O Conselho Curador,

principal órgão normativo, deliberativo e de controle administrativo da Fundação, possui seis dos seus sete integrantes nomeados pelas mantenedoras, inclusive a presidência e a vice-presidência. Discricionariamente, os membros podem ser reeleitos sucessivamente e substituídos a qualquer tempo, “[...] sendo certo que a perda de vínculo empregatício ou estatutário com a Mantenedora que o indicou será considerado motivo suficiente para tal substituição” (ESTATUTO, 2016, p. 8).

A competência do órgão lhe permite eleger os membros da Diretoria Executiva, a gerência de *compliance*, o membro independente do Conselho Fiscal, bem como aprovar os projetos, as ações e o orçamento anual a serem executados pela Fundação (arts. 22 e 35). A Diretoria Executiva opera a administração ordinária, cabendo-lhe praticar todos os atos que se façam necessários ao funcionamento da Fundação. Por sua vez, a gerência de *compliance* é responsável por introduzir políticas de anticorrupção, de lavagem de dinheiro, antiterrorismo, sanções comerciais e de direitos humanos nas atividades da Fundação, exercendo um papel de planejamento preventivo, cujo objetivo é assegurar o cumprimento de todas as imposições legais.

Com a presença do Conselho Curador nesses setores, previne-se a divergência de atuação entre eles, vinculando praticamente todas as atividades desempenhadas pela Fundação ao domínio das mantenedoras. Como consequência, a política anticorrupção é fragilizada no interior da instituição, além de concentrar múltiplos poderes nas mãos das empresas. O estatuto da Fundação ainda atribuiu ao Conselho

Curador a autoridade para a extinguir, definir o destino de seu patrimônio e alterar o seu estatuto. O órgão também possui autorização para contratar qualquer empresa de auditoria externa para executar as atividades da Fundação e para deliberar em casos de omissão do estatuto. A empresa contratada não assegura a independência e a impessoalidade do serviço prestado, uma vez que é empregada e remunerada por parte interessada no objeto da prestação.

O Conselho Fiscal é responsável por fiscalizar a gestão da Fundação e apreciar a documentação contábil e financeira. Sua presidência é nomeada pelas mantenedoras, dominando mais um órgão interno. O último órgão, Conselho Consultivo, é o único com previsão de diálogo direto com associações legitimadas a defender os interesses dos atingidos e com entidades da sociedade civil. Entretanto, a participação dos atingidos apenas nesse órgão de caráter meramente opinativo, sem alcance decisório e vinculante, é insuficiente para legitimara Fundação.

Em resumo, extrai-se que a estrutura da Fundação Renova permite o exercício de seu controle pela Samarco e suas acionistas, ao estabelecer um órgão superior aos demais cujas atribuições são desempenhadas de acordo com a vontade das empresas. Sem representantes dos atingidos e com presença mínima do Poder Público, impera no órgão e, conseqüentemente, em toda a instituição, a autonomia da vontade das empresas, oportunizando arbitrariedades, abuso de poder e desvio de finalidade, com lesão àqueles que sofreram danos diretos, ao meio ambiente e à sociedade. O empoderamento da Fundação Renova no TTAC e das

empresas sobre a Fundação propiciou arbitrariedades na implementação dos programas socioeconômicos.

Nos termos do TTAC, o indivíduo que se considere atingido deve realizar um cadastro inicial na Fundação, base para a participação nos programas. Concentra-se nas mãos da Fundação a determinação da elegibilidade do solicitante ao cadastramento e a fixação da extensão da sua perda material (TTAC, 2016, p. 33-34). Depois do cadastro, fica a cargo da Fundação optar pela inclusão ou exclusão do atingido nos programas. Os principais programas socioeconômicos previstos são o Auxílio Emergencial e o Programa de Indenização Mediada (PIM). O primeiro possui caráter assistencial a contemplar aqueles que tiveram a auferição de renda impactada em virtude do desastre, mediante depósito mensal até o restabelecimento do *status quo* do rio Doce. O segundo consiste em um processo de “mediação” extrajudicial entre a Fundação e o atingido, em que aquela propõe um valor a indenizá-lo em substituição à indenização judicial.

O TTAC atribuiu à Renova o estabelecimento dos parâmetros que regulam a concessão das indenizações, tomando para si uma competência judiciária, o que fere o Estado de Direito em sua base, por violação ao princípio da legalidade (art. 5º, II da Constituição Federal de 1988 – CF/1988). José Afonso da Silva (2005, p. 431) ensina que a garantia constitucional da inafastabilidade à jurisdição, expressa no art. 5º, XXXV da CF/1988, se desdobra no monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário e no direito de acioná-la diante de lesão ou ameaça a direito. Ao conceder legitimidade de aplicar o di-

reito a uma fundação privada, o TTAC retirou esse monopólio de jurisdição, o que torna o acordo inconstitucional e ilegal.

O afastamento do Estado do processo de responsabilização dos danos do desastre é ampliado com o desvinculamento de sua participação no PIM, à medida que as negociações são realizadas diretamente entre a Fundação e o atingido, sem a obrigatoriedade de sua presença. O PIM foi implementado em duas fases. A primeira, já encerrada, indenizou o dano por desabastecimento e interrupção na distribuição de água nos municípios de Governador Valadares/MG e Colatina/ES. Logo na primeira fase, foi verificada abusividade na conduta das empresas, que impuseram condição de quitação ampla ao recebimento da indenização, “[...] o que é gravíssimo e ensejou as impugnações por parte dos Ministérios Públicos de Minas Gerais e do Espírito Santo” (ACP, 2017, p. 16).

A segunda fase indeniza danos gerais a pessoas físicas ou micro e pequenas empresas que sofreram danos materiais, morais ou relacionados com suas atividades econômicas. As “mediações” ocorrem em escritórios estruturados pela Renova, denominados Centros de Indenização Mediada, entretanto, o procedimento do programa apresenta violação ao ordenamento jurídico brasileiro. O condicionamento de participação no programa à identificação do impacto sofrido pelo solicitante se trata de zona discricionária da Fundação, que pode desconsiderar a existência do impacto sem apresentar qualquer justificativa para tanto. O mediador das negociações, por sua vez, é eleito, contratado e remunerado pela Fundação de acordo com o livre arbítrio da contratação privada. Além de ocorrer em território das empresas, a “me-

dição” se faz entre o atingido e o corpo jurídico contratado por elas. Logo, o mediador se confunde com uma das partes, ou seja, não há imparcialidade e independência, tampouco mediação do conflito.

A falta de obrigatoriedade de amparo jurídico ao atingido durante as negociações contraria a cláusula 37 do TTAC (e também o ordenamento jurídico) que lhe garante assistência jurídica gratuita caso não a possua. Insta ressaltar que a maioria dos atingidos são hipossuficientes e não possuem condições de arcar com os custos de um advogado particular. Entretanto, permitir desassistência jurídica à parte hipossuficiente contradiz os princípios da mediação e da isonomia, ampliando mais uma vez a vulnerabilidade social, econômica e técnica do atingido perante a Fundação, que possui acesso a grandes corpos jurídicos e profissionais dotados de conhecimento técnico a auxiliar seus interesses. A necessidade de apresentação de documentos que comprovem o dano do atingido também contradiz o TTAC, que prevê a possibilidade de utilização de autodeclaração como meio de prova (cláusula 21).

Ocorre que grande parte dos locais afetados é caracterizada pela simplicidade, informalidade e inacessibilidade à informação, sendo comum que moradores não possuam registros de propriedade de bens, de compra e venda, de comprovantes de gastos e aferição de renda, de exercício de profissão (carteira de pescador profissional etc.). O programa exclui, então, inúmeras vítimas que não possuem meios de comprovar o dano sofrido. A seu turno, o valor da indenização, convencionado segundo critérios previamente discutidos



com representantes do poder público e entidades técnicas exclui o atingido das discussões que dizem respeito aos seus direitos. Com isso, são violados o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII da CF/1988), o princípio da transparência previsto no estatuto da Fundação e o princípio da centralidade do sofrimento da vítima. Assim, sem parâmetros objetivos e publicizados, não há garantia de que tais critérios conceda uma indenização justa e correspondente à extensão do dano.

As propostas indenizatórias não são fruto de efetivas negociações, mas de uma matriz de valores outorgada pela Renova. A partir de uma lista de danos reconhecidos como indenizáveis e dos respectivos valores a serem indenizados, resta ao atingido receber a quantia pré-estipulada, ainda que discorde do valor, ou recusá-la e aguardar a longa duração de um processo judicial a fim de receber valor diverso, muitas vezes em estado de urgência e miserabilidade. Dessa maneira, estar-se-á transferindo para as empresas a autoridade de avaliar a mediação dos conflitos por uma autorresponsabilização, colocando em suas mãos o domínio de todo o processo de reparação dos danos do desastre e toda a relação com os atingidos, mantendo-os em situação de desigualdade e de submissão.

Ademais, consta no Regimento Interno do PIM uma cláusula de confidencialidade de informações, citadas fornecidas pela Fundação Renova, que impede o atingido de utilizar qualquer informação fornecida sobre a situação do seu dano fora do âmbito do PIM, sujeitando-o à multa de dez mil reais (art. 51 do Regimento Interno do PIM, 2016, p. 21). O termo

viola o direito à informação sobre o prejuízo ambiental, o princípio da transparência e o princípio constitucional da legalidade. A substituição do Estado pelo setor privado não transfere somente o controle do processo de reparação dos danos e da relação com os atingidos às empresas, como viabiliza a acumulação de capital e o enriquecimento ilícito sobre as vítimas do desastre. A cláusula abusiva traduz a intimidação que a Fundação exerce sobre o atingido. Este, diante do valor exorbitante da multa, se vê impossibilitado de utilizar a afirmação incontroversa da existência e da quantificação do dano sofrido como meio de prova no Judiciário. Como resultado, a Fundação mina a busca de indenizações judiciais e coage o atingido a aceitar o valor ofertado no PIM.

A condição para o recebimento da indenização de extinção de qualquer ação judicial ajuizada pelo atingido em face dos responsáveis culminou em outra cláusula abusiva, a qual concede exoneração às “[...] Empresas e a Fundação de toda e qualquer responsabilidade ou obrigação adicionais decorrentes do Evento [desastre], incluído o ajuizamento de ações futuras” (REGIMENTO INTERNO DO PIM, 2016, p. 20). Ao deferir quitação geral aos danos decorrentes do desastre, o atingido indenizado pelo PIM é impedido de reclamar judicialmente qualquer outro dano atual ou futuro, ainda que a indenização não tenha abarcado os prejuízos pelos quais se pretende pleitear. A cláusula exige que o atingido tenha ampla consciência da extensão dos danos que sofreu no momento da assinatura do acordo, em estado de desespero, pressão, incerteza e instabilidade emocional e financeira. Submetido à posição de extrema desvantagem, novamente

é extinguida a garantia constitucional de inafastabilidade à jurisdição, considerada por José Afonso da Silva (2005, p. 430) como “[...] a principal garantia aos direitos subjetivos”, fundamentada no princípio da separação dos poderes.

Concomitantemente, são anulados os preceitos gerais da mediação e da boa-fé objetiva e o direito à reparação integral, enquanto as empresas e o Estado se eximem da responsabilidade pelo desastre socioambiental, suprimindo todos os direitos gerados a partir dele com o pagamento de uma indenização cujo valor é convencionado pela própria causadora do dano. Diante de excessiva abusividade, as Defensorias Públicas do Espírito Santo e da União, na condição de componentes do Grupo Interdefensorial do Rio Doce (Gird), ajuizaram ação civil pública alegando a ilegalidade da cláusula.

Para as Defensorias, conforme se demonstrará, as ofertantes do ‘programa’ têm agido com violação à boa-fé contratual, com pouca transparência, e, uma vez que gozam de prevalência técnica e econômica sobre os interessados (muitos dos quais em notório estado de necessidade), têm condicionado a adesão ao contrato proposto, pelo qual se poderá obter uma indenização pré-fixada, à assinatura de termo de quitação amplo, geral e irrestrito, isto é, desapegado de quais danos são efetivamente quitados em cada caso (ACP nº 001182136.2017.4.02.5004, 2017, p. 4-5).

Veja-se que o Poder Público foi incluído no polo passivo da ação devido à omissão do CIF, que não honrou suas atribuições. Em resposta à situação, o Comitê se manifestou “[...] no sentido de que não decidiria a questão e de que o tema deveria ser objeto de composição entre o Gird e Fundação Renova”. Assim, restou demonstrada a “[...] inequívoca ciên-

cia da questão por todos os entes federativos. Fica claro, por conseguinte, que, ao contrário da posição assumida ao assinar o TTAC, eles têm se eximido de interferir no intuito das rés de negociar com indivíduos em franca ausência de isonomia” (ACP, 2017, p. 18-19).

Conclui-se que o Poder Público é ineficiente para gerir a coparticipação público-privada na reparação dos danos causados pelo desastre de Mariana, ao perder seu campo de influência para a supremacia do setor privado e da autonomia da vontade das empresas. Por todo o exposto, é notório que uma fundação privada destinada a reparar danos cuja gerência é exercida pela própria causadora dos danos, ainda que sob monitoramento do Poder Público, é incapaz de atender com completude a esse fim, devido a irrefutáveis objeções de interesses entre as duas partes envolvidas, essencialmente opostas: a Samarco e os atingidos pelo desastre socioambiental germinado pela Samarco.

### **3 A ILEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO RENOVA PERANTE OS FINS AOS QUAIS ELA SE DESTINA**

A dicotomia público-privado possui relevância na esfera jurídica por representar dois universos guiados por institutos distintos em que, em uma situação fática, apenas um terá incidência, de acordo com os interesses que a envolvem. A identificação do ramo do direito a regular a relação jurídica gira em torno da análise dos sujeitos implicados, de seu objeto e da sua natureza. A relação jurídica com pessoa jurídica de direito público, cujo objeto seja preponderantemente de interesse público, isto é, re-

caia sobre um bem coletivo de interesse social, e em sua natureza imperem entre as partes desigualdade jurídica e subordinação, é uma relação jurídica de direito público e deve ser regulada por ele (BARROSO, 2010, p. 54). Sob esse critério, a relação jurídica surgida a partir do desastre de Mariana é de direito público, uma vez que há participação do Estado como detentor do poder-dever de tutelar o meio ambiente degradado. Seu objeto – meio ambiente e direitos fundamentais lesados – é de interesse público, e persiste a desigualdade jurídica entre as partes envolvidas, havendo subordinação das empresas poluidoras ao Estado.

Consagrados no contexto de uma ótica liberal, os interesses privados dizem respeito ao campo individual de cada um e se remetem às relações horizontais entre particulares, principalmente as relações civis e comerciais. O regime jurídico de direito privado, em parte, é norteado pelos princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade, em que é permitida ao particular a adoção de qualquer conduta que não lhe seja legalmente vedada. As relações jurídicas dependem unicamente do consenso entre as partes envolvidas, a responsabilidade civil é subjetiva e, em regra, quando um direito da esfera privada é violado, sua defesa é facultada ao titular, que deverá pleiteá-la em juízo (BARROSO, 2010, p. 57).

A relação entre os sujeitos envolvidos no desastre de Mariana é vertical. Tanto os atingidos quanto o meio ambiente são vulneráveis perante a à mineradora: a primeira vulnerabilidade se mostra pela desigualdade social, econômica, política, técnica e de acessibilidade existente entre os atingidos e a empresa. A segunda é essencial, uma vez que o meio ambiente

é influenciado em relação à ação humana em todos os aspectos. De outro lado, o interesse público expressa a ideia do bem comum, objetivo da atuação estatal perante a sociedade. Deve ser enxergado como a união de todos os cidadãos, como um conjunto social, e não como a soma das vontades individuais.

O regime jurídico de direito público funda-se na soberania estatal, no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público. A autoridade pública só pode adotar, legitimamente, as condutas determinadas ou autorizadas pela ordem jurídica. Os bens públicos são, em linha de princípio, indisponíveis e, por essa razão, inalienáveis (BARROSO, 2010, p. 57).

Em frente a um antagonismo entre os dois interesses, a preferência se ampara na supremacia do interesse público sobre o particular, uma vez que ele “[...] não é passível de ponderação, ele é o parâmetro de ponderação” (BARROSO, 2010, p. 70). As doutrinas administrativa e constitucional aduzem a supremacia do interesse público como um princípio implícito, segundo o qual o Estado e o agente público devem priorizar o atendimento ao interesse público, dado que constitui o fim social. Di Pietro vincula a supremacia do interesse público à superação dos primados civis individualistas e à origem de resguardo jurídico ao meio ambiente.

[...] substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais. [...] O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar

coletivo. Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram: [...] cresce a preocupação com os interesses difusos, como o direito ao meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional (DI PIETRO, 2016, p. 97).

Contudo, a partir da década de 80, o discurso do Estado mínimo retornou, pautado na intervenção estatal mínima na economia (BARROSO, 2010, p. 66). Em virtude da descrença em instituições públicas, que demonstraram sua ineficiência ao longo dos anos, em conjunto ao receio da corrupção generalizada interna ao setor público, subsiste atualmente o neoliberalismo. O prisma neoliberalista se incorporou às políticas ambientais globais, gerando uma tendência de deslegitimação do aparelho estatal a reparar desastres-crimes ambientais, cedendo competência para tal a organizações não governamentais.

Assim se privatizou o desastre de Mariana, com a delegação da execução de toda a reparação dos danos socioambientais ocasionados à Fundação Renova, que introduziu mecanismos de *compliance* em sua gestão no intuito de legitimar sua atuação, mascarando as irregularidades da instituição. Como resultado dessa estratégia política, sobrevém a dominação empresarial sobre questões eminentemente públicas, como o meio ambiente e os direitos fundamentais. “O avanço da racionalidade neoliberal propicia não só a emergência de uma diversidade de ONG’s ambientalistas articuladas por uma rede de interesses empresariais como abre espaço para uma visão tecnicista sobre os problemas ambientais” (GUIMARÃES; SANTOS, 2017, s.p.).

Os danos oriundos do desastre de Mariana violam um direito de interesse social, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por conseguinte, é interno ao setor público, não sendo permitido que o órgão encarregado de sua representação se ausente, ou delegue suas atribuições a terceiros. Tal vedação é assegurada pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, que enuncia a inexistência de propriedade estatal sobre ele, obrigando a atuação dos agentes públicos competentes a seu favor, não discricionariamente, mas nos termos da legislação vigente. Isso significa que o interesse público não é apropriável, o que caracteriza a atuação estatal como um poder-dever (DI PIETRO, 2016, p. 98). O princípio foi invocada a ação civil pública movida pelo Ministério Público em virtude da celebração do TTAC:

Sendo o meio ambiente bem de uso comum do povo, não se insere no rol de bens suscetíveis de disponibilidade pelo Estado, cabendo ao Poder Público o dever de agir em sua defesa. Nenhum acordo ou ajuste pode transacionar com o que é indivisível e intransacionável, não cabendo ao Estado realizar concessões ou abrir mão do seu dever de proteção (ACP, 2016, p. 124).

Além de traduzir a disposição de um interesse indisponível, a forma empregada a reparar os danos do desastre de Mariana reproduz o conflito de interesses privados e públicos em uma relação jurídica de interesse eminentemente público, sobre a qual devem incidir os regimentos próprios desse instituto. O conflito de interesses surge na medida em que a gestão e o controle da Fundação Renova são exercidos por pessoas com interesses essencialmente opostos ao seu fim. Toda atividade empresarial possui como



objetivo intrínseco a aquisição de capital, fazendo com que as empresas busquem sempre a sua conservação. A Fundação Renova, formada pelos capitais da Samarco, Vale e BHP, objetiva implementar programas de reparação aos danos do desastre, o que corresponde à redução dos seus capitais, representando uma ameaça ao objetivo empresarial.

Em consequência, o controle da Fundação nas mãos da Samarco ameaça o alcance da sua finalidade, levado a insuficiência de tutela aos interesses e direitos envolvidos e resultando em uma falsa responsabilização pelo dano. Dessa forma, o predomínio da autonomia da vontade das empresas sobre a Fundação propiciou as arbitrariedades por ela cometidas, bem como o estabelecimento de cláusulas abusivas, como as de quitação geral e de confidencialidade de informações, citadas no capítulo anterior. Nesse seguimento, a delegação da representação dos danos socioambientais do desastre de Mariana à Fundação Renova e ao CIF é falha, haja vista a ineficiência da atuação do último e o império da autonomia da vontade das empresas que cerca a atuação da primeira.

Ao privatizar a responsabilização do desastre, há violação direta à indisponibilidade do interesse público, com a desoneração estatal de prestar-lhe a devida tutela. Viola-se também a supremacia do interesse público, uma vez que os interesses privados da empresa poluidora são beneficiados com a discricionariedade de determinar a forma e a extensão da reparação de seu dano. Ao mesmo tempo, o interesse público pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado e pelos direitos lesados é menosprezado. De modo geral, a supremacia

da Constituição no ordenamento jurídico é ameaçada, com a excessiva desvalorização de seus princípios e garantias.

A forma de reparação acordada no Termo, materializada em uma fundação privada instituída pela própria ocasionadora do dano, é ilegítima a proceder a responsabilização civil e ambiental dos danos gerados pelo rompimento da barragem de Fundão. Sem o reconhecimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Poder Judiciário e tampouco dos atingidos, principais interessados no objeto do acordo, desde o princípio figura sua ilegitimidade. Por uma ótica neoliberal de defesa do meio ambiente, delegou-se toda a execução das medidas reparatórias aos danos do desastre às empresas, concentrada na figura da Fundação Renova, privatizando o maior desastre socioambiental já ocorrido no país.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É fato notório a amplitude alcançada pelo rompimento da barragem de rejeitos minerais de Fundão, o que a tornou o maior desastre ambiental da história brasileira e um dos maiores do mundo envolvendo barragem de rejeitos. Igualmente, é de amplo conhecimento o altíssimo valor que o meio ambiente possui para a humanidade, bem como sua vulnerabilidade a ações humanas degradantes e sua lenta capacidade de regeneração. Contudo, não são de amplo conhecimento a gravidade, as especificidades dos danos acarretados pelo desastre de Mariana, nem a política adotada a reparar e compensar esses danos. Desde o princípio, tal política se mostra ilegítima, a partir da celebração do TTAC

sem a participação dos ramos do Ministério Público e de representantes dos atingidos em sua formulação.

A celebração de um acordo elaborado às pressas no intuito de frear as consequências jurídicas que rapidamente surgiam em face das empresas responsáveis, cujo posterior exame apontou diversas falhas, indica inicialmente a insuficiência de tutela estatal aos direitos violados e ao direito fundamental ao meio ambiente, negligenciando todos os tratados internacionais ambientais já consagrados e a legislação interna que os protege. Não reconhecido pelo Ministério Público nem pela Defensoria Pública, e não legitimado pelos atingidos, principais interessados no objeto do TTAC, a permanência do acordo afronta também o Poder Judiciário, uma vez que sua validade foi cassada pelo Superior Tribunal de Justiça.

Assim, a instituição da Fundação Renova apenas aprofundou as violações à ordem jurídica brasileira. Sua atuação, gerenciada pelas causadoras do dano, mostrou-se contrária ao CIF, ao acordo que a originou e aos valores protegidos pela CF/1988. A forma empregada a reparar os danos do desastre passou de ilegítima a inconstitucional. O princípio da centralidade do sofrimento da vítima a eleva ao centro das discussões relacionadas com a reparação do seu dano. Ao contrário, o TTAC e a Fundação Renova obstam o acesso à informação sobre a condição de atingido e sobre os direitos das vítimas do desastre, ampliando a vulnerabilidade, a exclusão, o desamparo estatal e a desorientação técnico-jurídica desse grupo em todo o processo de luta por reconhecimento de direitos e reparação dos danos.

Dessa forma, a delegação da autoridade da mediação dos conflitos do desastre às empresas responsáveis é essencialmente ilegítima. Como partes interessadas no objeto do conflito, norteiam-se por interesses econômicos e políticos intrínsecos à sua pessoa jurídica, utilizando-se de institutos da iniciativa privada a seu favor, como a autonomia da vontade, em uma relação jurídica de direito público. Como consequência, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os demais direitos lesados são anulados. As cláusulas abusivas de confidencialidade de informações fornecidas pela Fundação Renova e de quitação geral dos danos, constantes no regimento interno do PIM, ilustram o cenário da autonomia da vontade das empresas. A desobediência à superioridade do CIF o transformou em um disfarce à supremacia unilateral do âmbito privado.

Portanto, a relação triangular entre a Samarco, os atingidos e o meio ambiente é vertical, pois estes últimos são vulneráveis perante a influência econômica e política da mineradora. Nesse contexto, é inconcebível a existência da autonomia da vontade daquela em questões relativas aos efeitos do desastre, sob ameaça de perpetuação da desigualdade nessa relação e de maximização dos danos gerados. Sob uma aparente responsabilização, os interesses empresariais são privilegiados em face do interesse público e dos valores constitucionais.

Em última análise, o método adotado a reparar os danos do desastre de Mariana pode se tornar um precedente a solucionar futuros crimes ambientais, que também serão reparados por meio de acordos nos quais o Estado se exime

do dever de prestar ampla e integral tutela jurídica ao meio ambiente e aos direitos e garantias fundamentais e de mediar os conflitos da sociedade, transpassando para o domínio do causador do dano toda a execução de sua responsabilidade.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BHP BILLITON BRASIL LTDA.; VALE S.A.; SAMARCO MINERAÇÃO S.A. **Estatuto da Fundação Renova**. Belo Horizonte, 28 de junho de 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Resolução nº 357, de 17 de março de 2005**. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 9 maio 2018.

BRASIL. Defensoria Pública do Espírito Santo e Defensoria Pública da União – Grupo Interdefensorial do Rio Doce. **Ação civil pública com pedido de tutela de urgência nº 001182136.2017.4.02.5004**. Linhares, 27 abr. 2017. Disponível em: <http://www.defensoria.es.def.br/site/>

wp-content/uploads/2018/05/ACP-DPU-DPES-Termo-de-Quita%C3%A7%C3%A3o-Geral.pdf. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal e Procuradoria da República nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo: Força Tarefa Rio Doce. **Ação civil pública com pedido de liminar inaudita altera pars nº 60017-58.2015.4.01.3800 e nº 69758.61-2015.4.01.3400**. Belo Horizonte, 28 abr. 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 31.935/MG, de 1º de julho de 2016**. Brasília, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/356533966/andamento-do-processo-n-2016-0167729-7-reclamacao-01-07-2016-do-stj>. Acesso em: 10 maio 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Programa de Indenização Mediada: Regimento Interno**. 21 de novembro de 2016.

GUIMARÃES, Paula; SANTOS, Raul Lemos dos. Rio Doce, a farsa da “recuperação”. **Instituto Humanitas Unisinos**, 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/572739-rio-doce-a-farsa-da-recuperacao>. Acesso em: 7 jun. 2018.

GRUPO INDEPENDENTE PARA AVALIAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL (GIAIA). **Relatório-técnico: determinação de metais na bacia do rio Doce (período: dezembro-2015 a abril-2016)**. 2016. Disponível em: <http://giaia.eco.br/wp->

content/uploads/2016/06/Relatorio-GIAIA\_Metais\_Vivian\_revisto5.pdf. Acesso em: 23 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Diretoria de Proteção Ambiental. Coordenação Geral de Emergências Ambientais. **Laudo técnico preliminar**: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Novembro de 2015. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo\\_tecnico\\_preliminar\\_ibama.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf). Acesso em: 6 jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Diretoria de Proteção Ambiental. Coordenação Geral de Emergências Ambientais. **Portaria nº 18, de 7 de julho de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Comitê Interfederativo do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta. Disponível em: [http://ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento\\_cif.pdf](http://ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento_cif.pdf). Acesso em: 13 jun. 2018.

INSTITUTO BIOATLÂNTICA (IBIO-AGB Doce). A bacia. Disponível em: <http://www.ibioagbdoce.org.br/a-bacia/>. Acesso em: 6 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Procuradoria Geral do Estado. **Termo de transação e de ajustamento de conduta**. Brasília. 2 de março de 2016. Disponível em: <http://www.pge.mg.gov.br/imagens/stories/downloads/Acordo/acordo-final-consolidado.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

RODRIGUES JÚNIOR, Otávio Luiz. Autonomia da vontade, autonomia privada e autodeterminação: notas sobre a evolução

de um conceito na Modernidade e na Pós-Modernidade.  
**Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, nº 163,  
jul./set. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.





# **O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO, COMO ALTERNATIVA PARA OS GRANDES CASOS<sup>1</sup>**

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer  
Bruno Gomes Borges da Fonseca

## **INTRODUÇÃO**

O art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) introduziu o compromisso de ajustamento de conduta (TAC) na ordem jurídica nacional. Depois, previsão parecida foi contemplada pela Lei n. 8.078/1990, cujo texto instituiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC), com o acréscimo ao §6º no art. 5º da Lei n. 7.347/1985 (LACP).

Além desses atos, há outras previsões normativas acerca do TAC. Contudo um dos textos normativos centrais sobre o instituto é encontrado na redação do art. 5º, §6º, da LACP, mormente quando se trata do TAC cuja legitimidade ativa é do Ministério Público.

O TAC se apresenta como negócio jurídico, cuja natureza é de título executivo extrajudicial e como um dos precípuos instrumentos de atuação do Ministério Público brasileiro.

---

<sup>1</sup> Alguns trechos e argumentos deste estudo foram extraídos de: Fonseca (2013); Coura e Fonseca (2015); Fonseca (2020); Fonseca e Zaneti Jr. [no prelo]. Em certa medida, representa continuidade da pesquisa desenvolvida no pós-doutoramento na UFES, em 2019, ocasião na qual se analisou o modelo teórico de atuação do Ministério Público brasileiro em grandes casos.

Potencialmente e em tese, sem embargo de inúmeras outras circunstâncias, variáveis e limitações, o manejo do TAC parece adequado para enfrentamento dos casos com maior repercussão socioeconômica. Esta pesquisa parte dessa hipótese.

Um desses casos pode ser representado pelo rompimento da barragem de propriedade da empresa Samarco S/A, ocorrido no município de Mariana, estado de Minas Gerais, Brasil, em 5 de novembro de 2015 (denominado, neste estudo, como Caso Desastre do Rio Doce). Em razão da sua complexidade, vem possibilitando reflexões acerca do aprimoramento de práticas jurídicas, em um processo reflexivo, cuja imbricação se verifica entre a realidade histórico-social e o ordenamento jurídico.

A primeira seção aborda aspectos gerais sobre o TAC, enquanto a segunda, a título indiciário, analisa a sua potencial adequabilidade para enfrentamento de casos com repercussão socioeconômica diferenciada, como o Caso Desastre do Rio Doce.

## **1 COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

O art. 211 do ECA preceitua: “Art. 211. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.” Preceito parecido é encontrado no art. 5º, §6º, da LACP: “Art. 5º [...] §6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta

às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Essas duas previsões normativas são as mais relevantes para o estudo do TAC no âmbito do Ministério Público, por traçarem as características gerais desse instrumento. A disciplina normativa do TAC consagrou prática corrente, no âmbito do Ministério Público brasileiro, de composição de conflitos extrajudicialmente (MAZZILLI, 2007. p. 232). Sua fonte normativa, todavia, é a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) cujo art. 129, IX, estruturado em cláusula geral de abertura, autorizou à legislação infraconstitucional incumbir ao *Parquet* outras funções além daquelas de antemão previstas no texto constitucional.

O art. 5º, §6º, da LACP consigna a expressão órgãos públicos com o objetivo de indicar os legitimados ativos para celebrarem TAC. Essa elocução deve ser compreendida de sorte ampliativa para contemplar as pessoas jurídicas de direito público, as instituições públicas (como o Ministério Público) e os órgãos públicos propriamente ditos (FONSECA, 2013).

A natureza jurídica do TAC é discutida no plano teórico (FONSECA, 2013, p. 69-97). Nossa posição é de que se trata de um negócio jurídico híbrido, influenciado tanto por normas de direito público quanto de direito privado, e autocompositivo. A Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo texto regulamentou o art. 5º, §6º, da LACP e disciplinou, no âmbito do Ministério Público brasileiro, o aludido instrumento, segue a mesma linha (art. 1º).

Apesar da incidência de normas de direito privado, ao Ministério Público, na condição de legitimado ativo do TAC, descabe fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e indisponíveis. A negociação, a rigor e sem desmerecer a possibilidade criativa desse instrumento, cinge-se à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, e à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados (art. 1º, §1º, da Resolução n. 179/2017 do CNMP) (FONSECA, 2013, p. 72-74 e 116-117; FONSECA, 2020).

Inexiste, por seu turno, um momento determinado para celebração do TAC. Poderá ser celebrado em qualquer fase da investigação, nos autos do inquérito civil ou do procedimento correlato ou no curso da ação judicial (art. 2º da Resolução n. 179/2017 do CNMP).

O TAC, na condição de instrumento autocompositivo, depende de concordância das partes celebrantes. Inexiste obrigatoriedade de o Ministério Público propor essa maneira resolutiva, embora seja, na maioria dos casos, recomendável, nem obrigação de o legitimado passivo (investigado, indiciado ou réu na demanda judicial) aceitá-lo.

A subscrição do TAC é um ato de responsabilidade. Ao Ministério Público descabe dispor de direitos e cumpre defender obrigações consentâneas com a efetiva tutela dos direitos violados, inclusive com previsões de preceitos inibitórios, capazes de contribuir para que o ilícito cesse imediatamente e não seja repetido no futuro. O legitimado

passivo ao firmá-lo está suscetível ao cumprimento das obrigações entabuladas. Caso sejam inobservadas, estará sujeito a penalidades e a execução forçada por ser o TAC um título executivo extrajudicial.

Embora haja limites em virtude da indisponibilidade dos direitos em discussão, o TAC, algo similar ao que ocorre com as negociações coletivas de trabalho, possui um campo amplo, embasado em uma criatividade adequada à ordem jurídica, para o cumprimento das obrigações. Em outro dizer, inexistente possibilidade de dispor de direitos, cuja titularidade não é do Ministério Público. Por outro lado, sem renunciá-los, é possível estipular formas quanto ao seu cumprimento.

Feita essa rápida apresentação do TAC, embasada no art. 5º, §6º, da LACP, no art. 211 do ECA e na Resolução n. 179/2017 do CNMP, analisar-se-á, na próxima seção, a potencial adequabilidade desse instrumento em casos de maior repercussão socioeconômica.

## **2 A CONSTRUÇÃO DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS CASOS DE MAIOR REPERCUSSÃO SOCIOECONÔMICA**

O TAC, como visto, é um instrumento autocompositivo. Depende da materialização da vontade das partes. Inexistente obrigatoriedade de um suposto violador firmá-lo. Por efeito, um primeiro passo por parte do Ministério Público é a criação de espaços capazes de permitir o diálogo.

A autocomposição exige reforço do processo comunicacional entre as pessoas (CALMON, 2007, p. 3 e 6). Pela linguagem performativa, participantes incluídos no debate,

podem se entender e encontrar racionalmente alternativas, malgrado a complexidade do conflito.

A importância do Ministério Público, nesse processo autocompositivo – além de participante do debate e franqueador de novos participantes – é incentivá-lo, pois nem sempre a autocomposição surge espontaneamente (CALMON, 2007, p. 92).

A autocomposição, contudo, se incompatibiliza com o descaso ao devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa. Ao revés, é processo participativo, dialógico e transparente (CALMON, 2007, p. 164). Deve ser acima de tudo ético e respeitante do ordenamento jurídico, sobretudo das normas constitucionais. Rende homenagens à liberdade, à igualdade e à autonomia das pessoas. A relativa informalidade do inquérito civil e de outros procedimentos administrativos em trâmites nas Procuradorias e Promotorias, em tese, possibilitarão debate exaustivo e direto sobre o caso concreto (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

O TAC, como alertado, reporta-se à aplicação negociada da norma jurídica com ênfase na autocomposição. Franqueia administração otimizada do conflito em seus vários aspectos. Apresenta-se como espécie de *justiça* consensual, embora reconheça lindes diante da indisponibilidade dos direitos envolvidos. Enfim, é negócio jurídico bilateral, porém sem natureza de contrato diante da restrição ao poder negocial. Os envolvidos, a par dessa restrição, são os efetivos sujeitos da decisão de origem exógena (RODRIGUES, 2002, p. 52-53, 57, 130-133 e 150).

No processo autocompositivo presente no TAC, ao menos, dois fatores são marcantes: a) alargamento do debate, mormente quando cotejado com o geralmente verificado em um processo jurisdicional; b) decisões decorrentes de um caminho dialógico construído adequadamente, em tese, possuem maior facilidade de serem aceitas do que decisões de caráter heterocompositivas (CAPPELLETTI; BRYANT, 1988, p. 83-84). O apontado como violador, nessa perspectiva, compreende o TAC como instrumento autoconstruído, diferentemente de obrigações impostas por terceiros, como uma decisão judicial.

Um dos alertas para o sucesso do processo autocompositivo é a manutenção de plano de máxima igualdade entre as partes negociantes, cuja observância permitirá participação equilibrada (RODRIGUES, 2002, p. 56-57). O Ministério Público e o legitimado passivo seriam, concomitantemente, falantes e ouvintes. Esse sentido performativo da ação de fala implica reciprocidade. O ouvinte, ora observador, passa a participante e vice-versa (HABERMAS, 2002, p. 67).

A construção do TAC se insere dentro desse processo autocompositivo, como negócio jurídico decorrente de negociação e do entendimento das partes envolvidas. Juntas poderão construir cláusulas obrigacionais por método não *adversarial*. A recusa em participar e o dissenso, como possibilidades reais e aceitáveis no regime democrático, abstêm-se de implicar punição à parte resistente. Apenas permitirão a continuidade da tramitação do procedimento administrativo e adoção de outros caminhos extrajudiciais ou a *judicialização* do conflito (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).



A teoria de Jürgen Habermas contribui para compreender a face autocompositiva e construtiva do TAC. Habermas reconhece a existência de tensão entre facticidade e validade do Direito. A validade social ou fática é medida pela sua aceitação na comunidade na qual é aplicada a norma, diferentemente do quadro fático artificial decorrente de ameaças de sanções jurídicas. A legitimidade, por seu turno, é verificada pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa decorrente de processo legislativo racional (HABERMAS, 2003, p. 47 e 50).

A legitimidade do Direito, na proposta *habermasiana*, adviria da relação entre facticidade, da sua imposição normativa pelo Estado e do processo de normatização racional (CRUZ, 2008, p. 140). Segundo Habermas “[...] Na perspectiva de falantes e ouvintes, um acordo não pode ser imposto a partir de fora e nem ser forçado por uma das partes” (HABERMAS, 2002, p. 71). E prossegue: “[...] O consenso sobre algo mede-se pelo reconhecimento intersubjetivo da validade de um proferimento fundamentalmente aberto à crítica [...]” (HABERMAS, 2002, p. 77).

A força do Direito adviria da aliança entre positividade com a pretensão de legitimidade. É a tensão ideal entre facticidade e validade. Uma relação entre coerção do Direito e a ideia de autolegislação decorrente da pretensa autonomia política dos cidadãos associados, que resgatam a pretensão de algo legítimo das próprias regras, racionalmente aceitáveis, sem a retaguarda de cosmovisões metafísicas, religiosas e dogmatizadas. Orientações, portanto, somente podem ser obtidas pela argumentação (HABERMAS, 2003a, p. 60-61 e 132).

O sistema jurídico, todavia, deixa de ser autorreferencial por depender de validade social, ou seja, aceitação fática do Direito, bem como pelo fato de estar sujeito à resgatabilidade discursiva da pretensão de validade normativa, propiciatória de revigoramento do sistema e de permanente mudança (FONSECA, 2013).

A fonte de legitimidade do Direito estaria, conseqüentemente, no processo democrático de legitimação, manifestado pelo princípio da soberania popular. Há formação discursiva da opinião e da vontade pelo uso da linguagem para alcançar convicções nas quais as pessoas possam concordar entre si, sem coerção. A legitimidade do Direito, portanto, apoiar-se-ia em arranjo comunicativo sucedido de assentimento de todos os possíveis atingidos (HABERMAS, 2003a, p. 122 e 138).

A legitimidade do Direito decorreria do pressuposto de que seus destinatários são também coautores dentro de cenário discursivo e sem coerção. Esse mote deve ser utilizado para iluminar a construção do TAC (FONSECA, 2013).

A ideia de Habermas, portanto, é institucionalizar, pelo Direito, procedimentos comunicativos de criação e aplicação de normas jurídicas. Discursos morais, éticos políticos, pragmáticos e jurídicos, formulados por argumentos, seriam tematizados e abertos ao debate. Haveria atendimento ao regime democrático e à soberania popular, em sua dimensão procedimental, por admitir sejam os cidadãos, concomitantemente, coautores e destinatários de normas jurídicas, com adoção de processo inclusivo em uma relação de complementariedade entre autonomias pública e privada (HABERMAS, 2003b, p. 41). A discursividade oxigenaria esse modelo procedimental.

Segundo a teoria discursiva “[...] São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2003a, p. 142).

Esses parâmetros (que não exclusivos) parecem aplicáveis à compreensão da construção do TAC.

A realização de audiências, individuais e coletivas, em procedimentos administrativos presididos pelo Ministério Público, com o legitimado passivo e demais interessados, com intuito de debater, edificar e subscrever TAC, em contexto favorecido pela possibilidade de fala, em tese, implicará afloramento de razões e contrarrazões. Permitirá conhecimento das circunstâncias ao redor do caso e possivelmente amadurecerá cláusulas obrigacionais aproximadas da realidade que, talvez, tenham maiores condições de aderência em face da sua presumida adequabilidade (FONSECA, 2013).

O debate institucionalizado favorece a oxigenação do Direito. O Ministério Público, ao propor celebração do TAC e franquear fala aos participantes, possivelmente, propiciará surgimento de novas circunstâncias, desconsideradas na edição do texto legal. Essa contextualização é mais um fator de relevância gerado pela teoria discursiva e propõe conformação entre prescrição, típica de ciência normativa, e descrição (da realidade), presente nas ciências sociais, em busca da norma adequada (HABERMAS, 2003a, p. 151; FONSECA, 2013).

As Procuradorias e as Promotorias devem evitar eventuais isolamentos. Imprescindível se apresentarem como palcos públicos de debate institucionalizados, mormente

pela realização de audiências, coletivas e individuais, participativas e pontuadas pela liberdade e igualdade, em busca de entendimento, na direção de extrato legitimado a ser consubstanciado no TAC. Na edificação desse instrumento estruturar-se-iam procedimentos de formação de opinião devidamente contextualizados (FONSECA, 2013).

O espaço público, segundo Habermas, possui função de restabelecer os canais de comunicação entre Estado e sociedade. Ressalta, entretanto, que os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos de distorções quanto mais oriundos do mundo da vida e afastados do aparato burocrático estatal. Dependem também de contemplar as pessoas virtualmente atingidas (HABERMAS, 2003a, p. 97 e 108).

A proposta é que as Procuradorias e Promotorias do Ministério Público sejam palcos públicos, aparentemente formais, mas autônomos, propiciatórios de deliberações circunscritas às suas áreas atributivas. O cenário é favorecido pela garantia de independência funcional conferida aos membros do *Parquet* e autonomia da instituição, reforçada pela vinculação à defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos direitos humanos e fundamentais, atuantes como objetivos ligados à ideia de interesse público. O discurso será volvido para este fim e terá como ponto comum entendimento circundado àqueles escopos, sem recusar a possibilidade de dissenso (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Nos procedimentos administrativos em trâmites nas Procuradorias e Promotorias, especialmente naqueles com objeto complexo, a teoria discursiva do direito poderá iluminar a proposta de celebração de TAC, por argumentos dos

participantes: Ministério Público, legitimado passivo e demais integrantes da *sociedade*, ainda que representada e/ou setorizada. Questões seriam tematizadas, com possibilidade de construção consensual e conjunta daquele instrumento. Os direitos humanos e fundamentais atuariam como substratos e limites. Haveria ligação entre racionalidade comunicativa e prática social pelo paradigma da filosofia da linguagem, em processo dialógico entre sujeitos em busca do entendimento (REPOLÊS, 2003, p. 53-54; FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Peter Häberle alerta que a interpretação constitucional (ou do Direito) se cingiu à sociedade fechada, limitada aos órgãos estatais. Propõe franquear o ato interpretativo a qualquer pessoa – física e jurídica – atingida pelos efeitos da Constituição, em respeito à sociedade pluralista, aberta (HÄBERLE, 1997. p. 12-13). De leitura oficial do direito, passar-se-ia à perspectiva oficiosa, informal, mais próxima da realidade. Em sua lição, traz ínsito ideal democrático e participativo (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Os procedimentos administrativos presididos pelo Ministério Público são caracterizados por relativa informalidade. Seus membros possuem a prerrogativa de serem independentes funcionalmente. Por efeito, ao se desincumbirem de suas atribuições, é possível proporcionarem ampla participação de partes e interessados na confecção do TAC. Ampliar-se-ia o processo autocompositivo pelo ideal participativo. A autocomposição, consubstanciada no TAC, resultaria de integração coletiva: do *Parquet*, do legitimado passivo, de outras entidades públicas e da sociedade em geral (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Além do Ministério Público e do apontado como infrator, na construção do TAC, outros participantes, afetados pela decisão, poderão (na verdade, deveriam) contribuir para aprimoramento daquele instrumento pela fala, pelo argumento. Haveria miscelânea de interpretações: oficial e aberta. A sociedade, como intérprete *informal* do preceptivo legal, talvez, possua sensibilidade maior aos novos problemas e poderia desvendar cenário desconhecido (HABERMAS, 2003b, p. 115; FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Ao institucionalizar procedimentos de comunicação na edificação do TAC, mesmo em grau mais restrito, igualmente, é possível construir instrumento mais compatibilizado com a realidade. A obrigação convencionada, possivelmente, será mais adequada do que as consignadas em arenas sem debate, impostas unilateralmente ou apenas com a presença dos legitimados ativo e passivo (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Aos participantes das audiências nas Procuradorias e Promotorias conceder-se-iam direito de fala em forma de argumentos e, se fosse o caso, a possibilidade de requerem produção de provas. O próprio apontado como infrator contribuiria para edificar o TAC, por ele a ser cumprido. Essa participação levaria justificativa externa para o procedimento administrativo. A construção daquele instrumento transformar-se-ia numa *prática de entendimento* (HABERMAS, 2003a, p. 36). É necessário franquear o espaço público ao maior número de pessoas, com maior diversidade possível, ainda que os presentes sejam representantes e não os titulares do direito envolvido. Enfim, um processo mais participativo possível (RODRIGUES, 2002, p. 136).

Atingidos, cumpre lembrar, são todos aqueles cujos interesses serão afetados pela regulamentação (HABERMAS, 2003a, p. 142). O critério é aplicável ao TAC. De acordo com seu objeto haverá formação do rol de interessados. É parâmetro a ser observado quanto aos convidados para integrarem o debate. Obviamente, existem situações complexas, nas quais o número de atingidos é indeterminado ou abarca lesão em todo o território nacional. Nessas hipóteses, sem prejuízo da participação direta, a representação é um caminho (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Participantes podem ser representados. Associações sindicais profissionais representam trabalhadores. Grupos de obreiros, igualmente, podem materializar desejo de seus pares. Empresários se apresentam como pessoas jurídicas e por sindicatos representativos da categoria econômica. Associações civis como a voz de setores locais, entre outros exemplos. Nada impedirá, entretanto, de as pessoas atingidas pelo TAC participarem diretamente do debate, até porque, comumente, esse cenário discursivo é realizado em audiências abertas ao público (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

O critério de participação, portanto, considerará os afetados – direta ou indiretamente – pela celebração do TAC. O Ministério Público, diante do caso concreto, convidará os interessados a participarem de audiência para debates e propiciará divulgação para outros potenciais participantes comparecerem espontaneamente. A rede mundial de computadores poderá contribuir com este propósito. As publicações de pautas nesse meio de comunicação abarcariam público infinito (FONSECA, 2013; FONSECA, 2020).

Apresentados alguns critérios *ideais* (rol exemplificativo) de construção coletiva do TAC, cabe alguns apontamentos no manejo desse instrumento em grandes casos, como foi o Caso Desastre do Rio Doce.

Ulrich Beck, à partida, faz um registro a título de alerta: o século XX foi rico em catástrofes históricas: duas guerras mundiais, Auschwitz, Nagasaki, logo Harrisburg, Bhopal e Chernobyl (BECK, 2011. p. 7). O século XXI, infelizmente, vem mantendo esse ritmo. Os chamados desastres naturais, na realidade, envolvem ações humanas capazes de ampliarem os riscos (DAMACENA, 2019, p. 10 e 47).

O Caso Desastre do Rio Doce, em razão da sua complexidade e proporções, gerou efeitos diretos e indiretos em diversos segmentos da sociedade e em vasto espaço territorial. O Direito, na condição de ciência, também sofreu impactos, quer acerca da sua efetividade, seja com a demonstração de fragilidade para equacionar por completo a situação (FONSECA; ZANETI JR, no prelo).

Casos, como o Desastre do Rio Doce, a par da sua grande repercussão socioeconômica, costumam contemplar litígios de difusão irradiada (VITORELLI, 2016, p. 85), isto é, aqueles nos quais a ameaça ou a lesão atinge diversas pessoas e/ou segmentos sociais, sem que eles componham uma comunidade, ou processos multipolares, ou seja, situações nas quais há multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do litígio (ARENHART, 2017, p. 423). Por efeito, as pessoas não serão atingidas da mesma forma e não possuem a mesma perspectiva sobre o pretensão dano. Inclusive, muitas vezes, divergirão acerca do resultado e



poderão se portar como partes antagônicas. Por isso, cabe assegurar que todos os interesses sejam contemplados na discussão e na edificação do TAC.

Uma das discussões jurídicas do Caso Desastre do Rio Doce foi a relativa à falta de representatividade adequada da União e dos Estados do Espírito Santo e de Minas Gérias para proporem a ação civil pública n. 0069758-61.2015.4.01.3400 (BRASIL, 2015) (FONSECA; ZANETI JR, no prelo). O Ministério Público, na ocasião, se manifestou contrário à homologação da transação realizada naqueles autos e propôs reclamação (processo n. 31935) (BRASIL, 2018) contra a decisão que a homologou. Obteve êxito no Superior Tribunal de Justiça (STJ), cuja decisão suspendeu a decisão liminar de homologação da transação celebrada entre Samarco, Vale e BHP Billiton, União, Estados do Espírito Santo e Minas Gerais e órgãos públicos federais e estaduais, sob os seguintes argumentos:

[...] Deveras, mesmo que não haja dúvidas a respeito da impossibilidade de o referido acordo limitar o acesso à Justiça dos indivíduos que se sentirem prejudicados com o rompimento da barragem do Fundão, o fato é que ainda devem ser respaldadas outras demandas de natureza igualmente coletivas, as quais repercutem sobre a esfera de direitos de entes federativos e entidades civis que sequer tiveram a oportunidade de participar das tratativas para a autocomposição do litígio, a exemplo dos Municípios atingidos e associações representantes dos interesses envolvidos na causa.

[...]

Enfatize-se, por seu turno, que há cominações no sentido de que o Estado de Minas Gerais e o do Espírito Santo indicarão representantes dos municípios para integrar o citado comitê interfederativo. No entanto, repita-se, não há indicativo de que qualquer município

atingido tenha participado das negociações em comento, não obstante as obrigações que foram atribuídas a esses entes da federação no âmbito da referida avença. Nesse mesmo passo, também não está demonstrada a inclusão de membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na formatação do ajuste em comento, o que indica a ausência de adequado debate para o desenlace convencionado do litígio, justamente entre aqueles atores locais mais próximos e, portanto, mais sensíveis aos efeitos da referida tragédia. Ademais, diante da extensão dos danos decorrentes do desastre ocorrido em Mariana/MG, seria rigorosamente recomendável o mais amplo debate para a solução negociada da controvérsia, por meio da realização de audiências públicas, com a participação dos cidadãos, da sociedade civil organizada, da comunidade científica e dos representantes dos interesses locais envolvidos, a exemplo das autoridades municipais.

A decisão do STJ, para além da legitimidade adequada, evidencia a necessidade de participação de todos os atingidos no processo autocompositivo. A sua ausência gerou a suspensão da homologação da transação na aludida ACP. Esse ideal participativo igualmente, como defendido, deve estar presente no TAC.

O TAC, no âmbito do Ministério Público brasileiro, portanto, em tese, possui potencial para ser um instrumento adequado para o enfrentamento de casos de grande repercussão socioeconômica, como o verificado, por exemplo, no Caso Desastre do Rio Doce. Além de estruturas técnicas e de pessoal, entre outras variáveis e circunstância, urge cumprir a regulamentação no sentido de garantir a indisponibilidade de direitos, bem como garantir que todos os atingidos participem da edificação das obrigações, que, afinal, serão de autoria coletiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o TAC no âmbito do Ministério Público brasileiro, embasada nos textos do art. 5º, §6º, da LACP, do art. 211 do ECA e na Resolução n. 179/2017 do CNMP.

O objetivo foi o de verificar, em tese, a potencialidade do TAC, no âmbito do Ministério Público brasileiro, para enfrentar casos de grande repercussão socioeconômica, como o Caso Desastre do Rio Doce.

O primeiro capítulo, de maneira geral, apresentou o TAC, enquanto o segundo demonstrou a possibilidade de sua construção coletiva, com base na teoria do discurso de Habermas, ocasião na qual se concluiu que, sem embargo de limitações, variáveis e circunstâncias, o TAC, em tese, desde que pautado em um efetivo ideal participativo, pode ser um instrumento adequado para equacionar conflitos de grande proporção.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. Salvador: Editora JusPodvm, 2017. p. 423-448.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. **Justiça Federal de Minas Gerais**. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo n. 0069758-61.2015.4.01.3400. Disponível em: <https://processual>.

trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=600175820154013800&secao=MG&pg=1&enviar=Pesquisar.  
Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. **Ministério Público Federal**. Reclamação n. 31935.  
Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/stj-suspende-acordo-da-uniao>. Acesso em: 15 set. 2018.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. São Paulo: LTr, 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o direito brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres e compensação climática no Brasil**. Limites e potencialidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. A construção coletiva do compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público brasileiro. *In*: CORREIA, Henrique; MIESSA, Élisson. **Estudos aprofundados do MPT**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 677-698.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: LTr, 2013.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da; ZANETI JR., Hermes. **O Caso Desastre do Rio Doce: uma análise acerca da necessidade do controle judicial da representatividade adequada dos legitimados ativos nas ações civis públicas** [no prelo].

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a, v. I.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b, v. II.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Estudos filosóficos. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta – análise à luz do anteprojeto do código brasileiro de processos coletivos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 231-243.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. **Habermas e a desobediência civil**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



# **DA LAMA AO CAOS, DO CAOS À LAMA: A CATÁSTROFE DA SAMARCO NO CONTEXTO DO *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL À LUZ DE KARL POPPER**

Leonardo Bolelli da Rocha  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

## **INTRODUÇÃO**

No Brasil do século XXI - início da terceira década -, a era da integridade se impõe e uma gradual - e crescente - absorção do *compliance* pelo Direito Constitucional ocorre por meio de debates e textos acadêmicos específicos - sem que haja, ainda, uma sistematização legislativa -, que demandam esforço doutrinário para a apreensão sistemática e integral do instituto. Nesse contexto, o presente estudo busca, a partir do desenvolvimento da ideia do *Compliance* Constitucional como um segmento da disciplina jurídica, abordá-lo de forma sistemática, inserindo-o no ordenamento como um todo, no contexto da catástrofe socioambiental, com recorte específico a respeito da catástrofe da Samarco.

No dia 5 de novembro de 2015, na cidade de Mariana, Estado de Minas Gerais, ocorreu a maior catástrofe socioambiental da história do Brasil, com o rompimento abrupto da Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF), de propriedade das mineradoras Samarco e Vale (brasileiras) e BHP Billiton (anglo-australiana). Desde então, a sociedade brasileira, o



Ministério Público Federal (MPF), do Estado de Minas Gerais (MPMG) e do Estado do Espírito Santo (MPES), além de diversas outras instituições públicas e privadas, atuam na defesa dos direitos das vítimas. Nesse sentido, foram empreendidas diversas ações judiciais e extrajudiciais para resguardar os direitos dos atingidos. Passados mais de cinco anos do evento, o presente artigo apresenta uma análise sobre a catástrofe socioambiental da Samarco ocorrida em Mariana, Minas Gerais, no contexto do *Compliance* Constitucional, à luz do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Raimund Popper.

Diante desta realidade, definiu-se como problema a ser investigado a seguinte questão: como o *Compliance* Constitucional pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, com vistas à redução da ocorrência de catástrofes socioambientais no Brasil? Na intenção de elucidar a temática, no (i) *primeiro capítulo*, analisa as causas e resultados da catástrofe socioambiental em tela; (ii) no *segundo capítulo*, discorre sobre o *Compliance* Constitucional no contexto da catástrofe socioambiental e, por fim, (iii) no *terceiro capítulo*, propõe o *Compliance* Constitucional como uma tentativa constitucionalmente adequada de concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito.

A relevância acadêmica do tema está na possibilidade de refletir - de uma perspectiva interdisciplinar - sobre a contribuição da adoção de um sistema de *compliance* como mecanismo de gestão constitucionalmente adequada de ris-

cos para redução das catástrofes socioambientais no Brasil. A importância do tema para a sociedade e para o meio jurídico está no fato de revelar que as organizações públicas e privadas possuem à sua disposição inúmeras possibilidades de elaboração de normas e de modelagem de processos que podem concretizar o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e afastar o risco de novas catástrofes socioambientais. A justificativa de se abordar o tema à luz do método hipotético-dedutivo decorre do fato de que as causas da ruptura da Barragem de Rejeitos de Fundão devem ser analisadas a partir de métodos e critérios compartilhados pela comunidade científica, visando reduzir efetivamente catástrofes e evidenciar que análises científicas sobre as causas do colapso da barragem possibilitam lições que resultam em mudanças no modelo de desenvolvimento brasileiro baseado no extrativismo.

A pesquisa busca entender o porquê das práticas de *compliance* da empresa mineradora diretamente responsável pela monitorização e manutenção da barragem de rejeitos rompida em Mariana - que é uma das empresas brasileiras que mais investe nesta ferramenta de autorregulação - não terem sido capazes de evitar a ocorrência da tragédia. Esforça em tentar demonstrar que tal ferramenta pode - e deve -, além de desempenhar importante função na salvaguarda empresarial, cumprir fundamental papel na preservação socioambiental e na proteção de direitos fundamentais. Desta forma, para cumprir o objetivo do artigo, quanto à metodologia, opta por utilizar o método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Raimund Popper, que subsidia a realização de testes

de falseamento das conjecturas motivadoras do sistema de *compliance* analisado. Para esse pensador, a ciência começa e termina com problemas, ou seja, Popper desenvolve a tese segundo a qual o método científico consiste na escolha de problemas interessantes e na crítica de permanentes tentativas experimentais e provisórias de solucioná-los.

Quanto à técnica de pesquisa, opta pela pesquisa bibliográfica, através de uma revisão de literatura a respeito do *compliance* no Brasil, da gestão adequada de riscos e das causas e resultados do rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão, a partir de fontes primárias, como as coletadas em laudos técnicos. Para as fontes teóricas foram realizadas buscas em artigos científicos publicados em livros e nos sítios eletrônicos científicos Google Acadêmico, *Scielo* e Periódicos da Capes, sendo utilizados como palavras guias para a pesquisa: *compliance*; gestão adequada de riscos; catástrofe socioambiental da Samarco e rompimento de barragens. As referências sobre *compliance* foram filtradas no espaço de tempo entre 2017 à 2021 e sobre a catástrofe entre 2015 (ano da ruptura) à 2021, com o texto em português.

## **1 CAUSAS E RESULTADOS DA CATÁSTROFE SOCIOAMBIENTAL DA SAMARCO: O ROMPIMENTO ABRUPTO DA BARRAGEM DE REJEITOS DE FUNDÃO (BRF)**

No Brasil, em 5 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento abrupto da estrutura de contenção de rejeitos na barragem de Fundão, localizada na cidade de Mariana, Estado de Minas Gerais, operada pela empresa Samarco. A Samarco (2021a) informou que o rompimento teve 19 vítimas fatais e

que a barragem de Fundão tinha volume de aproximadamente 55 milhões de metros cúbicos de rejeitos, dentro do limite, de até 111 milhões de metros cúbicos, permitido e licenciado pelo órgão ambiental competente: Superintendência Regional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SAMARCO, 2021b).

Segundo Fonseca e Zaneti Júnior, o “Caso Desastre do Rio Doce” é tido como um dos maiores desastres ambientais ocorridos no mundo, com reflexos diretos e indiretos em diversos segmentos (sociais, econômicos, políticos e jurídicos).

Este caso, além da movimentação de inúmeros atores das sociedades civil e política, exigiu e exige destacada atuação do Ministério Público brasileiro e do Poder Judiciário, inclusive com o manejo de dezenas de ações coletivas e a gestão destes processos (FONSECA; ZANETI JÚNIOR, 2021a, p. 4).

Para Lopes (2016, p. 13), “a maior tragédia ambiental da história do Brasil começou a ser desenhada muito antes do dia 5 de novembro de 2015”. Sua gênese ocorreu por força de uma legislação opaca e ultrapassada, uma fiscalização deficitária e do absoluto descaso da Samarco com o meio ambiente e vidas humanas (LOPES, 2016, p. 13).

Segundo Batista Júnior, Vieira e Adams (2017, p. 48), a grave calamidade ecológica foi causada por rejeitos de mineração da Samarco, empresa controlada pelas multinacionais Vale (brasileira) e BHP Billiton (anglo-australiana):

Em 5 de novembro de 2015, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo sofreram seu maior desastre ambiental, o qual é, também, considerado a maior tragédia ambiental da história do país. Trata-se

do trágico rompimento das barragens de Fundão e de Santarém, ambas no subdistrito de Bento Rodrigues, situado a 35 km do centro do município de Mariana/MG. O lamentável episódio ocasionou um “mar de lama tóxica” de 35 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro (óxido de ferro e sílica) e do vazamento subsequente de outros 12 milhões de metros cúbicos que, após soterrar o subdistrito de Bento Rodrigues e matar 19 pessoas, percorreu 663 Km de cursos d’água, deixando um rastro de destruição que atingiu o litoral do Espírito Santo, no Oceano Atlântico (BATISTA JÚNIOR; VIEIRA; ADAMS; 2017, p. 48).

De acordo com Fonseca e Zaneti Júnior (2021a, p. 5), o “Caso Desastre do Rio Doce”, em razão da sua complexidade, gerou efeitos diretos e indiretos em diversos segmentos da sociedade e também em vasto espaço territorial, sendo possível constatar que o rompimento da barragem imputou reflexos daninhos ao meio ambiente, ao setor produtivo, ao comércio e ao turismo, assim como na Administração Pública e nas relações de trabalho.

Informam Batista Júnior, Vieira e Adams (2017, p. 48), que o *tsunami* de lama atingiu diversas paragens, trazendo consigo sérios danos à saúde, à vida humana, ao meio ambiente, ao desenvolvimento socioeconômico e aos patrimônios cultural, artístico e histórico de todos os atingidos. “Alcançando leitos de rios, a gigantesca onda de poluentes dizimou povoados e destruiu plantações nas áreas rurais, para, então, avançar rumo ao Espírito Santo, até chegar ao mar” (BATISTA J.; VIEIRA; ADAMS; 2017, p. 48).

Segundo a Samarco (2021a), no rompimento, 32,6 milhões de metros cúbicos de rejeitos saíram da estrutura e chegaram à barragem de Santarém, que reteve grande parte

desse volume. O restante do material atingiu Bento Rodrigues, distrito do município de Mariana, a oito quilômetros de distância de Fundão. Os rejeitos de Fundão tiveram o seguinte percurso:

Em seguida, os rejeitos alcançaram os rios Gualaxo do Norte, impactando a cidade de Barra Longa, e depois atingiram o rio Doce. Chegando à Usina Hidrelétrica Risoleta Neves, também conhecida como Candonga, parte dos rejeitos ficou contida no barramento e na área de seu reservatório. Cerca de 10 milhões de metros cúbicos foram carreados além dos limites do reservatório de Candonga e se diluíram ao longo do rio Doce, até chegar ao distrito de Regência, no município de Linhares, no litoral do Espírito Santo. Ao todo, 39 municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo foram afetados pelo rompimento. (SAMARCO, 2021a).

Conforme o relatório de atividades da força tarefa do Ministério Público de Minas Gerais sobre o “Caso Samarco”, “o referido episódio representou a maior catástrofe ambiental da história do Brasil e, seguramente, uma das mais impactantes do mundo” (BRASIL, 2021a, p. 4).

A amplitude e intensidade de suas consequências alcançaram proporções inéditas, segundo a experiência institucional e acadêmica brasileira. Perdas de vidas humanas, desestruturação afetiva e material de famílias inteiras, danos irreversíveis à biodiversidade, ao patrimônio cultural, aos recursos hídricos e, sobretudo, às comunidades que viviam intimamente conectadas à vida do rio Doce e seus afluentes, como o ribeirão do Carmo e o rio Gualaxo, compuseram cenas de uma tragédia jamais vista (BRASIL, 2021, p. 4).

Para o Ministério Público Federal (BRASIL, 2021b, p. 1), “o maior desastre ambiental do Brasil - e um dos maiores do

mundo - provocou danos econômicos, sociais e ambientais graves e tirou a vida de 19 pessoas”. Os prejuízos que se viram às primeiras horas e que aumentaram com o passar do tempo projetam-se até hoje como um dever que não tem tempo certo para findar, pois são danos contínuos e, em sua maioria, perenes (BRASIL, 2021b, p. 1).

Segundo Freitas e Silva (2019, p. 25), a Samarco perseguiu uma expansão agressiva da produção, buscou flexibilizar procedimentos regulatórios e de licenciamento e diminuiu investimentos na área de segurança em 44% entre os anos de 2015 e 2016.

Após o rompimento, como uma fratura exposta da empresa, um universo invisível tornou-se visível, sendo revelado que a Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF) contava com um dreno de deposição de rejeito “clandestino”, não referenciado no processo de licenciamento, fruto da atividade da mineradora vizinha, Vale S.A. (Mina Alegria), em Mariana, que correspondeu, em 2014, por 28% dos efluentes líquidos lançados na BRF. Na investigação realizada pelo Ministério do Trabalho, uma gama de problemas na barragem foram constatados e negligenciados por longos períodos de tempo, entre eles: crescimento acelerado, com média de 11 metros por ano, sendo os maiores em 2011 (20 metros/ano) e em 2014 (14,6 metros/ano), enquanto que o alteamento seguro estaria entre 4,57 e 9,14 metros por ano; elevada saturação dos rejeitos, resultado da deposição em volume superior do que o permitido no projeto; falhas no sistema de monitoramento do nível de água; número insuficiente de equipamentos de auscultação (conjunto de instrumentos, formas de observação e controle das condições de segurança da barragem); equipamentos com defeito; e deficiência do sistema de drenagem (FREITAS; SILVA, 2019, p. 25).

Neste contexto, o estudo de casos reais, no qual a totalidade permite articular diversos instrumentos metodológicos, parece contribuir para aclarar o cenário do “Caso Desastre do Rio Doce”, daí o interesse do Direito e dos juristas pela análise de casos concretos (FONSECA; ZANETI JÚNIOR, 2021a, p. 3-4).

Conforme Almeida, Jackson F. e Vilela (2019, p. 2), no cenário do mundo globalizado, a compreensão da dimensão (apenas) tecnológica não é suficiente para explicar os desastres, pois escolhas gerenciais, organizacionais e estratégicas podem colocar em risco processos tecnológicos e operacionais das instituições. Por isso, é preciso compreender os eventos e o mundo a partir de um ponto de vista que considera a complexidade do real, através de uma perspectiva interdisciplinar.

A fim de entender as razões que levaram ao rompimento da barragem de Fundão, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton solicitaram uma investigação ao escritório de advocacia norte-americano *Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP*, sediado em Nova York, sob as premissas de absoluta independência e de que a Samarco colaborasse plenamente com a investigação externa, fornecendo todas as informações e integral acesso às suas unidades e aos seus empregados (SAMARCO, 2021b).

Na condução da investigação independente, o *Cleary Gottlieb* desenvolveu um “Comitê de Especialistas para Análise da Ruptura da Barragem de Rejeitos de Fundão” para dar suporte às análises, formado pelos especialistas da área de geotecnia Norbert Morgenstern (presidente), Steven G.



Vick, Cássio B. Viotti e Bryan D. Watts (SAMARCO, 2021b). Na investigação foram realizadas as seguintes análises:

Foram realizadas inspeções de campo, análises de dados, testes de laboratório, pesquisas de modelagem e entrevistas com os envolvidos. O estudo apontou para uma combinação de diversos fatores que levaram ao rompimento. O resultado da investigação, divulgado publicamente em agosto de 2016 (SAMARCO, 2021b).

Segundo Morgenstern, Vick, Viotti e Watts (2016, p. i), na estruturação do processo de investigação, o “Comitê” identificou e avaliou de forma sistemática múltiplas hipóteses de causalidade.

Ele ainda incluiu testes de hipóteses por meio de três questões, que o mecanismo de ruptura mais aceito deveria ser capaz de explicar: (i) por que ocorreu um deslizamento fluido por liquefação? (ii) por que ocorreu o deslizamento fluido naquele local? (iii) por que ocorreu o deslizamento fluido naquele instante? (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. i).

No “Relatório sobre as Causas Imediatas da Ruptura da Barragem de Fundão”<sup>1</sup>, de 25 de agosto de 2016, os especialistas geotécnicos identificaram que uma combinação de diversos fatores levou ao rompimento e que a Barragem de Rejeitos de Fundão se rompeu através de um deslizamento fluido provocado pela liquefação (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. i).

Destaca o “Relatório” que uma série de pequenos abalos sísmicos ocorreram cerca de 90 minutos antes da ruptura,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://fundaoinvestigation.com/pt-br/o-relatorio>. Acesso em: 31mar. 2021.

todavia, apesar dos movimentos terem sido de pequeno porte e associados a grandes incertezas, é provável que essa movimentação adicional tenha acelerado o processo da ruptura que já estava bem avançado (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. iii). Segundo o “Relatório”, as respostas que identificam as causas imediatas da ruptura da Barragem de Rejeitos de Fundão, em 5 de novembro de 2015, são as seguintes:

Pergunta 1: por que ocorreu um deslizamento fluido?

A concepção do projeto original para a Barragem de Fundão empregou uma zona de areia insaturada como apoio para a zona de lamas fracas. Areia insaturada não é passível de liquefação e, portanto, a concepção original era robusta neste aspecto. No entanto, foram encontradas dificuldades para executar o projeto e um projeto modificado foi apresentado e adotado. Como parte desta modificação, uma mudança na concepção do projeto também foi adotada e permitiu-se que condições saturadas pudessem se desenvolver na areia. Três condições eram necessárias para que acontecesse o deslizamento fluido: (1) saturação da areia; (2) areia não compactada e fofa; e (3) um mecanismo de gatilho. O lançamento de rejeitos arenosos por meios hidráulicos resultou em condições de fofas. O crescimento das condições de saturação está bem documentado. Assim sendo, todas as condições prevaleceram para que a liquefação se desenvolvesse, resultando em um deslizamento fluido, desde que houvesse um gatilho. O gatilho é discutido na resposta da Pergunta 3 (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. 80).

Pergunta 2: por que ocorreu deslizamento fluido naquele local?

Relatos de testemunhas oculares revelaram que o deslizamento fluido se iniciou na ombreira esquerda, onde a barragem tinha sido

recuada de seu alinhamento antigo. Estudos do histórico de lançamento de rejeitos associado ao alteamento da Barragem de Fundão revelaram que a lama invadiu uma área reservada somente para a deposição de areia. O projeto tinha incorporado uma zona de 200 m para separar os dois depósitos, mas dados históricos revelam que a lama invadiu esta área em diversas ocasiões. A presença da lama cria uma barreira para a drenagem descendente e uma zona de potencial fraqueza que poderia afetar a estabilidade. A deposição na área da ombreira direita praticamente não continha lama. O recuo foi implementado para acomodar obras de reparo em uma galeria danificada na base do reservatório, bem como para construção de novos tapetes drenantes horizontais, para facilitar o alteamento subsequente do dique. Esta alteração na geometria resultou em um significativo carregamento do aterro sobre depósitos ricos em lama. Isto distingue a área da ombreira esquerda da direita e explica o local onde o deslizamento fluido teve início (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. 80).

### Pergunta 3: por que o deslizamento fluido ocorreu naquele momento?

A iniciação de um deslizamento fluido exige não somente a presença de rejeitos contráteis saturados, mas também um mecanismo de gatilho para iniciar o processo que mobiliza o cisalhamento não drenado e, em consequência, o deslizamento fluido por liquefação. Após a avaliação de possíveis mecanismos de gatilho, o Comitê concluiu que a extrusão lateral iniciou a ruptura. O mecanismo de extrusão lateral se desenvolve à medida que a barragem é alteada, carregando verticalmente a zona rica em lama, que tende a ser expelida ou espalhar lateralmente, como acontece quando se espreme um tubo de pasta de dente. Isso resulta em variações de tensão nas areias sobrejacentes, o que reduz o seu confinamento, levando ao colapso. Este mecanismo de colapso foi modelado por meio de ensaios em laboratório e por modelagem computacional que previu com um

grau aceitável que o colapso deveria ter ocorrido na época em que a barragem atingiu a altura que foi alcançada em 5 de novembro de 2015. O papel dos abalos sísmicos que ocorreram imediatamente antes do colapso também foi investigado quantitativamente. Cálculos com as movimentações de projeto recomendadas revelam que um deslocamento de cerca de 5 mm pode ter sido induzido na lama. Tendo em vista a iminência da barragem para entrar em colapso devido ao carregamento anterior imposto por atividades de construção, o processo de ruptura, que já estava bem avançado, provavelmente foi acelerado pelos tremores (MORGENSTERN; VICK; VIOTTI; WATTS, 2016, p. 80-81).

Assim sendo, a análise dos argumentos, métodos e critérios científicos apresentados pela Samarco/Vale/BHP para explicar as causas da catástrofe socioambiental ocorrida com a ruptura da barragem de Fundão, quando evidenciados e cotejados à luz do método hipotético-dedutivo, aponta que a implementação de sistema de *compliance* constitucionalmente adequado pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito, como mecanismo de gestão adequada de riscos. Como profetizou Chico Science<sup>2</sup>: “da lama ao caos, do caos à lama, um homem roubado nunca se engana...”.

---

<sup>2</sup> Francisco de Assis França (Olinda, 13 de março de 1966 - Recife, 2 de fevereiro de 1997), conhecido como Chico Science, foi um cantor e compositor brasileiro, um dos principais colaboradores do movimento cultural *Manguebeat*, nascido em meados da década de 1990 na cidade de Recife, Pernambuco, Brasil. Líder da banda pernambucana Chico Science & Nação Zumbi, gravou dois discos: *Da Lama ao Caos* (1994) e *Afrociberdelia* (1996). Sua carreira foi encerrada precocemente por um acidente de carro numa das vias que ligam Olinda ao Recife. *Da Lama ao Caos*, o primeiro álbum de estúdio da banda, lançado em 1994, é considerado um clássico da música brasileira, ao apresentar um som revolucionário, com canções energéticas e elaboradas, mesclando funk rock com maracatu, embolada e poesia, psicodelia e música africana.

## **2 COMPLIANCE CONSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA CATÁSTROFE SOCIOAMBIENTAL**

No Brasil, o paradigma do Estado Democrático de Direito tem exigido, cada vez mais, da Administração Pública (“setor público”) e da Administração Privada (“setor privado”), eficiência e moralidade e a necessidade de (re)invenção constante. Por um lado, o Brasil tem um plano estratégico bem definido na Constituição Federal de 1988, mas por outro, a má governança - pública e privada - aliada à gestão ineficiente dos processos são entraves na concretização de direitos fundamentais e incentivos para a ocorrência de riscos e até imoralidades.

Não basta haver uma Constituição Federal bem escrita, inúmeros grupos de trabalho de toda sorte e reuniões sem fim, sem que soluções efetivas sejam colocadas em prática para concretizar direitos fundamentais - como o Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado -, os quais exigem um fazer positivo do Estado, das empresas e da sociedade, visando diminuir a dramática degradação socioambiental que assola o país, há séculos. A ineficiência e a imoralidade são fatores decisivos que impedem que o resultado constitucionalmente adequado e eficiente seja alcançado na Administração Pública, a despeito do alto custo da máquina estatal. Esse contexto de ineficiência e imoralidade também impacta nas empresas, resulta na estagnação da Economia e afeta a esperança dos cidadãos, pagadores de pesados tributos que sustentam a pesada conta do Estado brasileiro.

Para entender como os mecanismos de *compliance* podem contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao

Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito é preciso saber o que é o *Compliance* Constitucional. A origem do termo *compliance* decorre da expressão inglesa *to comply*, ou seja, “agir de acordo com”, e, portanto, está relacionado a qualquer sistema de regramento, regulação ou normatização interna à uma organização pública ou privada.

No contexto das catástrofes socioambientais, o *Compliance* Constitucional tem um papel imprescindível para a concretização de direitos fundamentais, em especial do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado. No Brasil, a Administração Pública e empresas que atuam no setor extrativista, em especial multinacionais, vem adotando e praticando o *compliance* como método de prevenção, detecção, sanção e solução de riscos, além de modelo de (boa) governança e de mecanismo de concretização de direitos fundamentais.

Por intermédio do *compliance*, a pessoa jurídica cria internamente um conjunto de normas e procedimentos, com a finalidade de alcançar e manter maior grau, de conformidade com os sistemas normativos a que está sujeita em suas atividades, como os sistemas jurídico, ético e técnico-científico. Assim, a pessoa jurídica estabelece critérios substantivos e formais de prevenção, controle e responsabilização de práticas inadequadas e de potencial repercussão negativa interna e, sobretudo, externa. Nesse sentido, o *compliance* resulta em maior *accountability* e *responsiveness* da atividade empreendedora, o que, de alguma maneira, contribui para a sua higidez e eficiência funcional e finalística (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018, p. 54).

Essa tendência é uma oportunidade de implementação de novos modelos de processos de concretização de direitos fundamentais, uma vez que os processos tradicionais burocráticos não vêm cumprindo seus desideratos de concretizar o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, no contexto do setor extrativista brasileiro. Para concretizar direitos fundamentais e reduzir catástrofes socioambientais no Brasil contemporâneo da alta complexidade, ocasionado, sobretudo, pela Revolução 4.0 e atender as demandas de eficiência requeridas pelos cidadãos, é necessário o Direito utilizar novas linguagens e técnicas disruptivas no âmbito da Administração Pública e do setor privado, e entre elas destacam-se o *compliance*, numa perspectiva de integridade, à qual podemos identificar pela expressão *Compliance* Constitucional.

A expressão Revolução 4.0 - ou Economia Digital - caracteriza-se pela intensa incorporação da robótica, de tecnologias de informação, telecomunicações e inteligência artificial às atividades industriais e aponta para mudanças significativas nas relações indivíduo-trabalho-organização, tais como: (i) desenvolvimentos tecnológicos e inovativos sem precedentes, centrados na incorporação de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs); (ii) intenso processo de digitalização e ampla demanda por integração de sistemas no conjunto das etapas de produção, tanto interna quanto externamente às empresas; (iii) adoção de sistemas ciberfísicos que utilizam as TICs para monitorar e controlar processos; (iv) introdução de dispositivos de impressão em 3D e de recursos da Internet das coisas (IoT) para ligar máquinas, interligar equipamentos, sistemas e pessoas, tanto nas plantas industriais, quanto com fornecedores, distribuidores e clientes; (v) introdução de simuladores e sistemas de modelagem virtuais para o desenho de produtos e processos de fabricação, pe-

las vastas quantidades de dados, sua análise e aplicação em tempo real no chão de fábrica ou nas nuvens; (vi) incorporação de robôs, de dispositivos de realidade aumentada e ferramentas inteligentes (SCHWAB, 2016; DAVIES, 2015) (SANT'ANNA; FERREIRA; SANTOS, 2020, p. 27-31).

O *Compliance* Constitucional consubstancia-se como um *sistema interdisciplinar e complexo*, composto por um conjunto de ferramentas, subsistemas, políticas e ações, que têm o *objetivo* de manter a organização, seja ela pública ou privada, em conformidade com as normas aplicáveis - sejam elas jurídicas (a Constituição, as leis e as normas infralegais) ou não-jurídicas (contábeis, de gestão, de engenharia, etc.) - e a ética, vocacionado à estabelecer mecanismos de gestão constitucionalmente adequada de riscos que atuem em quatro *dimensões*: (i) prevenção; (ii) detecção; (iii) solução e (iv) sanção, cuja *função* primordial consiste em promover uma cultura de respeito à integridade, em prol da concretização de direitos fundamentais.

O *Compliance* se presta, assim, como uma ferramenta de integridade, hábil a preservar a conformidade de qualquer tipo de Organização, garantindo que ela aja em consonância com sua missão, visão e princípios éticos aos quais de enquadrar-se (CAMARÃO; TOMAGI-NINI, 2020, p. 313).

Para compreender o papel do *compliance* no direito constitucional brasileiro, há que se contextualizar o referido instituto diante da tendência crescente de se ressaltar a importância das consequências das decisões do Poder Público, quaisquer que sejam elas, judiciais ou administra-



tivas, regulatórias ou não. É o que fica claro, por exemplo, com o artigo 20<sup>3</sup> da Lei de introdução às normas do Direito brasileiro - LINDB (BRASIL, 1942), introduzido pela Lei nº 13.655, de 2018 (BRASIL, 2018), regulamentado pelo Decreto nº 9.830<sup>4</sup>, de 2019 (BRASIL, 2019), no qual destacam-se os artigos 2º e 3º (motivação e decisão); 8º (interpretação de normas sobre gestão pública); 11 (termo de ajustamento de gestão) e 19 (segurança jurídica na aplicação das normas), entre outros. Segundo Vasconcelos e Oliveira (2021, p. 246), outro ponto relevante é o cabimento do *compliance* na tutela ambiental, em função do seu aspecto multidisciplinar:

Mediante todos os fatos abordados na pesquisa, é possível verificar que o *compliance* não é restrito a uma determinada área de atuação. Por ser uma prática de governança multidisciplinar, é perfeitamente cabível nas mais diversas áreas de atuação, inclusive quando diz respeito à tutela ambiental pelas empresas (VASCONCELOS; OLIVEIRA, 2021, p. 246).

Nesse sentido, um conjunto variado de fatores é responsável pela visibilidade e expansão do conceito do *compliance* no Brasil, uma prática que se tornou imprescindível no ambiente corporativo contemporâneo, como também no âmbito da Administração Pública (BARROSO, 2018, p. 15).

<sup>3</sup> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

<sup>4</sup> Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

Na verdade, há no país um novo *business*, uma nova área de atividade que são os profissionais e os departamentos de *compliance*. É bom que seja assim. Espera-se que seja o prenúncio de um novo tempo, em que a ideia de integridade seja um vetor fundamental do comportamento humano (BARROSO, 2018, p. 15).

Segundo Zenkner (2021, apresentação), o aprimoramento da técnica de *compliance* é absolutamente fundamental para o Brasil continuar avançando e, principalmente, disseminando a cultura de integridade no âmbito do Poder Público e das empresas privadas:

Isso representa muito mais do que estabelecer normas e procedimentos - significa, em verdade, desenvolver um senso de responsabilidade comum, no qual cada um entende que sua atitude importa, devendo refletir continuamente sobre seus atos, fazendo as escolhas certas e gerando o maior benefício possível à coletividade (ZENKNER, 2021, apresentação).

Nessa linha, o *Compliance* Constitucional não é apenas um modismo passageiro, ao contrário, representa a possibilidade de aprimoramento da qualidade da gestão de riscos, a qual pode (e deve) ser constitucionalmente adequada, no contexto das atividades extrativistas no Brasil, e da viabilização da concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado. Corroborando esse argumento, Zenkner propõe uma releitura do conceito de integridade, consagrado no aforismo “faça o certo, ainda que ninguém veja”, com base em Gerry Zack<sup>5</sup>, o qual afirma

---

<sup>5</sup> Gerry Zack é CEO da *Society of Corporate Compliance e Ethics & Health Care Compliance Association*, uma posição que assumiu em novembro de 2018. Tem mais de 30 anos de experiência no fornecimento de serviços preventivos, de detetive e in-

que a integridade é muito mais do que isso, pois “é fazer aquilo que é impopular, mas que é certo, diante de imensa pressão e ainda que todos estejam observando” (ZENKNER, 2021, apresentação).

Com efeito, no paradigma do *Compliance* Constitucional, a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) é o marco normativo central para os sistemas de *compliance* - públicos ou privados -, uma vez que os *pressupostos* do *Compliance* Constitucional são as normas (regras e princípios) constitucionais e os *limites* são as garantias constitucionais individuais. Assim, a integridade, no *Compliance* Constitucional, deve ser encarada como pilar central de sustentação de qualquer instituição pública ou organização privada, pois configura a única maneira de desenvolver uma cultura interna sólida que desperte na consciência dos servidores e funcionários a certeza de que o caminho da correção é o único a ser seguido (ZENKNER, 2019, p. 500).

O *Compliance* Constitucional não possui uma dimensão exclusivamente jurídica, uma vez que é interdisciplinar, pois considera todas as normas “não-jurídicas” que o processo público ou privado a ser normatizado deve obedecer. Assim, a norma de *compliance* aproveita outros saberes além do Direito - como a Administração, a Contabilidade, a Informática, etc. - para concretizar a boa governança dos negócios e assegurar, de forma institucionalizada, que os processos de entregas de serviços ou bens sejam mais eficientes e transpa-

---

vestigativos envolvendo fraude, corrupção e questões de conformidade. Trabalhou globalmente com empresas de todos os tamanhos e em muitos setores, organizações sem fins lucrativos e agências governamentais. Disponível em: <https://www.hcca-info.org/gerard-zack>. Acesso em: 31 mar. 2021.

rentes, passíveis de auditoria e realizados em conformidade com todas as normas constitucionais, infraconstitucionais e “não-jurídicas”, de acordo com as exigências específicas e reais da atividade-fim normatizada (como normas ambientais, de engenharia, de segurança do trabalho, etc.).

Não se trata de um novo mundo utópico, irreal, mas sim do reconhecimento de que as práticas de *compliance* e integridade na Administração Pública e no setor privado conduzirão a uma segurança jurídica e institucional real e concreta (social, econômica, estrutural, etc.), através da implementação de procedimentos mais simples, claros e eficientes.

Segundo Cueva (2018, p. 54), de modo mais geral, pode-se entender o *compliance* não apenas como a observância de comandos legais e regulatórios, mas também como o cumprimento de outras exigências, tais como normas éticas e padrões de conduta fixados no seio das instituições e expectativas dos *stakeholders*<sup>6</sup>. De acordo com Oliva e Silva, a noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e de autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas - públicas ou privadas:

A noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas. Quando se pensa em *compliance*, se reconduz imediatamente à ideia de autovigilância. Estrutura-se o ambiente corporativo a partir da adoção de normas de conduta que devem ser por todos acatadas, com particular destaque para a necessidade de comprometimento

<sup>6</sup> São as pessoas naturais e jurídicas - públicas ou privadas - impactadas, de alguma forma, pelas ações de outras pessoas naturais ou jurídicas - públicas ou privadas (tradução nossa).

da alta administração em assegurar a efetividade de programa de *compliance* (OLIVA; SILVA, 2018, p. 31).

No *Compliance* Constitucional, a autorregulação e autorresponsabilidade são essenciais para a construção de uma cultura de respeito à constitucionalidade, à integridade e à ética, uma vez que os incentivos para o cumprimento da Constituição e das normas jurídicas e “não-jurídicas” passam a ser internos e desenvolvidos pela organização em lugar de serem externos e impostos pelo Estado.

Consequentemente, o *compliance* reforça a dimensão organizacional do dever de diligência, a fim de que controladores e administradores estruturem a organização empresarial de forma compatível com as atividades da companhia e com o risco por ela assumido. Para isso, torna-se necessário criar adequados sistemas de vigilância, supervisão e investigação sobre as atividades da sociedade, de modo a assegurar o respeito às obrigações legais e possibilitar a intervenção adequada diante da identificação de problemas e ameaças. Não é sem razão que um aspecto fundamental dos programas de *compliance* é a necessidade de comprometimento da alta administração (FRAZÃO, 2021, p. 1).

Nessa toada, estipulam-se normas de conduta a serem seguidas, de maneira a se garantir o respeito à constitucionalidade, à integridade, à eficiência e à ética, bem como à ausência de conivência com qualquer tipo de infração ou ilícito praticados pelos funcionários da organização - pública ou privada. “Cuida-se da adoção de sistemas para assegurar o bom funcionamento do ambiente corporativo à luz não apenas das políticas internas, como também das normas externas em vigor” (OLIVA; SILVA, 2018, p. 31). Segundo

Oliva e Silva (2018, p. 33), no Brasil, sobretudo a partir da transição da década de 1990 para a primeira década do século XXI, verificou-se o progressivo reconhecimento legislativo da relevância do *compliance*. “Nesse sentido, o *compliance* passou a ser exigência da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central do Brasil (BACEN) para atuação em certas atividades (OLIVA; SILVA, 2018, p. 32-33). Além disso, o *compliance* passou a ser considerado parâmetro de dosimetria das penas administrativas impostas às pessoas jurídicas por ilícitos corporativos previstos na Lei Anticorrupção. Também passou a ser exigido das empresas públicas, sociedades de economia mista e de suas subsidiárias a instituição de programa de *compliance* (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33).

Dessa forma, no Brasil, assiste-se, progressivamente, à atribuição de efeitos jurídicos ao *compliance*, que é tratado na legislação como: (i) prática incentivada por meio da previsão legal de consequências favoráveis (v. g. dosimetria da pena) ou (ii) obrigação legal em sentido estrito (como no caso da imposição, pela legislação federal, da obrigatoriedade de as empresas estatais adotarem programas de *compliance*) (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33). Além disso, verifica-se uma gradual expansão, por parte da jurisprudência, da utilização da noção de *compliance* como parâmetro interpretativo para a resolução de questões as mais variadas envolvendo a atividade empresarial (OLIVA; SILVA, 2018, p. 33). Aspecto mais recente e ainda pouco explorado no Brasil, é a tendência de se utilizar o *Compliance* Constitucional como cânone interpretativo, ou seja, como método hermenêutico para o Poder Público decidir - seja no âmbito da judicialização ou

da desjudicialização -, ou para as empresas privadas atuarem de acordo com boas práticas de governança corporativa.

Assim sendo, o termo *Compliance* Constitucional pode estabelecer-se, nos próximos anos, como tema no âmbito do Direito Constitucional. Contudo, apesar de ter ganhado crescente atenção da doutrina, não há, ainda, consenso sobre seu tratamento e suas consequências no âmbito empresarial do extrativismo no Brasil. A aplicação do *Compliance* Constitucional nasceu no campo do Direito Público (Constitucional e Administrativo), os quais, no Brasil, contam com regras e princípios constitucionais bastante específicos estabelecidos pela Constituição da República de 1988, mas pode (e deve) acabar por expandir-se por diversos outros âmbitos do Direito, em especial na atividade empresarial.

Neste contexto, de acordo com Frazão:

*Compliance* diz respeito ao conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de modo a prevenir a ocorrência de infrações ou, já tendo ocorrido o ilícito, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade (FRAZÃO, 2017, p. 42).

Assim, o *Compliance* Constitucional pode passar a ocupar um espaço importante de reflexão no campo do Direito Empresarial, em especial no setor extrativista brasileiro, com vistas à concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado. Segundo Fernandes (2020, p. 239), as práticas de *compliance* ganharam especial relevo com a massiva responsabilização de empresas e empresários, até então inédita no Brasil, principalmente

por crimes de corrupção ativa, ocorrida no bojo da Operação Lava Jato, desde o ano de 2014.

Porém, a ideia de *compliance* não está vinculada exclusivamente ao combate à corrupção, embora esta seja a área em que a demanda tem sido mais significativa (BARROSO, 2018, p. 16). A imensa demanda por integridade, ética e republicanismo que hoje existe na sociedade brasileira é uma realidade inescapável, que se impõe. O *compliance* se insere nesse processo histórico decisivo de transformação do país e das pessoas (BARROSO, 2018, p. 19). Para Barroso (2018, p. 19), a situação no Brasil era tão ruim em termos de preocupação com a lei e submissão a normas éticas que não havia em vernáculo uma palavra que expressasse, com precisão, o sentido de *compliance*. Mais recentemente, os sistemas nessa área têm sido referidos como programas de integridade, conformidade ou cumprimento.

Em sua essência, *compliance* significa a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis bem como dos valores éticos gerais, dos códigos de conduta específicos de determinado ramo de atividade e das expectativas legítimas da sociedade. O termo também abarca os programas de incentivos a tais condutas (BARROSO, 2018, p. 19).

Com efeito, embora incontroversa a relevância da Lei nº 12.846<sup>7</sup>, de 2013 - conhecida como Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), é crucial enfatizar que a mesma deve ser interpretada à luz da Constituição da República, além de não ser impositiva, mas conter, somente, a recomendação de

---

<sup>7</sup> Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.



condutas para fins de amenização das sanções penais, civis e administrativas previstas. Assim, a Lei Anticorrupção prevê que serão levados em consideração na aplicação das sanções a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (art. 7º, VII) (BRASIL, 2013).

Já o Decreto n.º 8.420<sup>8</sup>, de 2015 (BRASIL, 2015), ao disciplinar os sistemas de integridade, impõe uma série de parâmetros, que incluem (art. 42): (i) comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, (ii) padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimento de integridade aplicáveis a todos os empregados e administradores; (iii) treinamentos periódicos, (iv) controle interno, (v) análise periódica de riscos, (vi) canais de denúncia e (vii) transparência quanto a doações políticas, entre outros (BARROSO, 2018, p. 20). Por sua vez, a Lei n.º 13.303<sup>9</sup>, de 2016 (BRASIL, 2016), referida como Lei das Estatais, impõe às empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias deveres de transparência (art. 8º) e regras de controle interno e de integridade (art. 9º e §1º) (BARROSO, 2018, p. 20).

Contudo, é preciso ter cuidado com o risco de “sistemas de integridade de fachada”, implementado como mero discurso de uma retórica irrealista pelas entidades. Aliás, não é apenas a legislação que exige sistemas e práticas de integridade. Inú-

---

<sup>8</sup> Regulamenta a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

<sup>9</sup> Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

meras empresas privadas - e mesmo consumidores - impõem às empresas com as quais fazem negócio ou cujos produtos adquirem a observância de código de ética e de conduta como pressuposto do relacionamento comercial (BARROSO, 2018, p. 20). De acordo com a definição de *compliance* constante do “Guia programas de *compliance*”, editado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE):

*Compliance* é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores. Por meio dos programas de *compliance*, os agentes reforçam seu compromisso com os valores e objetivos ali explicitados, primordialmente com o cumprimento da legislação. Esse objetivo é bastante ambicioso e por isso mesmo ele requer não apenas a elaboração de uma série de procedimentos, mas também (e principalmente) uma mudança na cultura corporativa. O programa de *compliance* terá resultados positivos quando conseguir inculcar nos colaboradores a importância em fazer a coisa certa (BRASIL, 2016, p. 9).

No âmbito da Administração Pública e do setor privado, o *Compliance* Constitucional pode ser utilizado para antever e descrever modelos de negócios e propor soluções eficazes a fim de que os gestores públicos e privados possam alcançar a segurança jurídica e institucional com maior eficiência e moralidade, antecipar-se aos eventuais problemas e corrigi-los, caso apareçam.

O *Compliance* Constitucional abrange questões ligadas ao respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas também, no âmbito corporativo, às

normas infraconstitucionais e infralegais e às exigências de disciplinas interdisciplinares ao Direito, como a Administração, Contabilidade, Informática, Recursos Humanos e, até mesmo, a Inteligência Artificial (IA), as quais a complexidade demanda das instituições contemporâneas.

Inclusive, acerca da aplicação principiológica, no instituto do *compliance*, os inerentes à Administração Pública descritos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República de 1988, são plenamente cabíveis: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses, os dispostos no artigo 225 do texto constitucional - que trata da tutela ambiental - também são aqui aplicáveis. Destacam-se os princípios da prevenção, poluidor-pagador, precaução e desenvolvimento sustentável (VASCONCELOS; OLIVEIRA, 2021, p. 234).

Destaque-se, a propósito, que não há um único sistema de *compliance* - seja no âmbito da Administração Pública, seja no âmbito das empresas privadas -, já que este precisa se adequar às especificidades de cada corporação e demanda permanente análise de riscos e verificação e revisão das normas jurídicas e “não-jurídicas” aplicáveis.

Assim, cada sistema a ser implementado tem amplo espaço de conformação pela pessoa jurídica, que pode instituir o modelo de *compliance* que melhor se adequa às suas particularidades, desde que seja efetivo e atenda ao objetivo primordial de efetivamente evitar infrações à ordem jurídica e de, uma vez verificadas, contribuir para sua pronta reparação e para o retorno ao estado de normalidade (OLIVA; SILVA, 2018, p. 34).

No contexto da catástrofe socioambiental, o *Compliance* Constitucional consiste, peremptoriamente, em um projeto

estratégico que visa concretizar o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no Estado Democrático de Direito brasileiro, dando efetividade, ou seja, cumprimento real aos princípios constitucionais protetores do meio ambiente, previstos no artigo 225<sup>10</sup> e parágrafos da Constituição da República (BRASIL, 1988).

A aplicação principiológica e normativa se tornaram a base do *compliance* para que atingisse o melhor resultado. Princípios constitucionais - implícitos e expressos - e aqueles trazidos por tratados internacionais são utilizados a todo momento (VASCONCELOS; OLIVEIRA, 2021, p. 234).

<sup>10</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.  
§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;  
II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;  
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;  
IV - 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;  
V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;  
VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;  
VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.  
§2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.  
§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O *Compliance* Constitucional, no contexto da catástrofe socioambiental, trata-se de um mecanismo que, para ser socio e ambientalmente útil - o que se entende como função a ser cumprida por qualquer pessoa, seja ela natural ou jurídica (pública ou privada) - e para caracterizar-se como uma mudança da cultura organizacional, mais do que informado pela Constituição e, de um modo geral, por normas “não-jurídicas”, e promovido pelo bem da atividade empresarial, deve ser informado por princípios imprescindíveis à subsistência humana e à salvaguarda do natureza e voltado, primeiramente, ao bem da sociedade (FERNANDES, 2020, p. 241-242).

Essa perspectiva parece já avançar, ainda que não satisfatoriamente, na seara ambiental, desdobrando-se essa ferramenta de auto regulação naquilo que é conhecido como *Compliance* ambiental. Mesmo que, em certa medida, adotado para evitar responsabilizações por danos ambientais e ecológicos e, até mesmo, para desimplicar a atividade empresarial em casos de tragédias ambientais, essa vertente do *Compliance* é também informada pela ética do desenvolvimento sustentável, muito especialmente porque com ela consagraram-se os axiomas da Prevenção e da Precaução (FERNANDES, 2020, p. 242).

Entre os mecanismos do *Compliance* Constitucional que podem ser adotados pela Administração Pública (federal, estadual, distrital e municipal) e pela Administração Privada (setor corporativo empresarial), no contexto da catástrofe socioambiental, destacam-se: (i) instituir um sistema constitucionalmente adequado de *compliance* e integridade; (ii) elaborar normas de *compliance* como mecanismo de gestão constitucionalmente adequada de riscos que atue em quatro

dimensões - *prevenção; detecção; solução e sanção* -, com uso de linguagem simples, clara, acessível e utilização de alguma modelagem de negócios eficiente contemporânea, como o *Business Process Model and Notation* (BPMN) e/ou da Inteligência Artificial (IA); (iii) esclarecer aos colaboradores internos da instituição sobre a importância de elaborar e cumprir os protocolos estabelecidos no sistema de integridade; (iv) fazer com que o alto escalão (ministros, secretários, diretores, gerentes e cargos de chefia) deem o exemplo, ao seguir os padrões definidos; (v) criar canais internos de fácil acesso e uso para denúncias (Ouvidoria), em que os colaboradores internos da instituição tenham a tranquilidade de relatar as desconformidades com os protocolos sem sofrer perseguição, assédio moral ou penalidades; (vi) cumprir todas as normas de *compliance* e integridade estabelecidas; (vii) fazer com que a instituição não se envolva com práticas moralmente questionáveis; (viii) zelar pela imagem da instituição; (ix) integrar a cultura organizacional com as práticas disruptivas do *compliance* constitucional, com vistas a concretizar a integridade e os direitos fundamentais, respeitados os limites das garantias individuais.

O *Business Process Model and Notation* (BPMN), em português “Modelo e Notação de Processos de Negócio”, é uma notação da metodologia de gerenciamento de processos de negócio. Trata-se de uma série de ícones padrões para o desenho de processos - públicos ou privados -, o que facilita o entendimento dos usuários, e vem sendo utilizado em sistemas de integridade no âmbito da Administração Pública e do setor privado brasileiro. O *Compliance* Constitucional pode

utilizar o BPMN, pois trata-se de uma resposta inovadora no âmbito da Administração Pública e do setor privado na busca por processos mais eficazes e passíveis de controle, que auxilia na modelagem e unificação da expressão de conceitos básicos de processos complexos de negócios, bem como de conceitos avançados, otimizando a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, no contexto da catástrofe socioambiental.

Os resultados na concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado somente serão alcançados quando houver o entendimento e comprometimento das pessoas envolvidas - em especial da cúpula dos gestores públicos e privados -, de que a integridade acoplada à justiça vale a pena. Assim sendo, a trajetória para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro perpassa pelo *Compliance* Constitucional, pela gestão constitucionalmente adequada de conflitos e pelo envolvimento dos *stakeholders* - servidores públicos, profissionais corporativos e cidadãos - no desenho de modelos de processos e na implementação de programas de *compliance* - públicos e privados -, com eficiência e moralidade.

Desta forma, o *Compliance* Constitucional é um poderoso modelo interdisciplinar no paradigma do Estado Democrático de Direito contra a ineficiência e a imoralidade e em favor de políticas - públicas e privadas - que concretizem o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, no contexto das catástrofes socioambientais,

perante a complexidade do real. Afinal, como advertiu e predisse Chico Science (1994), “o sol queimou, queimou, a lama do rio”, e fomos da lama ao caos, literalmente.

### **3 *COMPLIANCE* CONSTITUCIONAL COMO UMA TENTATIVA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE CONSTITUCIONALMENTE EQUILIBRADO**

A adoção de sistemas de *compliance* pela Administração Pública e empresas brasileiras já é uma realidade sem volta e diante deste novo paradigma o programa de *compliance* há que ser eficaz e apto não somente para prevenir a prática de riscos e condutas corruptivas, mas sobretudo para concretizar princípios constitucionais, seja no âmbito da Administração Pública (em especial da moralidade e da eficiência), seja no âmbito da iniciativa privada, com especial enfoque na concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Segundo Cueva (2018, p. 23), poucos fenômenos conseguiram penetrar tão rápida e eficientemente no universo jurídico atual quanto o *compliance*, tema que vem capitaneando interesse e entusiasmo diante da necessidade evidente de encontrar novos caminhos para o cumprimento da constitucionalidade e da ética. Diante deste contexto, torna-se relevante discutir os mecanismos para fortalecer os valores éticos e as instâncias de integridade no âmbito do setor extrativista brasileiro, não apenas a respeito do combate à ocorrência de riscos e catástrofes socioambientais, mas



sobretudo na concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado.

Para Marchezini (2021a, p. 1), o aumento da percepção social acerca da chamada “crise ambiental”, associado a um crescimento quantitativo e qualitativo das leis protetivas, com penalidades cada vez mais rigorosas, fazem com que a sistematização de ações de prevenção voltadas para a redução do consumo, riscos e impactos ambientais mereçam instrumentos próprios de governança e, ainda, sejam parte imprescindível de um programa de *compliance* constitucionalmente adequado. Assim, o *Compliance* Constitucional exsurge como um instrumento de segurança institucional e mecanismo de concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, no contexto da catástrofe socioambiental.

Em uma análise *popperiana* do que seja o *Compliance* Constitucional, seu objeto finalístico passa pelo desenho minucioso dos processos e procedimentos sensíveis e relevantes, da análise das causas (internas ou externas) dos problemas e das tentativas de soluções eficazes, numa perspectiva interdisciplinar, que compreende o discurso jurídico como sendo o “piso”, uma vez que outros saberes, além do Direito, também interessam e devem fazer parte de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado. Desta forma, existem elementos que serão necessários existir na realidade para obtenção do sucesso na aplicação do *compliance* no contexto da catástrofe socioambiental, como por exemplo a mudança de postura dos profissionais do Direito, dos profissionais de *compliance* (*compliance*

*officers*) e da cultura indolente da sociedade brasileira em relação aos riscos.

Segundo Marchezini (2021a, p. 1), uma gestão eficiente dos riscos ambientais e a internalização adequada dos custos socioambientais ao processo produtivo, embora possa demandar algum investimento inicial, traz retornos a médio e logo prazo, além de contribuir decisivamente para a perenidade empresarial.

Não obstante toda essa cautela, a história recente dos desastres ambientais no Brasil mostra que algumas dessas companhias ainda se envolvem em desastres/escândalos socioambientais de consequências catastróficas. Paralisação de atividades, expulsão do ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial da BOVESPA, queda do valor das ações, perda de mercados internacionais, impactos imediatos no faturamento interno pelo “boicote” de consumidores, perda do crédito em razão da *due diligence* ambiental das instituições financeiras, reponsabilidade penal, civil e administrativa com multas altíssimas, foram algumas das experiências negativas vivenciadas por empresas e acionistas após desastres/escândalos ambientais. Mas por que isso ocorre? O que falhou? O que faltou? (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

Diante desta complexa problemática, o *Compliance* Constitucional pode auxiliar no desenvolvimento de um conhecimento teórico e prático mais aprofundado sobre novos métodos e técnicas disruptivas de gestão adequada de riscos que podem ser implementados em quatro dimensões: (i) prevenção, (ii) detecção, (iii) solução e (iv) sanção. É por essa razão que os sistemas públicos e privados de integridade não podem ser mitigados ou resumidos apenas à ideia de conformidade, algo básico em qualquer Estado Democrático de Direito.

Do ponto de vista da importância do sistema de *compliance* e as repercussões sobre a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Adequado no Brasil contemporâneo, sem a implementação de novas ferramentas e linguagens disruptivas - como a teoria do *Compliance* Constitucional - em todos os níveis e esferas do Poder Público, mas também em setores sensíveis da Administração Privada, como no caso das multinacionais em operação no território nacional, o país perde no que tange ao planejamento e à (boa) governança, como também na capacidade de realização de políticas (públicas e privadas) e investimentos eficientes em infraestrutura, os quais ou deixam de ser feitos, ou são realizados com atraso, desperdício de dinheiro ou sequer concluídos.

Com efeito, diante da alta complexidade das atividades extrativistas realizadas por grupos econômicos no Brasil, alguns deles multinacionais, é necessário o Poder Público aliado aos dirigentes empresariais anteverem o resultado concreto das suas ações e processos para a consecução de direitos fundamentais da forma mais eficiente e moral possível, de uma forma reflexiva e sempre passível de controle e melhorias.

O que se vislumbra em termos de governança, muitas vezes, são atuações fragmentadas, desconexas, e dissociadas dos valores que deveriam fundamentar a atuação das empresas. As políticas, por sua vez, voltam-se somente para tecnologias e procedimentos, mas se esquecem das pessoas, da comunicação e capacitação adequadas, da necessária mudança cultural (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

No setor extrativista brasileiro, existe, assim, a necessidade de identificação das vulnerabilidades substanciais e procedimentais de cada processo escolhido para ser normatizado, através do estabelecimento de regras e critérios claros e simples para atingir a consecução da concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado de uma maneira constitucionalmente adequada, eficiente e ética. Segundo Marchezini (2021a, p. 1), o que falta a uma organização é o *tone from the top*, isto é, quando as ações e investimentos em prevenção propostas pelos departamentos de gestão ambiental esbarram na lógica insaciável da maximização dos lucros a qualquer custo.

A externalização de custos socioambientais do processo produtivo, com a terceirização de parte da produção para países com legislação ambiental e trabalhistas frágeis e a prática de *greenwashing* são outras condutas ainda comuns e que têm levado multinacionais ao envolvimento em escândalos denunciados por órgãos públicos e outras entidades de defesa do meio ambiente (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

Integridade, eficiência e moralidade, em geral, trazem confiança ao setor público e ao setor privado. No setor extrativista, tais valores são traduzidos em possibilidade de maior eficiência e moralidade na concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, contribuindo para a realização de outros direitos fundamentais, em especial nas áreas da saúde, infraestrutura e segurança do trabalho. De acordo com Marchezini (2021a, p. 1), um programa efetivo de *compliance* ambiental, embora dialogue intimamente com o jurídico especializado na área,

vai além da mera obediência às normas e regulamentos administrativos ou de políticas voluntárias de responsabilidade socioambiental:

Contribui para uma redução significativa dos riscos de desastres e escândalos ambientais com proteção da imagem, para o aprimoramento de processos voltando-se à racionalização do uso de recursos naturais e do barateamento os custos de produção; viabiliza maior acessibilidade a processos seletivos e licitações; reduz custos processuais, com controle preventivo de responsabilização, aprimora as relações com os agentes e órgãos ambientais (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

No Brasil, cuja Constituição propugna que somos uma sociedade aberta e democrática, a implementação de sistema de *compliance* constitucionalmente adequado merece ser analisada à luz de critérios e métodos científicos aceitos pela comunidade científica.

Ao trazer a integração das métricas de avaliação, certificação e emissão de relatórios de sustentabilidade, com atenção aos pactos internacionais, trabalhando-as de forma sistêmica, atende aos padrões globalizados e incentiva a atração de *stakeholders*, viabilizando oportunidades de negócios com entidades éticas e ambientalmente responsáveis, mas não se esquece dos atores, do tratamento humanitário de colaboradores e parceiros, de ações voltadas à acessibilidade e isonomia (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

O Direito, por sua vez, na condição de ciência social aplicada, também sofreu impactos em razão do “Caso Desastre do Rio Doce” (FONSECA; ZANETI JÚNIOR, 2021a, p. 5).

Primeiro, houve mais um teste acerca da sua efetividade em uma sociedade multicultural e conflituosa cujas relações socioeconômicas vêm alcançando dinâmicas inimagináveis. Em segundo lugar, quase como um jogo de tentativa, erro e acerto, o Direito mostrou fragilidades, pontos positivos, necessidade de aprimoramentos e possibilidade de aprender com um caso extremo e com a *práxis* social (FONSECA; ZANETI JÚNIOR, 2021a, p. 5).

De acordo com Marchezini (2021a, p. 1), precisamos aprender com nossos erros.

Um programa de *compliance* ambiental que possa sistematizar e integrar a gestão ambiental da companhia, avaliando riscos, ganhos, economias, responsabilidades, normas, a natureza e o ser humano, nas suas relações éticas e interdependentes, pode contribuir muito para inserir nossas empresas e nosso país nessa nova onda de desenvolvimento que se alinha (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

A ordem constitucional brasileira é pautada por uma base ética e de moralidade, e impõe cada vez mais ao Estado, às empresas e aos cidadãos uma postura de integridade, de respeito a valores e princípios constitucionais que nos conduzam à construção de uma sociedade fraterna, plural e digna, através da concretização de direitos fundamentais. Não é tarefa simples transformar a mentalidade das pessoas do mundo corporativo e dos agentes públicos no sentido de valorizarem mais a observância de valores e princípios que levam à concretização de direitos fundamentais.

Na era atual da complexidade, a integridade no comportamento e no relacionamento interpessoal é o principal fundamento de validade do profissional no mundo contemporâneo. Iniciada a terceira década do século XXI, a efetiva

absorção de novos padrões de cultura representa o grande desafio na (re)estruturação de procedimentos e implementação de sistemas de *compliance* nos setores público e privado no Brasil, pautados em responsabilidade socioambiental, com viés de integridade.

A opção consciente de uma companhia pela integridade não seria inteira se desconsiderasse suas relações com a natureza, bem como os riscos ambientais e de corrupção que advém dessa relação. O *déficit* de recursos naturais, a corrupção no relacionamento os agentes públicos que atuam na área de meio ambiente, nos impõe um quadro de urgência e emergência. É preciso falar sobre *compliance* ambiental, mas sobretudo, planejar e implementar ações concretas voltadas à assegurar a sustentabilidade multidimensional das empresas, instituições e do nosso país (MARCHEZINI, 2021a, p. 1).

Embora, até agora, se tenha enfatizado no Brasil o *compliance* anticorrupção, as finalidades dos sistemas de integridade abrangem múltiplas áreas. É possível aplicar o *compliance* em vários tipos de processos - estatais e não estatais - como no criminal, antifraude, para proteção de dados pessoais, trabalhista, ambiental, minerário, dos direitos do consumidor, entre outros. Também é possível adotar o *compliance* no âmbito das políticas - públicas e privadas - de desjudicialização, como na mediação, conciliação e arbitragem.

No que tange ao direto Ambiental, segundo Marchezini (2021b, p. 1), os riscos ambientais propriamente ditos apresentam-se, via de regra, sob três modalidades:

Os riscos ambientais relacionados ao *meio ambiente do trabalho*, definidos na NR-9 como: “os agentes físicos, químicos e biológicos existentes nos ambientes de trabalho que, em função de sua natureza,

concentração ou intensidade e tempo de exposição, são capazes de causar danos à saúde do trabalhador.” Riscos ambientais *ecológicos*, que consideram os impactos no ecossistema e *habitats*, podendo se manifestar a grandes distâncias da fonte. Riscos reflexos: a lesão ao equilíbrio ecológico, via de regra, afeta outros direitos individuais e coletivos. Danos à saúde de um povoado, à economia de um município são comuns em caso de eventos danosos e também devem entrar no cômputo, considerando que são indenizáveis e podem agravar sanções penais e administrativas (MARCHEZINI, 2021b, p. 1).

Assim, a Constituição Federal adota o conceito ampliativo de meio ambiente, ou seja, na visão atual do Supremo Tribunal Federal, meio ambiente é mais do que o conjunto de leis, ordens e interações de ordem física, química ou biológica que abriga e rege a vida em qualquer das suas formas, conforme previsto na Lei nº 6.938, de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), mas inclui o meio artificial ou construído, o meio ambiente cultural e o meio ambiente do trabalho (MARCHEZINI, 2021b, p. 1). “Isso significa que a análise dos riscos ambientais deve considerar a probabilidade de ocorrência de evento danoso apto a afetar todas essas esferas e ainda, seus reflexos sobre outros direitos” (MARCHEZINI, 2021b, p. 1).

Deste modo, para reduzir catástrofes socioambientais no Brasil, sem as efetivas ferramentas e linguagens atuais disruptivas do *Compliance* Constitucional em todos os níveis e esferas da gestão pública e do setor privado, o país perde no que tange ao planejamento, como também na realização de políticas de gestão constitucionalmente adequada de riscos. Afinal, como prenunciou Chico Science (1994), “ô Josué, nunca vi tamanha desgraça, quanto mais miséria tem,



mais urubu ameaça”. Contra a desgraça, Marchezini (2021b, p. 1) advoga que a identificação e classificação dos riscos ambientais em baixo, médio, alto e altíssimo, e o estabelecimento das medidas mitigadoras de tais riscos é um grande desafio, dada a instabilidade do meio natural e o histórico de desconhecimento científico decorrente da subjugação da natureza pelo homem antropocêntrico.

Neste contexto, a forma como Karl Popper trata a questão de criar uma proposição teórica a ser falseada (“falseabilidade”) e seus desdobramentos na análise da eficácia da implementação de sistema de *compliance* no contexto da catástrofe socioambiental ganha destaque. Popper afirma, em sua obra “A lógica da pesquisa científica” (2013, p. 31-32), “que o trabalho do cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova”.

Contudo, só reconhecerei um sistema como empírico ou científico se ele for possível de comprovação pela experiência. Essas considerações sugerem que deve ser tomado como critério de demarcação, não a *verificabilidade*, mas a *falseabilidade* de um sistema. Em outras palavras, não exigirei que um sistema científico seja suscetível de ser dado como válido, de uma vez por todas, em sentido positivo; exigirei, porém, que sua forma lógica seja tal que se torne possível validá-lo através de recurso a provas empíricas, em sentido negativo: *deve ser possível refutar, pela experiência, um sistema científico empírico* (POPPER, 2013, p. 38).

Segundo Popper (1986, p. 52), “os processos de aprendizado, na maioria das vezes (ou sempre, talvez), consistem na formação de teorias, ou seja, na formação de expectativas”. Para Popper (1986, p. 52), “a formação de uma teoria ou de

uma conjectura atravessa, invariavelmente, uma fase ‘dogmática’ e, amiúde, uma fase ‘crítica’”. Popper vê esse “método de formação de teorias como um método de aprendizagem através de tentativas e erros” (POPPER, 1986, p. 52). Qualquer observação, defende Popper, é uma atividade com um objetivo (encontrar ou verificar alguma regularidade que foi *pelo menos* vagamente vislumbrada); trata-se de uma atividade norteada pelos problemas e pelo contexto de expectativas - o “horizonte de expectativas” (POPPER, 1986, p. 58-59).

Não há experiência passiva; não há recebimento passivo de ideias previamente concatenadas. A experiência é resultado de uma exploração ativa executada pelo organismo, na busca de regularidades ou fatores invariantes. Não existe outra forma de percepção que não seja no contexto de interesses e expectativas, e, portanto, de regularidades e “leis”. Essas reflexões levaram-me à suposição de que a conjectura ou hipótese precede a observação ou percepção; temos expectativas inatas, dispomos de conhecimentos inatos latentes, na forma de expectativas latentes, que hão de ser ativadas por estímulos aos quais reagimos, via de regra, enquanto nos empenhamos na exploração ativa. Todo aprendizado é uma modificação (que pode assumir a forma de refutação) de algum conhecimento anterior, ou seja, em última instância, de algum conhecimento inato (POPPER, 1986, p. 59).

Para Popper, a ciência, ou o conhecimento científico, não começa a partir de percepções ou observações coletadas de fatos ou números da realidade, mas começa, propriamente, a partir de problemas, ou seja, não há conhecimento sem problemas, mas também não há problema sem conhecimento (POPPER, 2004, p. 14). Para Popper (2013, p. 243), “não sabemos: só podemos conjecturar”.

Por isso, é que o mapeamento e a classificação dos riscos ambientais em uma companhia passam por uma profunda investigação de todas as etapas da atividade e das suas relações externas, com *due diligence* ambiental de terceiros. No *compliance* ambiental, a avaliação dos riscos ambientais é acompanhada e cruzada com o mapeamento dos riscos de corrupção na relação com os órgãos ambientais e com as políticas internas *anti-bribery* (MARCHEZINI, 2021b, p. 1).

Portanto, o crescimento do conhecimento marcha de velhos problemas para novos por intermédio de conjecturas e refutações. A posição metodológica *popperiana* traduz a ideia de que todo pesquisador é guiado por dúvidas e inquietudes, ou seja, a produção do conhecimento científico deve se desenvolver a partir de problemas, considerados os fatos, percepções e conhecimentos antecedentes. Popper destaca que todo o conhecimento é impregnado de teoria, inclusive nossas observações (POPPER, 2013, p. 74-77). Segundo a perspectiva *popperiana*, todo o nosso conhecimento é conjectural, inclusive as falsificações das teorias, pois as falsificações não se encontram livres de críticas e nenhuma teoria pode ser dada como “definitivamente ou terminantemente ou demonstravelmente falsificada” (POPPER, 1992, p. 22).

Assim sendo, “qualquer falsificação pode, por sua vez, ser testada de novo” (POPPER, 1992, p. 23). A atitude crítica pressupõe a “verdade absoluta ou objetiva como ideia reguladora; quer isto dizer, como padrão de que podemos ficar abaixo” (POPPER, 1992, p. 59). Para Popper, “as teorias podem ser vistas como livres criações da nossa mente, o resultado de uma intuição quase poética, da tentativa de compreender intuitivamente as leis da natureza” (POPPER, 1982, p. 218).

De acordo com Popper (1982, p. 55), “não há fontes últimas do conhecimento”. Conforme Popper (2004, p. 14-15), o conhecimento começa da tensão entre conhecimento e ignorância. Segundo Popper (1999, p. 330), “nenhuma teoria em particular, pode, jamais, ser considerada absolutamente certa: cada teoria pode se tornar problemática”.

Portanto, poderíamos dizer que, não há nenhum problema sem conhecimento; mas, também, não há nenhum problema sem ignorância. Pois cada problema surge da descoberta de que algo não está em ordem com nosso suposto conhecimento; ou, examinando logicamente, da descoberta de uma contradição interna entre nosso suposto conhecimento e os fatos; ou, declarado talvez mais corretamente, da descoberta de uma contradição aparente entre nosso suposto conhecimento e os supostos fatos (POPPER, 2004, p. 14-15).

Sob a perspectiva epistemológica *popperiana* (tentativa e erros), a partir de um problema de pesquisa são levantadas propostas de soluções provisórias (as conjecturas), as quais são submetidas a testes de falseamento. Assim, enquanto as soluções provisórias sobrevivem aos testes, podem ser consideradas propostas de solução válidas para o problema. Essa dinâmica reflete a lógica da epistemologia clássica de Popper, de validação de deduções mediante o emprego dos critérios racionais críticos, os quais podem ser assim sintetizados:

[...] se as premissas de uma dedução válida são *verdadeiras*, então a conclusão deve também ser *verdadeira*. [...] se todas as premissas são verdadeiras e a dedução é válida; e se, conseqüentemente, a conclusão é falsa em uma dedução válida, então, não é possível que todas as premissas sejam verdadeiras [...]. Desta forma, a lógica dedutiva torna-se a teoria da crítica racional, pois todo criticismo

racional toma a forma de uma tentativa de demonstrar que conclusões inaceitáveis podem se derivar da afirmação que estivemos tentando criticar (POPPER, 2004, p. 26-27).

A partir desse constante processo de tentativa e erro, surgem novos problemas, a partir dos quais surgirão novas conjecturas, refutações e problemas, originando um exercício cíclico de construção científica, na sequência “*problemas teorias críticas novos problemas*” (POPPER, 2018, p. 244-255). Para Popper (2013, p. 245), o velho ideal científico da *episteme* - do conhecimento absolutamente certo, demonstrável - mostrou não passar de um “ídolo”, pois a exigência de objetividade científica torna inevitável que todo enunciado científico permaneça *provisório para sempre*.

Pode ele [o enunciado científico], é claro, ser corroborado, mas toda corroboração é feita com referência a outros enunciados, por sua vez provisórios. Apenas em nossas experiências subjetivas de convicções, em nossa fé subjetiva, podemos estar “absolutamente certos”. [...] A visão errônea da ciência se trai a si mesma na ânsia de estar correta, pois não é a *posse do conhecimento*, da verdade irrefutável, que faz o homem de ciência - o que faz é a persistente e arrojada *procura crítica da verdade* (POPPER, 2013, p. 245).

Segundo Popper (2013, p. 245), “a ciência jamais persegue o objetivo ilusório de tornar finais ou mesmo prováveis suas respostas”.

Ela [a ciência] avança, antes, rumo a um objetivo remoto e, não obstante, atingível: o de sempre descobrir problemas novos, mais profundos e mais gerais, e de sujeitar suas repostas, sempre provisórias, a testes sempre renovados e sempre mais rigorosos (POPPER, 2013, p. 245).

Nesta visada *popperiana*, Fonseca e Zaneti Júnior (2021b, p. 2) sustentam que a discussão acerca da existência da “verdade” carrega algumas premissas, como a existência de uma verdade provisória, capaz de ser demonstrada objetivamente e sujeita a permanente revisão. Assim sendo, urge encontrar um campo no qual a verdade possa ser verificada, constatada, questionada, negada, revisitada e revisada (FONSECA; ZANETI JÚNIOR, 2021b, p. 2). Nesta perspectiva, o modelo *popperiano* pode ser utilizado para analisar a efetividade de sistema de *compliance* em reduzir catástrofes socioambientais - em especial nos desastres socioambientais com barragens de minérios no Brasil -, incorporando a visão de Popper de forma contundente e expressiva na gestão adequada de riscos.

Assevera-se que, abstratamente, o *Compliance* é um mecanismo bem-intencionado e que merece total saudação, mas que o seu bom propósito não pode obscurecer os seus eventuais defeitos práticos, pelo que, para o seu aprimoramento, deve suportar olhares críticos (VASCONCELOS, 2020, p. 244).

De acordo com o método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Raimund Popper, o método científico parte de um problema (P1), ao qual se oferecesse uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa (TT), passando-se depois a criticar a solução, com vista à eliminação do erro (EE) e, tal como no caso da dialética, esse processo se renovaria a si mesmo, dando surgimento a novos problemas (P2) (POPPER, 2018, p. 244-255). O esquema proposto por Popper pode ser expresso da seguinte forma: *expectativas*

*ou conhecimento prévio problema conjecturas falseamento;* e condensado dessa maneira:  $P1 \rightarrow TT \rightarrow EE \rightarrow P2$ .

Popper (2018, p. 244-260) defende esses momentos no processo investigatório: (i) problema, que surge, em geral, de conflitos ante expectativas e teorias existentes; (ii) solução proposta, consistindo numa conjectura (nova teoria); (iii) dedução de consequências na forma de proposições passíveis de teste; (iv) testes de falseamento, que são tentativas de refutação, entre outros meios, pela observação e experimentação. Assim, segundo a teoria *popperiana*, se a hipótese não supera os testes, estará falseada, refutada, e exige nova reformulação do problema e da hipótese, a qual, se superar os novos testes, estará corroborada, confirmada provisoriamente, não definitivamente (como defendem os indutivistas) (POPPER, 2018, p. 244-260).

Desta forma, a teoria filosófico-científica proposta por Karl Popper para sustentação do método hipotético-dedutivo é adotada na implementação do sistema de *Compliance* Constitucional. Com isso, a metodologia hipotético-dedutiva *popperiana* subsidia a realização de testes de falseamento das conjecturas motivadoras do sistema de *compliance* adotado para cada realidade concreta, única e irrepetível. Por isso, o *Compliance* Constitucional - como mecanismo de concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e de gestão constitucionalmente adequada de riscos - atua em quatro dimensões: (i) prevenção, (ii) detecção, (iii) solução e (iv) sanção.

Como se pode perceber, além dos riscos ambientais relacionados à atividade, são muitos os casos de fraudes relacionados à gestão

interna de uma companhia, bem como às suas relações com o Poder Público, sendo o *compliance* ambiental um instrumento fundamental para o gerenciamento das ameaças e para a construção ou consolidação da imagem do negócio (MARCHEZINI, 2021b, p. 1).

A dimensão da “prevenção” diz respeito à modelagem de processos e gestão adequada dos mecanismos relacionados à prevenção da catástrofe socioambiental. A dimensão da “detecção” diz respeito à modelagem de processos e gestão adequada dos mecanismos relacionados à detecção da catástrofe socioambiental. A dimensão da “solução” diz respeito à modelagem de processos e gestão adequada dos mecanismos relacionados à solução dos complexos conflitos decorrentes da eventual ocorrência da catástrofe socioambiental e adota a Teoria da Gestão Adequada de Conflitos, a qual orienta desde a escolha até execução do método mais adequado para solução de cada caso concreto - único e irrepetível -, que pode envolver desde soluções relacionadas à judicialização dos conflitos, até o uso de políticas de desjudicialização, como a mediação, a conciliação e a arbitragem (GORETTI, 2020; GORETTI, 2019). A dimensão da “sanção” diz respeito à modelagem de processos e gestão adequada dos mecanismos relacionados à sanção dos responsáveis pela eventual ocorrência da catástrofe socioambiental.

Assim, o *Compliance* Constitucional utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo, através da análise dos problemas relacionados à concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e da contextualização desses problemas com a necessidade de reduzir catástrofes socioambientais no Brasil, com uma te-



oria-tentativa de solução dessa problemática - o sistema de *compliance* proposto (TT) através da implementação - pela Administração Pública e/ou setor privado - de tratamento normativo específico, à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito, para, ao final, discorrer sobre as críticas a essas soluções, analisando a eficiência da concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado, a (in)existência ou redução de catástrofes socioambientais no país e o respeito aos limites impostos ao sistema da *Compliance* Constitucional pelas garantias constitucionais individuais, visando eliminar a possibilidade de erros (EE), permitindo o aparecimento de novos problemas (P2).

Por fim, Oliveira, Costa e Silva (2018, p. 68-69), ao discorrerem sobre o instituto do *compliance* na seara da sustentabilidade ambiental e socioeconômica, identificaram que o *compliance* detém potencialidade para atuar de modo relevante na formação e na afirmação de uma cultura de integridade sustentável.

Pela adoção de instrumentos de *compliance* ambiental e socioeconômico, as atividades empreendedoras públicas e privadas podem, por consequência, alterar, no médio e longo prazos, o paradigma predatório para o da sustentabilidade da produção de bens e de prestação de serviços, com conseqüente repercussão positiva nos ciclos econômicos da distribuição, da repartição e do consumo. Nesse sentido, a hipótese da qual partiu o trabalho restou plenamente comprovada em termos teórico-especulativos (OLIVEIRA; COSTA; SILVA, 2018, p. 69)

Assim sendo, de acordo com o método hipotético-dedutivo *popperiano*, a implementação de sistema de *Compliance*

Constitucional pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito, como mecanismo de gestão constitucionalmente adequada de riscos que atue em quatro dimensões: (i) prevenção, (ii) detecção; (iii) solução e (iv) sanção.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No Brasil, a história da maior catástrofe socioambiental causada pela Samarco/Vale/BHP em Mariana, Minas Gerais, no dia 5 de novembro de 2015, mostra que o engajamento em compreender cientificamente o que se passou à luz do método hipotético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper é uma oportunidade para o processo de aprendizagem com vistas à proposição de um sistema de *compliance* constitucionalmente adequado que concretize o Direito Fundamental a uma Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e contribua efetivamente para reduzir novas catástrofes no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Como possibilidade de aplicação do método hipotético-dedutivo ao sistema de *Compliance* Constitucional no contexto da catástrofe socioambiental, o presente estudo analisou a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado - com especial enfoque na Administração Pública e no setor privado -, porque tem a teoria do *Compliance* Constitucional perspectivas e possibilidades socioambientais disruptivas e potência científica aparentemente indiscutíveis. Desta forma, o *Compliance* Constitucional foi analisado na perspectiva do método hi-

potético-dedutivo desenvolvido por Karl Popper. Ficou demonstrado que a catástrofe socioambiental pode ser evitada com maior facilidade no momento em que as pessoas se conscientizam de que a implementação do sistema de *Compliance* Constitucional na Administração Pública e no setor privado é mais vantajoso para as pessoas e as instituições, por trazer mais simplicidade, eficiência e ética ao processo de gestão adequada de riscos. Nesse viés, mostrou-se a importância da adoção do sistema de *Compliance* Constitucional com vistas à concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado em benefício da comunidade e partes interessadas (*stakeholders*).

A relevância prática de se abordar o tema da catástrofe socioambiental da Samarco relacionada com o *compliance* foi inserir essa temática no contexto interdisciplinar no Brasil, com vistas a concretizar o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e reduzir catástrofes socioambientais no país, favorecendo políticas - públicas e privadas - de gestão constitucionalmente adequada de riscos, através da implementação de sistemas de *compliance* constitucionalmente adequados nas instituições privadas ou públicas - federais, estaduais, distrital ou municipais -, pertencentes à Administração Direta e Indireta, observados os limites impostos pelas garantias constitucionais individuais. Uma das medidas necessárias para se levar a termo a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado é a (re)formulação de sistemas de *compliance* sobre gestão adequada de riscos, por meio (i) da modelagem de processos de governança dos

riscos específicos; (ii) do fortalecimento dos órgãos privados e governamentais de prevenção, detecção, controle e sanção e (iii) da ampliação da participação da sociedade, da comunidade científica, das organizações não-governamentais e das instituições acadêmicas e sindicais na busca de soluções.

Atualmente, exige-se, como condição para que ocorra uma revolução em prol do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no Brasil, uma nova organização e gestão de riscos. É preciso qualificar os processos de gestão de riscos através da adoção de mecanismos de *compliance* constitucionalmente adequados para reduzir catástrofes socioambientais. Diante desta realidade, o *Compliance* Constitucional auxilia a superar o *déficit* de organização, gestão e planejamento dos sistemas público e privados de segurança, responsável por grande parte da ineficiência e ineficácia do seu desempenho funcional e de muitas catástrofes. Por isso, o investimento em mecanismos de *compliance* em processos de gestão constitucionalmente adequada de riscos é uma tendência global que merece estar presente fortemente no Brasil.

Além disso, deve haver revisão periódica das normas de *compliance* e adequação constante do treinamento da equipe de *compliance*, dos funcionários e das ações específicas para atingir os fins e objetivos das áreas sensíveis e de alto risco da empresa extrativista, seja ela pequena, média ou multinacional. Dessa forma, as balizas normativas maximizam o controle sobre o agir pragmático corporativo e dão concretude aos direitos fundamentais relacionais às atividades extrativistas, não apenas de acordo com o princípio

da legalidade, mas sobretudo dando cumprimento real ao Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado. Nesse contexto, é necessário que se tenha a real noção da complexidade das causas, efeitos e extensão dos entraves que se busca superar. Nesse sentido, é preciso estabelecer o desenvolvimento sistemático de investigações que sirvam de subsídio para o desenvolvimento de mecanismos de *compliance* que contribuam para a adoção de práticas e métodos disruptivos, proporcionando maior eficiência e segurança - jurídica e institucional - à todo o processo extrativista minerário no Brasil.

A trajetória para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito brasileiro perpassa pelo *Compliance* Constitucional, pela gestão constitucionalmente adequada de riscos e pelo envolvimento dos *stakeholders* - servidores públicos e profissionais corporativos - no desenho de modelos de processos e na implementação de sistemas de *compliance* - públicos e privados -, com eficiência e moralidade. Portanto, os resultados na implementação de um sistema de *compliance* constitucional em prol da concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado que reduza catástrofes socioambientais no Brasil somente serão alcançados quando houver o comprometimento dos *stakeholders*, em especial da cúpula, de que a integridade acoplada à segurança jurídica e institucional vale a pena. Assim sendo, os resultados mostraram que a implementação de sistema de *Compliance* Constitucional, no contexto da catástrofe socioambiental,

exsurge como mecanismo de concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado e de facilitação da prática de métodos constitucionalmente adequados de gestão de riscos. Desta forma, conclui-se que - numa perspectiva hipotético-dedutiva - a implementação de sistema de *Compliance* Constitucional pode contribuir para a concretização do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Constitucionalmente Equilibrado no paradigma do Estado Democrático de Direito, como mecanismo de gestão constitucionalmente adequada de riscos que atue em quatro dimensões: (i) prevenção; (ii) detecção; (iii) solução e (iv) sanção, cotejada com a teoria filosófico-científica desenvolvida por Karl Raimund Popper.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ildeberto Muniz de; JACKSON F., José Marçal; VILELA, Rodolfo Andrade de Gouveia. Razões para investigar a dimensão organizacional nas origens da catástrofe industrial da Vale em Brumadinho, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, p. 1-5, fev./mar. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. ***Compliance e a refundação do Brasil***. In: *Compliance: perspectivas e desafios dos sistemas de conformidade*. Ricardo Villas Bôas Cueva, Ana Frazão (coord.). Belo Horizonte: Fórum, p. 15-21, 2018.

BATISTA J., Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luis Inácio Lucena. O desastre de Mariana: atuação interfederativa para superação dos impactos da maior tragédia da história do Brasil. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 16, n. 2, p. 45-76, abr./jun. 2017.

BRASIL. **Caso Samarco**: relatório de atividades da força tarefa do MPMG. Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA958198A1501581C2DD3DC437B>. Acesso em: 30 mar. 2021a.

BRASIL. **Caso Samarco**: o desastre. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 30 mar. 2021b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Brasília. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Brasília. Lei de introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Brasília. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1). Acesso em: 30 mar. 2021.

**BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Brasília. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

**BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Brasília. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 30 mar. 2021.

**BRASIL. Guia sistemas de *compliance*:** orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos sistemas de *compliance* concorrencial. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, jan. 2016. Disponível em: [http://antigo.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias\\_do\\_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf](http://antigo.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf). Acesso em: 30 ago. 2020.

CAMARÃO, Tatiana; TOMAGNINI, Flávia Neves. **O *compliance* público precisa ser diferente do privado?** In: *Compliance em perspectiva: abrangência, especificidades, mecanismo de atuação e a salvaguarda das organizações*. Fernanda Nunes Coelho Lana e Souza, Flávia Neves Tomagnini, Maria Raquel de Souza Lima Uchoa, Renato Campos Andrade (coord.), 1 ed., 2 reimp., Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, p. 313-328, 2020.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas. **Funções e finalidades dos programas de *compliance*.** In: *Compliance: perspectivas e desafios dos sistemas de conformidade*. Ricardo Villas Bôas Cueva, Ana Frazão (coord.). Belo Horizonte: Fórum, p. 53-69, 2018.



DAVIES, R. *Industry 4.0: Digitalisation for productivity and growth*. **European Parliamentary Research Service**, Bruxelas, 2015.

FERNANDES, Gabriel Lima. **Mariana e Brumadinho**: por que as práticas de *compliance* não evitaram aquelas tragédias? In: *Compliance e Sustentabilidade: perspectivas brasileira e portuguesa*. Alexandra Aragão, Grace Ladeira Garbaccio (coord.). Coimbra: Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, p. 231-246, 2020.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Algumas reflexões acerca da representatividade adequada na celebração do compromisso de ajustamento de conduta a partir do desastre do Rio Doce**. p. 1-33, 2021a. No prelo.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **O caso desastre do Rio Doce**: uma análise acerca da necessidade do controle judicial da representatividade adequada dos legitimados ativos nas ações civis públicas. p. 1-25, 2021b. No prelo.

FRAZÃO, Ana. **Dever de diligência**: novas perspectivas em face de programas de *compliance* e de atingimento de metas. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/dever-de-diligencia-15022017>. Acesso em: 30 mar. 2021.

FRAZÃO, Ana. **Programas de compliance e critérios de responsabilização de pessoas jurídicas por ilícitos administrativos**. In: ROSSETI, Maristela Abla; PITTA, Andre Grunspun (coord.). *Governança corporativa: avanços e retrocessos*. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

FREITAS, Carlos Machado; SILVA, Mariano Andrade da. Acidentes de trabalho que se tornam desastres: os casos dos rompimentos em barragens de mineração no Brasil. **Rev Bras Med Trab**, 17 (1), p. 21-29, 2019.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. In: Capítulo I e II. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. No prelo.

GORETTI, Ricardo. **Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto**. Salvador: JusPodivm, 2019.

LOPES, Luciano M. N.. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. **Sinapse Múltipla**, 5 (1), p. 1-14, jun. 2016.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **Precisamos falar sobre *compliance* ambiental**. Disponível em: <https://lec.com.br/blog/precisamos-falar-sobre-compliance-ambiental/>. Acesso em: 30 mar. 2021a.

MARCHEZINI, Flávia de Sousa. **A corrupção, os riscos e os desastres ambientais**. Disponível em: <https://lec.com.br/blog/a-corrupcao-os-riscos-e-os-desastres-ambientasi/>. Acesso em: 30 mar. 2021b.

MORGENSTERN, Norbert R.; VICK, Steven G.; VIOTTI, Cássio B; WATTS, Bryan D.. **Relatório sobre as causas imediatas da ruptura da barragem de Fundão**. Comitê de especialistas para análise da ruptura da barragem de rejeitos de Fundão. Publicado em: 25 ago. 2016. Disponível em: <http://fundaoinvestigation.com/pt-br/o-relatorio>. Acesso em: 30 mar. 2021.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. **Origem e evolução histórica do *compliance* no direito brasileiro.**

In: *Compliance: perspectivas e desafios dos sistemas de conformidade*. Ricardo Villas Bôas Cueva, Ana Frazão (coord.). Belo Horizonte: Fórum, p. 29-51, 2018.

OLIVEIRA, Marcio Luis; COSTA, Beatriz Souza; SILVA, Cristiana Maria Fortini Pinto e. O instituto do *compliance* ambiental no contexto da sociedade plurissistêmica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, p. 51-71, set./dez. 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1396>. Acesso em: 30 mar. 2021.

POPPER, Karl Raimund. **O mito do contexto**: em defesa da ciência e da racionalidade. Tradução Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2018.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. Tradução Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

POPPER, Karl Raimund. **Lógica das ciências sociais**. Tradução de Estevão de Rezende Martins. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 2004.

POPPER, Karl Raimund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1999.

POPPER, Karl Raimund. **O realismo e o objectivo da ciência**: pós-escrito à lógica da descoberta científica. 2. ed. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1992.

POPPER, Karl Raimund. **Autobiografia intelectual**. Tradução Leônidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1986.

POPPER, Karl Raimund. **Conjecturas e refutações**: o progresso do conhecimento científico. Tradução Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB, 1982.

SAMARCO. **Entenda o rompimento de fundão**. Disponível em: <https://www.samarco.com/reparacao/#rompimento-do-fundao>. Acesso em: 30 mar. 2021a.

SAMARCO. **Resultado da investigação**. Disponível em: <https://www.samarco.com/reparacao/#resultados-da-investigacao>. Acesso em: 30 mar. 2021b.

SANT'ANNA, Anderson de Souza; FERREIRA, Jaqueline; SANTOS, Tania Coelho dos. Revolução 4.0: uma “radiografia” de países de economia desenvolvida e do Brasil. **RENI - Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**. S. B. do Campo, v. 4, n. 2, p. 27-50, 14 mar. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufabc.edu.br/index.php/reni/article/view/187>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SANTOS, Leon; MONTENEGRO, Mariana Cruz; BOBSIN, Arthur. *Compliance*: saiba o que é, como funciona e por que ele deve ser aplicado à sua empresa. **RBA - Revista Brasileira de Administração**, ano 30, n. 133, p. 32-35, nov./dez. 2019.

SCHWAB, K.. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

VASCONCELOS, Priscila Elise Alves; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Compliance ambiental**: a busca pela efetividade na aplicação das normas ambientais. In: Governança corporativa e

*compliance*. Rafael Carvalho Rezende Oliveira, Jéssica Acocella (coord.). 2 ed. rev. atual. e ampl., Salvador: JusPodivm, p. 233-249, 2021.

ZENKNER, Marcelo. **Apresentação**. In: Estudos sobre a legislação anticorrupção e *compliance*. Antonio Carlos Vasconcellos Nóbrega, Thaís Marçal (coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

# **O CASO SAMARCO E OS IMPACTOS DA DIVISÃO DO TRABALHO EM RAZÃO DO GÊNERO NA POLÍTICA REPARATÓRIA DESTINADA ÀS MULHERES**

Samantha Negris de Souza  
Isabella Grobério  
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

## **INTRODUÇÃO**

Este trabalho tem como tema a situação das mulheres atingidas pelo crime ambiental levado a efeito pela Samarco, empresa controlada pela *joint venture* BHP Billiton e Vale, na cidade histórica de Mariana, Estado de Minas Gerais, em cinco de novembro de 2015. Trata-se do rompimento da barragem de Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, responsável pelo lançamento ao meio ambiente de milhões de metros cúbicos de lama, rejeito da atividade mineradora, o qual causou a morte de dezenove pessoas, e atingiu a Bacia do Rio Doce a partir deste ponto até sua foz, em Linhares, no Espírito Santo. Os danos foram incomensuráveis, tanto na perspectiva difusa, quanto para pessoas determinadas, sobretudo para os moradores da região atingida.

Neste conjunto de vítimas do desastre causado pela Samarco, deve-se compreender a situação peculiar das mulheres. Historicamente, o trabalho socialmente atribuído às mulheres é invisibilizado e desvalorizado, seja o doméstico, seja o

remunerado. Os deveres considerados inerentes ao gênero feminino e decorrentes da própria maternidade evidenciam a problemática do tema, colocando os afazeres domésticos como resultantes do suposto destino biológico das mulheres.

Destarte, o problema a ser enfrentado consiste em analisar as políticas indenizatórias da Fundação Renova/Samarco, relativas ao crime ambiental de Mariana, sob a perspectiva de gênero, especialmente tendo em vista o tratamento historicamente atribuído ao trabalho feminino, e, assim, compreender se pode ser visualizada discriminação indireta sobre as mulheres vítimas, e de que forma o impacto desproporcional ocorre. Para tanto, o marco teórico na literatura feminista mostra-se relevante, a fim de que possam ser identificadas e analisadas questões naturalizadas na sociedade, em tratamento analítico que leve em conta suas causas e consequências, em perspectiva ampla. Por outro lado, a análise jurídica também é imprescindível, a fim de que possam ser encontradas respostas, à luz dos pressupostos do Estado Democrático de Direito, aos problemas apontados. Portanto, é essencial, para a compreensão que aqui se propõe, que essas duas frentes de análise se conectem.

Como hipótese, sugere-se que o gênero é fator de discriminação indireta nas políticas reparatórias promovidas pela Fundação Renova, criada pela Samarco.

Historicamente, as mulheres têm lutado para conquistar direitos e vê-los concretizados. O movimento é permanente, já que a discriminação de gênero se encontra arraigada na sociedade, compondo as mais diversas relações sociais. Nesse ponto, a questão da valorização do trabalho da mulher tem especial relevância para sua verdadeira autonomia.

Nesse contexto, é importante abrir os olhos para questões atuais, que demandam respostas ao Direito à altura dos problemas apresentados. Os recentes desastres ambientais causados, respectivamente, pela Samarco, em Mariana, no ano de 2015, e pela Vale, em Brumadinho, no ano de 2019, produzem danos imensos e abalam as estruturas sociais. A extensão dos danos atinge diversas searas. Mais uma vez, a questão do gênero não pode passar despercebida, sob pena de reforçarem-se as desigualdades que teimam por se impor.

Assim, o trabalho insere-se na necessária leitura dos desastres ambientais, mais especificamente abordando o da Samarco, de Mariana, de 2015, à luz da matriz de gênero, em busca de verificar se há tratamento desigual entre homens e mulheres vítimas, sob a perspectiva do impacto desproporcional e, se houver, compreender como e por que este se dá, e de que forma ele deve ser tratado juridicamente. No trabalho, serão utilizadas como sinônimas as expressões “divisão sexual do trabalho” e “divisão de papéis no trabalho em razão do gênero”, dentre outras possibilidades a partir destas palavras. Nesse ponto, não se desconhecem as diferenças conceituais entre “sexo” e “gênero”. Ocorre que a diferença vislumbrada inicialmente pelas feministas, tratando o primeiro como conceito associado à carga genética e o segundo como produto de construções sociais, vem sendo relativizada, no sentido de que ambos estariam conectados a questões culturais. Ademais, são inseridos novos objetos de análise, tornando fluidas as fronteiras entre os “diferentes”, os que não se situam no espectro majoritário. Entretanto, para os limites desse trabalho não haverá espaço para analisá-las,



sendo suficiente compreender os contornos gerais do tema. Deve-se partir da premissa de que grande parte das diferenças entre homens e mulheres, incluindo-se neste último conceito as pessoas que não se identificam como homem “cis-hetero”, não são naturais, senão objeto de construções sociais historicamente desenvolvidas.

Os objetivos do trabalho são: apresentar a política indenizatória desenvolvida pela Fundação Renova, no que se refere ao desastre ambiental ocasionado pela Samarco, em Mariana, no ano de 2015, e analisar, nesse âmbito, o tratamento destinado às mulheres vítimas, sob a perspectiva da teoria feminista marxista da divisão sexual do trabalho e da teoria do impacto desproporcional.

Para a elaboração deste artigo, utilizar-se-á, como base teórica da análise do trabalho das mulheres, sob perspectiva de gênero, literatura feminista da segunda metade do século XX e início do século XXI, de matriz marxista. Por outro lado, como base teórica da análise da teoria do impacto desproporcional, serão utilizados, especialmente, os estudos de Daniel Sarmiento e de Joaquim Barbosa. Trata-se de pesquisa que utilizará a abordagem dialética marxista, a partir da conexão da literatura e dos dados extraídos de pesquisas empíricas produzidas.

## **1 PRINCIPAIS ASPECTOS DA POLÍTICA REPARATÓRIA DA FUNDAÇÃO RENOVA: APRESENTAÇÃO DO TRATAMENTO DESTINADO ÀS MULHERES VÍTIMAS**

Neste artigo, analisa-se o dano ambiental ocasionado pela Samarco, empresa controlada pela *joint venture* BHP Billiton

e Vale, na cidade histórica de Mariana, Minas Gerais, em 5 de novembro de 2015. Trata-se do rompimento da barragem de Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, responsável pelo lançamento no meio ambiente de 34 milhões de metros cúbicos de lama, rejeito da atividade mineradora, o qual causou a morte de dezenove pessoas, e atingiu a Bacia do Rio Doce até sua foz, em Linhares, no Espírito Santo (RAMBOLL, 2017, p. 15).

Os danos ambientais e sociais foram enormes, impactando de maneira mais intensa os moradores da região atingida. Trata-se de 41 municípios afetados, em Minas Gerais e no Espírito Santo, incluindo todo o ecossistema do Rio Doce, até sua foz no Oceano Atlântico. São complexos, abrangendo dimensão material, como perda de casas e de renda, e imaterial, “como a perda de padrões de organização social, identidade coletiva, vínculos de vizinhança e comunitários, além de práticas culturais diversas que configuram os modos de vida” (RAMBOLL, 2017).

Sobre o dano ambiental da Samarco, tramitam diversas ações na 12<sup>a</sup> Vara Cível e Agrária da Justiça Federal de Belo Horizonte. Citam-se duas, de especial relevância, que passaram a tramitar em conjunto. Trata-se da ação civil pública de autos nº 0023863-07.2016.4.01.3800 (número PJe1016756-84.2019.4.01.3800, atualmente suspensa), movida pelo Ministério Público Federal contra as empresas causadoras dos danos, a Samarco Mineração SA, a Vale SA e a BHP Billiton Brasil LTDA, a União e o Estado de Minas Gerais, e da ação civil pública de autos nº 0069758-61.2015.4.01.3400 (número PJe 1024354-89.2019.4.01.3800, que passou a concentrar ambas as demandas, reunindo todas as partes), ajuizada

pela União, pelo Estado de Minas Gerais e pelo Estado do Espírito Santo e respectivas entidades da Administração Pública Indireta em face das empresas referidas.

Nesta última, foi firmado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). Em razão deste, foi criada, em 02 de agosto de 2016, entidade para gestão dos programas e execução das medidas necessárias para reparação integral dos danos causados pela Barragem de Fundão, a Fundação Renova. Posteriormente, foi constituído Comitê Interfederativo, composto por representantes da União, dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos Municípios, das Defensorias Públicas e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, o qual fiscaliza a atuação da Fundação Renova, atuando como última instância administrativa.

Tendo em vista a necessidade de se aprimorar a governança proposta pelo TTAC, foi celebrado, em 18 de janeiro de 2017, Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) entre o Ministério Público Federal (MPF) e as empresas, e seu respectivo aditivo, em 16 de novembro de 2017. Neste âmbito, o MPF contratou especialistas para auxiliá-lo na análise dos problemas e das soluções, conforme critérios estabelecidos no termo. Na sentença homologatória, foram estabelecidas ressalvas judiciais, a serem acrescidas às cláusulas constantes no termo, a fim de assegurar a “independência técnica” das assessorias contratadas para auxílio aos atingidos.

Todavia, percebeu-se que deveriam ser aprimorados os canais de participação popular, por parte dos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão, nos processos de tomada de decisões. Em outras palavras, verificou-se a neces-

sidade de aprimorar o sistema de governança participativo, dando voz aos atingidos, de modo que suas necessidades reais fossem levadas em consideração nos processos de reparação dos danos, para que fosse a mais efetiva possível. À luz desse cenário, foi formulado novo Termo de Ajustamento de Conduta, nos autos das duas ações mencionadas, chamado de “TAC Governança” (TAC-Gov), assinado em 25 de junho de 2018, tendo como partes o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Espírito Santo, o Ministério Público de Minas Gerais, a Defensoria Pública da União, a Defensoria Pública do Espírito Santo, a Defensoria Pública de Minas Gerais, a União e diversas autarquias federais, o Estado de Minas Gerais e autarquias estaduais, e pelo Estado do Espírito Santo, a Samarco Mineração SA, a Vale S.A., a BHP Billiton Brasil S.A., e a Fundação Renova.

Em seus princípios, o TAC Governança enfatiza a necessidade de se assegurar o direito à informação e à transparência, bem como a participação efetiva dos atingidos na tomada de decisões, por meio de canais de diálogo entre estes, o poder público, em suas diversas esferas, a atuar de forma integrada, as empresas, a Fundação Renova e a sociedade. Dessa forma, entre outras medidas destinadas a garantir a participação efetiva dos atingidos na esfera de decisões no âmbito das políticas reparatórias, foi prevista a instalação de comissões locais de pessoas atingidas, apoiadas pelas assessorias técnicas, como interlocutoras do processo de reparação de danos. Ademais, foi instituído um Fórum de Observadores, composto por representantes da sociedade civil, de grupos acadêmicos, de atingidos, em

geral, e de povos tradicionais, em especial. Adicionalmente, foi reformulado o Comitê Interfederativo (CIF), ao prever a participação de atingidos no processo decisório. Houve, ainda, alteração na estrutura interna da Fundação Renova, sendo prevista a participação, no Conselho de Curadores, de um representante dos atingidos e um do CIF. Prevê também uma auditoria externa independente. Por fim, dispõe sobre o Processo Único de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos para a reparação integral dos danos. Busca-se, assim, legitimidade social e jurídica à tomada de decisões (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e outros, 2018).

Os Termos Aditivo e Governança foram homologados por sentença proferida conjuntamente para ambos os processos, em 08/08/2018. Em seu dispositivo, determinou:

Ante o exposto e fiel a essas considerações, tendo em vista a HOMOLOGAÇÃO do TERMO ADITIVO e do TAC Governança, assim decido: I) JULGO TOTALMENTE EXTINTA, com resolução de mérito, a fase de conhecimento da ACP nº 0069758-61.2015.3400, na forma do artigo 487, inciso III, “b” c/c artigo 354; ambos do CPC; a fim de que surta os seus jurídicos e legais efeitos; II) SUSPENDO a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800 em relação aos pedidos não contemplados no ACORDO, até o encerramento do PROCESSO DE REPACTUAÇÃO previsto no CAPÍTULO XIV; III) SUSPENDO imediatamente a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, até que o MPF e as empresas, de comum acordo, definam os pedidos que restarão extintos e aqueles que remanescerão, submetendo-os à deliberação deste juízo (BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº0023863-07.2016.4.01.3800).

Esses são, portanto, os objetivos do TAC-Gov, diante da constatação de que a política indenizatória estava distante

da reparação integral de danos. Posteriormente à sua assinatura, todavia, o que se observa é o afastamento entre o que se buscou e o que é divulgado pela Fundação Renova/Vale/Samarco, por um lado, e a realidade, por outro.

Assim, no relatório preliminar elaborado pela Defensoria Pública do Espírito Santo, são abordadas consequências dos dois principais programas de indenização realizados pela Samarco e pela Fundação Renova. Nesse sentido, explica que o Programa do Auxílio Financeiro Emergencial – AFE- é direcionado às vítimas que comprovarem perda de atividade produtiva ou econômica em decorrência do evento, sendo devido até o seu restabelecimento, o que evidencia o caráter transitório e parcial (Cláusula 137 do TTAC). Por outro lado, o Programa de Indenização Mediada – PIM - trata de proposta de indenização extrajudicial por danos materiais e morais previstos em uma matriz de danos construída pela Fundação Renova(Cláusula 31 do TTAC). Conforme já decidido nas ações civis públicas mencionadas, o pagamento destinado ao auxílio financeiro emergencial não poderá ser descontado da indenização posterior, já que possuem naturezas jurídicas diversas. Sobre estes programas, aponta o relatório referido ser comum receberem-se reclamações de que a Fundação Renova atua de modo a acentuar a desigualdade de gênero, especialmente “no que se refere àqueles relativos a recomposição da renda, como por exemplo, no que tange aos programas de auxílio financeiro e indenização mediada previstos no TTAC” (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO, 2018, p. 5).

Desse modo, percebe-se que, ao contrário do que as manifestações da Fundação Renova deixam transparecer (FUNDAÇÃO RENOVA, 2019), os programas não se atentam ao exame particularizado da situação das mulheres vítimas. Em um de seus relatórios, a Fundação aponta, genericamente, sem especificar dados concretos, que:

É evidente que essa desigualdade não agrada a Fundação Renova, que trabalha para reconhecer os direitos de cada um dos atingidos e atingidas, sem que haja qualquer tipo de discriminação, seja por gênero, seja por qualquer outra natureza. O tratamento igualitário e isonômico às pessoas e suas ocupações é um dos princípios norteadores das políticas de indenização, como a compensação por lucro cessante (FREITAS, 2019).

Na verdade, porém, desenham estratégias de reparação sem levar em conta as peculiaridades do trabalho de grande parte das mulheres, não inserido na cadeia formal de empregos. Com isso, acabam por relegá-las a uma posição secundária no pagamento das indenizações, retirando-lhes autonomia financeira (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO, 2018, p. 10-11).

Na mesma linha, relatório elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, publicado em dezembro de 2019, a partir de reclamações das mulheres dirigidas à Ouvidoria da Fundação Renova, aponta que, apesar de ter se proposto a considerar os fatores de vulnerabilização de forma ampliativa, para além da baixa renda, incluindo questões como “violência doméstica”, a atuação da Renova “apresenta um fluxo impreciso de identificação e encaminhamento dos casos considerados vulneráveis” (2019, p. 35). Deixa pontos importantes de

lado, ao mesmo tempo que atua de forma incompreensível. Por exemplo, não há como saber qual a forma específica de direcionamento “o caso recebeu dentro dos programas (AFE e PIM), o que torna os fluxos de priorização parciais e pouco transparentes”. No caso da Cesta Básica, especialmente, a ausência de transparência é ainda mais evidente, uma vez que, diferentemente do PIM e do AFE, não há sequer critérios específicos para a distribuição (2019, p. 37).

Nesse sentido, estudo do Movimento dos Atingidos por Barragens- MAB relata que, apesar de serem as mulheres as principais vítimas, são as menos reconhecidas pela Fundação Renova, tendo em vista a sobrecarga de trabalho doméstico e a consequente ausência ou exercício reduzido de trabalho remunerado, reconhecendo “centenas de casos em que somente a perda de renda do homem da família teve algum tipo de compensação da Fundação Renova, desfalcando a renda completa da família e tirando a independência da mulher” (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2018).

Conforme Relatório do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTA UFMG, 2018) o que se observa por parte da Fundação Renova é a “intransigência” na definição de parâmetros indenizatórios, sem real diálogo com os atingidos, mesmo após a assinatura do TAC Governança.

Nesse âmbito, deve ser mencionada a Recomendação Conjunta nº 10, de 26 de março de 2018 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018), formulada pela Defensorias Públicas Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo, Ministérios Públicos de ambos os Estados, além do



Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União. Dentre diversas recomendações, estabelece que, quanto ao Auxílio Financeiro Emergencial, deveria ser reconhecida a “renda da mulher atingida de forma autônoma, concedendo cartão emergencial em seu nome, em respeito à independência econômica conquistada antes do rompimento da barragem”. Acrescenta que as mulheres devem ser indenizadas “em igualdade de condições com os homens atingidos, sem qualquer distinção no tratamento e valores, em respeito à Convenção nº 100 da OIT”.

Neste ponto, segue constatação realizada pela Ramboll, uma das agências externas que prestam consultoria ao Ministério Público Federal quanto aos danos causados pelo desastre de Mariana:

O gênero do “responsável” pelo núcleo familiar aponta um alto grau de diferença da proporção dos gêneros dos cadastrados. No cadastro geral, 34% são mulheres e 66% são homens (Figura 2). Na agregação territorial, a Foz do Rio Doce conta com o maior número proporcional de mulheres responsáveis (44%), enquanto os homens responsáveis são 56% do total de responsáveis, mais próximo de um equilíbrio entre os gêneros. O território do Baixo Rio Doce incrementa o sentido da desproporcionalidade e concentração de gênero responsável pelo núcleo familiar: apenas 29% das mulheres e 71% dos homens (RAMBOLL, 2018).

Sobre o tema, aborda a mencionada Recomendação (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018, p. 12) que a política de indenizações direcionada aos pescadores de subsistência considera como destinatários os “núcleos familiares”. Não contempla, assim, “a situação individual

concreta de cada atingido pelo rompimento da barragem”. Conclui que esse fato acaba por representar, muitas vezes, “desconsideração da força produtiva da mulher dentro da cadeia de pesca, com seu trabalho colocado de forma complementar ao do seu companheiro.” Acrescenta que as mulheres denunciam o tratamento discriminatório que percebem quanto aos valores das indenizações e dos auxílios, já que os cadastramentos “induzem ao não reconhecimento da atividade laborativa da mulher como renda independente.” Da mesma forma, constata o relatório da FGV, que expõe o fato de que grande parte das declarações são conduzidas apenas pela figura masculina, bem como que esta posiciona-se, como regra, como “responsável familiar” e titular de auxílios financeiros emergenciais e de indenizações (FGV, 2019, p. 70). Este problema, de “Invisibilidade da força de trabalho na composição da renda familiar”, mantém-se, sendo destacado em relatório recente da Ramboll como um dos pontos a necessitar revisão urgente (2020, p. 151-153).

O referido relatório elaborado pela FGV aponta, a princípio, as deficiências da amostra, já que a Ouvidoria se posiciona como instância “extraordinária”, os relatos são indiretos, transmitidos a partir da interpretação dos atendentes, e não se colheram dados relacionados a outras vulnerabilidades, sendo de difícil identificação aquelas que se somam ao gênero (2019, p. 39).

A partir dos dados, constatou-se omissão no reconhecimento de atividades produtivas antes realizadas, sendo exemplo a inclusão de mulheres como “auxiliares de pesca”, ocupação que recebe tratamento diferenciado em relação ao “pescador”,

como já apontado na Recomendação Conjunta nº 10. Observou-se, ainda, que “boa parte das denúncias com relação a atrasos ou problemas no processamento das medidas de resposta e reparação, especialmente do PIM e do AFE, encontravam-se atreladas a relatos de sobrecarga doméstica” (FGV, 2019, p. 62). Desta forma, a sobrecarga doméstica é suscitada como fundamento para solicitar correção de problemas no Cadastro, bem como no recebimento das reparações.

Assim, 25,16% (154 no total) das reclamações relacionadas a problemas no cadastro “também apontam questões relacionadas à sobrecarga doméstica”, especialmente “as dificuldades de arcar com os custos de manutenção do lar (informada em 22% dos relatos) e os cuidados com filhos e netos (presente em 10,6% das denúncias)” (FGV, 2019, p. 62). De forma semelhante, 38% dos problemas apontados quanto ao recebimento do AFE correlacionam-se à “sobrecarga doméstica”, primordialmente “dificuldades de arcar com os custos de manutenção do lar” (em 32,4%) e necessidade de cuidar de filhos e netos (16,12%). Desta forma, “a solicitação de agilidade do processo é justificada principalmente pelo agravamento das necessidades domésticas” (FGV, 2019, p. 64). Na mesma linha, 40,3% das solicitações quanto ao PIM também sustentam problemas de “sobrecarga doméstica”, sendo 20,64 relacionadas aos custos e 24,32 aos cuidados com filhos e netos (FGV, 2019, p. 65).

Ainda nesse tópico, 44% dos pedidos de desmembramento do AFE correlacionam-se a conflitos familiares, narrando-se, em sua maior parte, que um membro da família recebe o dinheiro e não repassa aos demais. O problema inicia-se

anteriormente, quando da elaboração do cadastro, com informações omitidas, em geral por falha na coleta destas, como já observado nos documentos mencionados. Deste modo, a “sub-representatividade de mulheres no momento da realização da entrevista pode ser levantada como um dos fatores responsáveis pela inclusão indevida de mulheres enquanto dependentes no cadastro” (FGV, 2019, p. 70). Portanto, a postura de “não-interferência” no recebimento das informações cadastrais, por parte da Fundação, reforçou a desigualdade estrutural entre os gêneros (FGV, 2019, p. 72). Além disso, outra parte importante dos pedidos de desmembramento decorre de separações posteriores ao cadastramento. As mulheres encontram obstáculos insuperáveis ao se deparar com exigências formais por parte da Fundação, que exige escritura pública ou sentença judicial, mais uma vez ignorando o momento de vulnerabilidade e a sobrecarga de responsabilidades que pesa sobre as mulheres (FGV, 2019, p. 73-74).

Houve grande percentual de demandas relacionadas a problemas de saúde mental. Na mesma ordem de ideias, 71,4% destes também relataram “sobrecarga doméstica”, em grande parte das vezes associando as duas questões. Muitos relatos são “extremamente críticos, com diversas denúncias que retratam tentativas de suicídio ou intenção de se matar” (FGV, 2019, p. 66). Conclui, neste ponto, que “o ‘Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada’ da Fundação Renova não apresenta uma perspectiva de gênero capaz de gerar respostas aos pleitos individuais de mulheres em situação de vulnerabilidade”, especialmente por “ter adotado um conceito restritivo sobre

Saúde Mental, atrelado ao consumo de álcool e drogas”, uma vez que “o desenvolvimento de problemas de saúde mental, no caso das mulheres, parece estar muito mais associado às dificuldades financeiras e à sobrecarga doméstica do que com o aumento do consumo das substâncias mencionadas” (FDV, 2019, p. 67).

Além disso, percebeu-se grande número de relatos de violência doméstica (FGV, 2019, p. 77), assim como constatado em outras pesquisas citadas no relatório. Nesse aspecto, a Recomendação nº10 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018, p. 21-22) estabelece o dever de tratar adequadamente a realização de pagamentos de indenizações, vedando-se a condução de acordos para com núcleos familiares em que se identifique violência doméstica, diante da vulnerabilidade e fragilidade em que pode se encontrar a mulher, nos termos dos direcionamentos apresentados pelo Comitê CEDAW.

Adicionalmente, demonstrou-se ausência de protocolo específico, em termos concretos, voltado ao tratamento de grupos prioritários, especialmente “mulheres gestantes e lactantes e idosas”, trazendo “consequências negativas à saúde e à sobrecarga doméstica” (FGV, 2019, p. 13; 86-89).

Mesmo na perspectiva geral, há diversos pontos a serem considerados. Como apontam os “Considerandos” da Recomendação nº10 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018, p. 11-12), já citada, o PIM, da forma como regulamentado no seu Regimento Interno, “prevê cláusulas de adesão e de quitação ampla, geral e irrestrita”. Ademais, “não há possibilidade de discussão, pelos atingi-

dos, no âmbito das Políticas Indenizatórias, (...) sendo-lhes reservado unicamente aderir ao referido programa (...) ou rejeitar a proposta”. Por outro lado, “as Políticas Indenizatórias valem-se de valores tabelados para quantificar os danos materiais e morais dos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão”. Da mesma forma, acrescenta o Parecer nº 279/2018 do MPF e MPMG (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2018, p. 19) que, na pesquisa de campo realizada por seus técnicos, foram colhidas inúmeras reclamações no sentido de que “estaria havendo assédio por parte da fundação para que os acordos fossem assinados sem que os atingidos tivessem acesso às informações necessárias para tomar uma decisão.” Adicionalmente, a Recomendação aduz que, nas negociações, a Fundação insiste na “ameaça da prescrição”, para forçar os atingidos a se submeterem ao acordo.

Tendo em vista a constatação de que a política reparatória não estava atendendo as necessidades da sociedade atingida de forma adequada, as entidades integrantes dos processos pleitearam revisão e cumprimento de diversos termos do TAC-Gov. Diante disso, apresentaram nos processos judiciais referidos uma tabela, no dia 11/12/2019, “na qual constam os eixos prioritários para orientar as ações da Fundação Renova acordados entre as instituições de Justiça autoras da ação”, delimitando-se os “pontos em que houve consenso com as empresas réis e dos pontos em que houve dissenso”. O juízo consignou, na decisão de 19/12/2019, que todas as decisões seriam de sua atribuição, cabendo ao CIF apenas apresentar estudos, relatórios e pareceres. Na opor-

tunidade, homologou alguns pontos do plano apresentado (pontos de consenso, relacionados a ações socioambientais e socioeconômicas) incluídos os Eixo 1, item 10, Eixo 6, item 2 e excluídos os Eixo 1, itens 6 e 9 e Eixo 2, itens 3, 4 e 23 da planilha de consenso. Em decisões posteriores, cuidou-se dos demais pontos, como o cumprimento das cláusulas relacionados à disponibilização de moradia adequada aos que vivem em área de risco e a maior transparência exigida pelas entidades interessadas para a “avaliação de risco à saúde humana” (RAMBOLL, 2020, p. 48-49; 61-63).

Percebe-se que o processo está longe de um encerramento satisfatório para as comunidades atingidas, demandando constantes questionamentos, fiscalização e pedidos de revisão por parte das entidades envolvidas, e enfrentando resistência continuada por parte das responsáveis. Constatou-se, ainda, que, a despeito de constantes reclamações diretas junto à Ouvidoria, e de estudos e recomendações produzidos pelas assessorias técnicas e entidades do sistema de justiça em atuação com e pelos interessados, a Fundação Renova não modifica estruturalmente sua política reparatória, inclusive quanto às demandas específicas das mulheres, cujas vozes continuam sendo apagadas, ou encontrando pouca reverberação junto àquela. São muitos os obstáculos e poucos os avanços, e sempre à custa de muitas lutas por parte dos referidos atores.

Nesse contexto, será abordada a matriz teórica feminista acerca da divisão de papéis, em razão do gênero, com esteio no trabalho, a fim de que possa ser analisada a política reparatória da Fundação Renova.

## **2 A DIVISÃO DE PAPÉIS NO TRABALHO EM RAZÃO DO GÊNERO E O TRABALHO DOMÉSTICO FEMININO**

Compreende-se gênero como matriz que organiza as relações de poder, elemento constitutivo e legitimador de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos (SCOTT, 1995, 86-89), verdadeiro produto histórico-social-cultural (SAFFIOTI, 2001, p. 129). Deste modo, o “sistema de sexo/gênero” consiste em “uma série de arranjos pelos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, e nos quais essas necessidades sexuais transformadas são satisfeitas” (RUBIN, 1993, p. 2). Compreende-se o “gênero”, portanto, como o conjunto de construções culturais que é associado ao “sexo” biológico, representando diversos paradigmas comportamentais estruturantes da desigualdade de gênero.

A análise da divisão sexual do trabalho à luz da teoria dialética marxista, como fator estruturante das desigualdades de gênero, tem sua origem em Engels, em “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”. Neste livro, o autor identifica a origem da família monogâmica no momento histórico em que o direito hereditário materno foi substituído pelo paterno. Conforme seu estudo, a partir da multiplicação das riquezas, o homem foi assumindo posição maior de poder, subjugando a figura feminina, com reflexos diretos na relação familiar. Assim, passou a ser adotado o modelo patriarcal, em que o homem é o chefe de família e a mulher é reduzida a uma “posição humilhante”, a qual “foi gradativamente floreada e dissimulada e, em parte, revestida de formas atenuadas; mas de modo algum foi eliminada”.



Para Engels, “a derrubada do direito materno representou a derrota do sexo feminino no plano da história mundial.” Nesse sentido, o homem adotou a posição de “chefe de família”, conforme o modelo clássico romano, submetendo “mulher, filhos e filhas ao seu poder paterno”, inclusive “com direito de vida e morte sobre todos eles” (ENGELS, 2019, p. 59-61).

Porém, a problematização foi aprofundada sobremaneira com o advento do movimento feminista. Nesse contexto, identifica-se que o capitalismo ressignificou a opressão sexual da mulher, delimitando seu espaço no âmbito privado, no trabalho doméstico, no cuidado do lar e da família. Como explica Angela Davis, nas sociedades capitalistas, o trabalho doméstico orienta-se pela ideia de servir, é centrado na figura feminina, e, por raramente produzir algo “tangível”, retira “prestígio” das mulheres em geral (2016, p. 228).

Com efeito, como explica Cristina Carrasco, a dimensão doméstica e privada da vida, relacionada ao cuidado e ao afeto, é imprescindível para o bem-estar das pessoas, a efetivação da dignidade, em sentido amplo. Contudo, é usualmente “esquecida”, justamente por estar associada a uma divisão de papéis e, assim, a diferentes níveis de reconhecimento social. Portanto, ao homem é atribuída a esfera pública, associada ao poder, ao sucesso, ao componente objetivo das necessidades humanas. À mulher, por sua vez, é atribuída a esfera doméstica, “focada no lar, baseada em laços afetivos e sentimentos, desprovida de qualquer ideia de participação social, política ou produtiva e relacionada diretamente com as necessidades subjetivas (sempre esquecidas) das pesso-

as”, enfim, com a própria “sustentabilidade da vida humana” (2003, p. 15-16).

Como razões desta demarcação de funções, a autora aponta uma de caráter ideológico-patriarcal, mais antiga, e outra, mais recente, de caráter econômico. Assim, explica que, historicamente, são valorizadas socialmente as atividades relacionadas ao âmbito público, masculino, e desvalorizadas, ignoradas e esquecidas as femininas, cuja importância não é reconhecida. Por outro lado, no âmbito das relações de produção, os sistemas econômicos sempre se apoiaram sobre o trabalho doméstico para se desenvolver. Todavia, o capitalismo o faz com muito maior intensidade, servindo-se do trabalho doméstico como forma de possibilitar as estruturas de dominação, de modo que, ao fazê-lo, coloca a mulher em situação de dupla exploração, pois sequer a insere no âmbito produtivo, ou o faz de forma deficitária (CARRASCO, 2003, p. 15-16). Assim, detalhando o papel do capitalismo como forma de aprofundar, potencializar e “legitimar” a divisão sexual do trabalho, em desfavor das mulheres:

A mulher trabalhadora, em geral, realiza sua atividade de trabalho duplamente, dentro e fora de casa, ou, se quisermos, dentro e fora da fábrica. E, ao fazê-lo, além da duplicidade do ato do trabalho, ela é duplamente explorada pelo capital: desde logo por exercer, no espaço público, seu trabalho produtivo no âmbito fabril. Mas, no universo da vida privada, ela consome horas decisivas no trabalho doméstico, com o que possibilita (ao mesmo capital) a sua reprodução, nessa esfera do trabalho não diretamente mercantil, em que se criam as condições indispensáveis para a reprodução da força de trabalho de seus maridos, filhos/as e de si própria. (ANTUNES, 2009).

Deste modo, mulheres recebem menos trabalhando mais não só quando inseridas no trabalho produtivo, mas também – e principalmente – no trabalho reprodutivo, onde sequer são reconhecidas pelas muitas funções que exercem. No âmbito produtivo, o capital se apropria da opressão patriarcal para explorar, ainda mais, a mão-de-obra feminina, mercantilizando-a. No trabalho reprodutivo, por outro lado, a figura da mulher se mostra como sustentáculo do capitalismo, na medida em que não só reproduz novos produtores (mão-de-obra), como também tem a função de criar as condições para que o trabalho produtivo seja exercido.

A luta feminista, em meados dos anos 70, atenta-se para o trabalho em massa que era realizado gratuitamente pelas mulheres, como pondera Danièle Kergoat (2003, p. 55-63). As críticas dirigiam-se ao trabalho invisibilizado dessas mulheres, que tinham esse dever “automaticamente” lhes atribuído, em decorrência da própria maternidade e da “natureza” feminina, um “destino biológico”. A “divisão sexual do trabalho”, portanto, representa “fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos”. Varia ao longo da história, mas mantém-se como estrutura fundamental à hierarquização entre os sexos. Funda-se nos princípios da separação e da hierarquia, e “tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva”, de uma forma que àquela correspondem “as funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.)” (HIRATA; KERGOAT, 2007, 599-600).

Afinal, mulheres recebem valores menores a título de indenização pelo fato de que o trabalho que lhes é atribuído não é social e culturalmente valorizado, já que “a força de trabalho que se vende é indissociável do corpo que a porta, e as suas formas de apropriação e exploração estão definidas não só pelas relações de classe como também de ‘raça’ e de gênero” (ÁVILA, 2011).

Desta forma, sob a análise da vertente do feminismo marxista, os afazeres domésticos desempenhados pelas mulheres, como já abordado, estavam inseridos no contexto capitalista e eram indispensáveis a ele. Se encarado o trabalho da mulher enquanto modo de produção da força de trabalho masculina, contribuindo, assim, com a mais-valia, o trabalho feminino poderia vir a ser considerado produtivo. Entretanto, sob a perspectiva capitalista, esse trabalho tem sua função econômica ocultada, não integrando o mercado (GELINSKI; PEREIRA, 2011).

O ingresso da mulher no mercado de trabalho tornou ainda mais latente a desvalorização do trabalho doméstico. Essa desvalorização consubstanciou-se em termos como “dupla jornada”, “acumulação” ou de “conciliação de tarefas”. A desconsideração do caráter dispendioso dos afazeres domésticos se mostra, com esses termos, no raciocínio de que eles são tão somente um apêndice do trabalho assalariado (KERGOAT, 2003, p. 55-63).

Importante lembrar que as mulheres “efetua sempre majoritariamente ‘trabalho de mulheres’ com condições de trabalho de mulheres – informalidade, precarização [...]” (FALQUET, 2018, p. 223), como é o caso de muitas vítimas

pelo derramamento de lama da barragem de Fundão. Os relatos concretos de mulheres que faziam faxinas, vendiam cosméticos, roupas, alimentos, artesanatos e afins, considerados no Relatório Preliminar elaborado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (2018, p. 14-15), confirmam essa situação.

Nessa ordem de ideais, diversas pesquisas buscam apresentar respostas, a fim de modificar o estado de coisas, o que não poderá ser feito neste âmbito, de objeto mais restrito. Por exemplo, já se apresentou como solução a curto prazo a remuneração do trabalho doméstico. Porém, é insuficiente, como explica Angela Davis (2016, p. 237-238), já que mantém a estrutura de opressão, ao delimitar o lugar específico de atuação das mulheres. Deve-se buscar, assim, modificar a própria estrutura, a fim de que essa diferenciação seja suprimida, proporcionando liberdade real para as mulheres. E essa transformação deve ser ampla, para que possa ser efetiva, identificando os diversos eixos de vulnerabilidade, inclusive as interligações entre gênero, raça, classe e outras matrizes.

Portanto, o trabalho feminino, no contexto capitalista, intimamente ligado às tarefas domésticas, tem, sistematicamente, sua importância e seu valor minimizados, justamente por não gerar lucro. Em contraponto, gera sobre lucro para os donos dos meios de produção e subjuga duplamente as mulheres. Nesse sentido, permite-se a não remuneração do denominado trabalho reprodutivo, o qual possibilita a formação e manutenção das condições necessárias para a realização do chamado trabalho produtivo. Este se apresenta como autossuficiente e invisibiliza a relação de dependência

que possui para com aquele, além de utilizar as pessoas como meio para obtenção de lucros, característica já classicamente reconhecida pela teoria marxista.

O que se pode afirmar, nos limites deste texto, é que existe desvalorização sistêmica do trabalho doméstico, intimamente associado às mulheres. Dessa forma, a mulher sofre múltiplas opressões, intimamente conectadas: no mercado de trabalho, quando consegue ingressar, recebe salários menores; no âmbito doméstico, a sobrecarga de trabalho produz esgotamento físico e mental, sem qualquer remuneração. Deste modo, além da responsabilização pelas tarefas domésticas estar associada à figura feminina, as mulheres também concentram seus esforços laborais em atividades associadas ao âmbito doméstico, justamente para que consigam associá-las àquelas. Assim, encontram, muitas vezes, trabalhos considerados “informais”, de “meio expediente”, ou seja, modalidades que permitam maior “flexibilidade” para compatibilizá-las com as tarefas associadas ao cuidado doméstico, constatação essencial para se compreender os impactos acentuados de uma política reparatória “invisível” ao gênero; ou, antes, que reforça a hierarquização de gêneros.

### **3 A TEORIA DO IMPACTO DESPROPORCIONAL NO CONTEXTO DA DESIGUALDADE DE GÊNERO**

A teoria do impacto desproporcional foi elaborada a partir de um olhar mais aprofundado sobre o princípio da igualdade, para além da perspectiva formal. Sua construção está associada a precedentes desenvolvidos pela jurisprudência americana.

O *leading case* foi o julgamento *Griggs vs. Duke Power Co.*, em 1970, pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Como explica Daniel Sarmiento (2006, p. 73), cuidava-se de ação proposta por várias pessoas negras diante de prática adotada pela empresa *Duke Power Co.*, que adotou “testes de inteligência” como condição para promoção de seus funcionários. Ocorre que esses testes, segundo os autores, não eram necessários para o bom desempenho das funções dos empregados, além de terem um impacto negativo desproporcional sobre os trabalhadores negros, que haviam estudado em escolas segregadas, de ensino inferior, como regra. Deste modo, uma exigência aparentemente neutra acabava por impactar de modo muito mais grave determinado grupo de empregados, perpetuando o *status quo*. Destarte, a Corte entendeu ser inválida a política adotada, com fulcro no *Civil Rights Act* de 1964.

A teoria do impacto desproporcional, que fundamenta a vedação da discriminação indireta, consiste na constatação de que determinadas medidas, públicas ou privadas, que, inicialmente, não apresentam caráter discriminatório, produzem consequências danosas a determinados grupos sociais vulneráveis, impactando-os desproporcionalmente às demais pessoas. Nas palavras de Joaquim Barbosa:

[...] Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semigovernamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser **condenada por violação do princípio constitucional da igualdade material** se, em consequência de sua **aplicação**, resultarem **efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional** sobre certas categorias de pessoas. (GOMES, 2001, p. 34, grifo nosso)

Deste modo, como explica André de Carvalho Ramos (2017, p. 571-572), viola o princípio da igualdade a conduta que, ainda que sem intenção de discriminação, ao usar critério aparentemente neutro, gere, na prática, efeitos mais severos sobre determinado grupo de indivíduos, de forma desproporcional.

A teoria pode ser aplicada, também, pela mesma razão, no campo da igualdade de gênero. Conforme explica Sarmiento (2006, p. 74), a Corte Europeia de Justiça, por exemplo, exarou o primeiro precedente neste âmbito no julgamento do caso 170/84, *Bilka-Kaufhaus vs Vons Hartz*, em que se discutia a validade de um sistema privado de pensão mantido por empresa alemã, o qual negava o benefício a empregados que trabalhassem em regime de tempo parcial. A Corte entendeu que o sistema era inválido, à luz do art. 119 do Tratado de Roma, mesmo que não explicitasse postura discriminatória, por afetar de forma muito mais intensa as mulheres, que são as pessoas que, na grande maioria dos casos, trabalham em tempo parcial, em razão da responsabilização pelas tarefas domésticas.

No Brasil, o caso mais emblemático, neste âmbito, foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1946 (BRASIL, 2013), julgada pelo Supremo Tribunal Federal. No julgamento, os ministros afastaram a validade do art. 14 da Emenda Constitucional nº 20 no que se refere à aplicação do teto dos benefícios previdenciários do Regime Geral ao salário-maternidade. Como fundamento, apontaram que a prescrição normativa, em que pese não explicita intenção discriminatória, teria impactos negativos sobre as mulheres, uma vez



que, ao transferir ao empregador a responsabilidade pelo pagamento da diferença entre o teto e o salário durante o afastamento da licença-maternidade, geraria como efeito concreto a maior discriminação sobre a mulher no mercado de trabalho, seja evitando-se sua contratação, seja concedendo-lhe salários menores, limitados ao mesmo teto. Deste modo, mesmo não apresentando fundamento expreso na teoria do impacto desproporcional, este raciocínio foi utilizado para fundamentar a interpretação conforme à Constituição no julgamento.

Como explica Nancy Fraser (2006), a justiça de gênero representa um “problema tridimensional”, que reúne as perspectivas socioeconômica, cultural e de representação. Demanda, portanto, lutas por redistribuição e por reconhecimento. Isso porque, como já visto, o gênero estrutura a divisão fundamental entre trabalho produtivo e remunerado, por um lado, e trabalho reprodutivo, doméstico, não remunerado, por outro, associando este às mulheres. Ademais, fundamenta uma segunda divisão do trabalho, entre atividades de remuneração mais alta e outras de “colarinho rosa”, sendo as primeiras associadas aos homens, e as segundas às mulheres. Por outro lado, o gênero possibilita uma diferenciação cultural. Esta é lastreada sobre o androcentrismo, que representa o universo normativo centrado na figura masculina, e o sexismo cultural, a “desqualificação generalizada de coisas qualificadas como ‘femininas’”. Acrescentada em estudos posteriores, a dimensão da representação, que está ligada à luta por “enquadramento”<sup>1</sup>, isto é, à interligação das

---

<sup>1</sup> Para a autora, “o mau enquadramento surge quando o quadro do Estado territorial

demandas por redistribuição e reconhecimento sem limites impostos por estruturas de dominação, como as fronteiras nacionais (2006, 233-239; 2007, 305).

No caso das coletividades “bivalentes”, como a diferenciação de gênero, por reunirem dois tipos de injustiças (ou mesmo três, como acrescentou), necessitam de, pelo menos, dois tipos de remédio, isto é, no âmbito da redistribuição e no do reconhecimento. Para superar as desigualdades, aponta as políticas de afirmação e transformação, buscando uma proposta de resolução do dilema redistribuição-reconhecimento. Por políticas de afirmação, corrigem-se efeitos desiguais de arranjos sociais de forma “pontual”, sem abalar a estrutura subjacente que os engendra. Já por políticas de transformação, apresentam-se remédios voltados a corrigir efeitos desiguais pela remodelação da estrutura gerativa subjacente. Em seu texto, explica que as últimas são capazes de superá-las de forma mais efetiva, pois tendem a desestabilizar diferenciações de grupos, bem como a permitir, mesmo quando formulados sob a perspectiva da redistri-

---

é imposto a fontes transnacionais de injustiça”. Nestes casos, “as lutas contra a má distribuição e o não-reconhecimento não são levadas adiante, e menos ainda são bem-sucedidas, a não ser que se liguem a lutas contra o mau enquadramento, que “emerge como alvo central da política feminista na sua fase transnacional”. Para ela, “ao confrontar o mau enquadramento, esta fase do feminismo torna visível uma terceira dimensão da justiça do gênero, além da redistribuição e do reconhecimento”. A autora denomina essa terceira dimensão de representação, que entende como não “apenas uma questão de assegurar voz política igual a mulheres em comunidades políticas já constituídas, já que “ao lado disso, é necessário reenquadrar as disputas sobre justiça que não podem ser propriamente contidas nos regimes estabelecidos”. Conclui que, “ao contestar o mau enquadramento, o feminismo transnacional está reconfigurando a justiça de gênero como um problema tridimensional, no qual redistribuição, reconhecimento e representação devem ser integrados de forma equilibrada” (FRASER, 2007, p. 304-305).

buição, redução de injustiças no âmbito do reconhecimento (FRASER, 2006, p. 236-239).

Nesse sentido, Boaventura de Sousa Santos cunhou emblemático imperativo intercultural, inserido no que denomina de hermenêutica diatópica: “as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (1997, p. 30). Em outras palavras, a igualdade deve ser analisada sob ponto de vista multifacetário, de modo que não basta, simplesmente, buscar-se a isonomia “formal”. Na verdade, devem ser afastadas as desigualdades com a utilização de políticas sensíveis e abrangentes, que sejam capazes de visualizar as origens das diferenças existentes no campo da efetivação de direitos, para que possam ser combatidas mediante os instrumentos adequados, que afastem as desigualdades, por um lado, e garantam o reconhecimento das diferenças, por outro, de forma conectada.

No contexto da desigualdade de gênero, como já abordado, somente a superação conjunta das diversas estruturas de dominação, especialmente o complexo formado pelo “patriarcado-capitalismo-racismo”, que atuam de forma interligada, será capaz de promover real emancipação (SAFFIOTI, 1987, p. 110-112).

Tecidas essas considerações, tanto no plano da desigualdade estrutural de gênero, como desta importante teoria inserida no âmbito das reflexões jurídicas sobre igualdade, adentra-se na valoração da política indenizatória da Fundação Renova a partir da interconexão entre aquelas.

#### **4 (IN)VALIDADE DA POLÍTICA INDENIZATÓRIA E INSTRUMENTOS PARA SUA MODIFICAÇÃO**

A política indenizatória adotada pela Fundação Renova, como regra, tem uma aparente neutralidade e igualdade no tratamento das vítimas. Ocorre que se verifica discriminação indireta institucionalizada, impactando desproporcionalmente as mulheres. Portanto, nesse caso, agir com neutralidade é negar a isonomia e gerar ainda mais desigualdade.

Nesse ponto, o ordenamento jurídico nacional e internacional é claro ao garantir a isonomia de gênero e vedar a remuneração inferior ao trabalho feminino. Citam-se, dentre outras, o art. 7º, XXX, da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988), a Convenção nº 100 da OIT concernente à igualdade de remuneração para a mão-de-obra masculina e a mão-de-obra feminina por um trabalho de igual valor, bem como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

A histórica desigualdade de gêneros, analisada no segundo capítulo deste trabalho, ocasiona às mulheres danos acentuados. Isso pode ser verificado no aumento dos índices de violência doméstica e problemas de saúde, por um lado e, por outro, no não reconhecimento dos danos efetivamente sofridos quanto à perda de renda e acréscimo de trabalho. De fato, os trabalhos produtivo e reprodutivo das mulheres já eram subestimados desde antes do desastre ambiental. Entretanto, o próprio rompimento da barragem e as subsequentes táticas (pretensamente) reparatórias acabaram por potencializar a invisibilidade do trabalho feminino. Isso é notório quando se analisa que as mulheres, em geral, ou

não foram as titulares do recebimento das indenizações ou, quando ressarcidas, resgataram valores menores que os destinados aos homens.

Isso se dá pelo fato de que, como anteriormente abordado, os Relatórios da Defensoria Pública do Espírito Santo (2018), da Ramboll (2018, 2020) e da FGV (2020) apontam que muitas das mulheres afetadas pelo derramamento de lama são profissionais informais. Sabe-se que o trabalho informal, de modo geral, propicia situação de vulnerabilidade e precariedade aos brasileiros, além de possibilitar maior exploração da força de trabalho. Apesar da promulgação da CLT, esse tipo de labor é, historicamente, uma característica do mercado de trabalho do país, sendo de conhecimento geral seu crescimento nos últimos anos, em correlação a políticas neoliberais de austeridade, aliadas à chamada Revolução Digital. Com efeito, possui diversas desvantagens, incluindo “ausência de proteção previdenciária, impossibilidade de contagem de tempo de serviço para aposentadoria, ausência de percepção plena de direitos trabalhistas, ausência de proteção ambiental, evasão tributária etc” (FONSECA, 2017, p. 426-427).

O binômio patriarcado-capitalismo se encarrega de explorar repetidamente as mulheres na medida em que não reconhece nem remunera o trabalho reprodutivo – doméstico – realizado por elas. Quando, ainda, conseguem sair do contexto doméstico, o sistema de dominação-exploração faz com que suas opções no mercado de trabalho sejam reduzidas à precariedade e informalidade, como é caso de muitas das trabalhadoras afetadas no estudo, que desempenhavam funções de faxina, revenda de cosméticos, dentre outras fun-

ções onde não há reconhecimento de relação de emprego. Nesse ínterim, para o sistema capitalista é vantajoso que essas mulheres não tenham relação de emprego fixo nem carteira assinada, já que a exploração da mão-de-obra é ainda mais eficaz no contexto do trabalho informal. Por isso, convenientemente “[...] Surgem novas formas de trabalho, como o sistema de vendas diretas, no qual trabalhadores atuam como revendedores, supostamente autônomos, e, portanto, sem vínculo empregatício” (FONSECA, 2017 p. 430).

A exigência, portanto, de comprovação de renda à Fundação Renova (para fins indenizatórios e apuração dos lucros cessantes) é muito mais difícil para os trabalhadores informais e autônomos. Somando isso ao fato de que as mulheres vitimadas pelo derramamento de lama são maioria nas categorias de pessoas desempregadas - que trabalham sem carteira assinada ou qualquer reconhecimento formal (RAMBOLL, 2018, 11-12) -, isso significa dizer que toda a estratégia de indenização e reparação é mais penosa para as mulheres, afetando-as desproporcionalmente.

Sobre o tema, o ordenamento jurídico internacional também já possui normas específicas, prescrevendo que se considere a perspectiva de gênero, aliada a outras vulnerabilidades, na análise e reparação das consequências de desastres. Nesse sentido, é a Recomendação Geral nº 37 do Comitê CEDAW (2018), que estabelece orientações para análise e tratamento da vulnerabilidade de gênero em contexto de desastres<sup>2</sup>. Nesse sentido, aponta os princípios

---

<sup>2</sup> O conceito de desastres “ambientais” é compreendido em sentido amplo, enfatizando sua aplicação àqueles eventos causados pelos seres humanos, como define o item 13.

gerais da Convenção que se aplicam nesta seara: 1. Igualdade e não-discriminação, com atenção prioritária aos grupos mais vulneráveis; 2. Participação na tomada de decisões e empoderamento; 3. Responsabilização adequada e acesso à justiça, para que suas necessidades específicas sejam contempladas. Dessa forma, reconhece impactos quanto à não participação na tomada de decisões; fragilidade da efetivação do direito à saúde; ampliação das tarefas domésticas, relacionadas ao cuidado; invisibilização e impactos sobre as atividades produtivas antes realizadas, muitas vezes informais; ampliação da dependência econômica em razão de cadastros que adotam modelo patriarcal de família, centrando as indenizações na figura masculina, acentuando-se as desigualdades econômicas entre os gêneros; e aumento dos índices de violência doméstica.

Nesse contexto, convém destacar que vários fatores podem manipular dados a serem coletados. A preocupação com a verossimilhança dos dados estatísticos faz com que atualmente a pesquisa científica seja mais cuidadosa. Nesse sentido, segue uma análise crítica do censo de 1970, que não observou tais precauções:

No Censo de 1970, a má formulação do quesito sobre trabalho contribuiu ainda mais para intensificar a subenumeração da atividade feminina. Começando com uma dupla negativa, a pergunta (Se não trabalha, nem procura trabalho, qual a ocupação ou situação que tem e considera principal?) apresentava, como primeira alternativa de resposta, a categoria afazeres domésticos, o que pode ter induzido muitas respondentes a se declararem inativas, pois para a mulher, sobretudo se for casada e mãe, a função reprodutiva é percebida como prioritária (BRUSCHINI, 2019, p. 333).

Assim, o preenchimento do cadastro para o recebimento de indenização que desconsidere a divisão de papéis no trabalho pode resultar na exclusão das atividades laborativas das mulheres, ao não conceder espaço ao trabalho doméstico ou ao informal. Faz-se necessário, portanto, que os papéis historicamente designados às mulheres, as particularidades locais e outros aspectos concernentes à estigmatização do trabalho feminino sejam considerados a fim de que seja garantido o devido tratamento igualitário, a partir do reconhecimento das diferenças. As práticas indenizatórias até então verificadas não se demonstraram preocupadas com essa premissa.

Na verdade, ao prever critérios “genéricos” e atuação “neutra”, de “não-interferência”, baseados em visão androcêntrica das relações sociais, desconsidera-se por completo as peculiaridades inerentes ao trabalho feminino, ocasionando a ausência de reparação ou a atribuição de indenizações inferiores, que não reconhecem sua atividade laboral, acabando por retirar sua própria autonomia. Cuida-se, portanto, de típico caso de discriminação indireta, geradora de impacto desproporcional sobre as mulheres atingidas. Portanto, em todos os pontos em que este ocorre, a política indenizatória mostra-se inválida, violadora das normas concernentes à igualdade, especialmente de gênero, presentes no ordenamento jurídico brasileiro e internacional.

Deve-se registrar que, a partir de análises que considerem a estrutura social estigmatizante e subjugadora sobre o gênero feminino, poderiam ser formulados critérios sensíveis a essa diferença em razão do gênero, e atuação igualmente diligente, de modo a reconhecer o trabalho das mulheres



como imprescindível à “economia familiar” e consolidar a autonomia destas. Seriam utilizados, assim, remédios para redistribuição, ao considerar como dano indenizável a perda de renda das mulheres, e para reconhecimento, ao estimular a participação feminina no cadastramento e incluir mulheres como “chefes de família”, tecendo instrumentos que efetivem esse rótulo, por exemplo, com políticas de afirmação e, especialmente, de efetiva transformação, utilizando-se as categorias de Nancy Fraser. Além disso, às mulheres deveria ser assegurado canal de participação efetiva na tomada de decisões, levando suas demandas específicas da forma mais direta possível, assegurando-se a representação. Entretanto, não é o que tem ocorrido.

Deste modo, cabe às entidades envolvidas no contexto das políticas reparatórias apresentar o contraponto, forçando as autoridades responsáveis a modificar a estrutura vigente, trabalhando em conjunto com as atingidas para amplificar sua voz e fazê-la ser ouvida e respeitada. Devem ser abertos os olhos para a estrutura de dominação patriarcal existente, buscando-se agir para modificá-la, e não a acentuar. Assim, “o importante é não reduzir o realismo ao que existe, pois, de outro modo, podemos ficar obrigados a justificar o que existe, por mais injusto ou opressivo que seja” (SANTOS, 2001). Desta forma, a bandeira dos direitos humanos deve ser levantada para modificar, efetivamente, estruturas de dominação, para que não constituam “uma armadilha para centrar as lutas em temas setoriais, deixando intacta (ou até agravando) a dominação capitalista, colonialista e patriarcal”. Deve-se quebrar, e não intensificar “a linha abissal que

separa os humanos dos sub-humanos, sejam eles negros, mulheres, indígenas, muçulmanos, refugiados, imigrantes indocumentados” (SANTOS, 2018). Afinal, é possível buscar-se emancipação, inclusão e superação de desigualdades com o auxílio do direito (SANTOS, 2007, p. 48-49), no contexto das “lutas contra a dominação”, que para Boaventura de Sousa Santos inserem-no no conceito de “epistemologias do Sul”, de viés contra-hegemônico. Trata-se de “alternativas epistemológicas que possam fortalecer as lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado” e “que transformam qualquer margem de liberdade, por pequena que seja, numa oportunidade de libertação, aceitando os riscos inerentes a uma tal transformação” (SANTOS, 2019, p. 23, 106).

Ora, no caso em exame, a postura comprometida com a superação de desigualdades, e em conformidade com o ordenamento jurídico nacional e internacional, deve ser ativa e sensível, afastando-se atitudes que apenas reforcem a divisão sexual de papéis e a consequente estigmatização feminina.

Adicionalmente, como abordado, os acordos, no âmbito do PIM, foram formulados como instrumento que possibilitava quitação integral. Deve-se considerar, nesse contexto, a disparidade informacional e de recursos entre a Fundação Renova e as vítimas. Desse modo, conclui-se, como apontado pela Recomendação nº 10 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018, p. 11-12), que o acordo “viola os princípios norteadores da mediação, especialmente o da isonomia e o da decisão informada, gerando patente situação de desequilíbrio econômico e de informações entre as partes envolvidas”. Na verdade, constitui, “instru-

mento contratual de exoneração de responsabilidades e burla ao princípio da reparação integral”. Trata-se, assim, de exigência que, “além de abusiva – na medida em que viola os incisos I, IV e XVI do art. 51 do CDC – caracteriza desvantagem exagerada na condição imposta para adesão ao Programa de Indenização Mediada”.

Adicionalmente, deve ser superado o argumento de prescrição trazido pela Fundação, de forma flagrantemente contrária ao princípio da boa-fé objetiva. Primeiro, como aponta a Recomendação nº 10 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al, 2018, p. 8; 20), porque a prescrição renova-se diariamente em caso de danos contínuos e/ou permanentes. Segundo, porque o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento no sentido de que a citação válida em ação coletiva interrompe a prescrição para ação individual, aplicando o raciocínio que se extrai do art. 240, §1º, do Código de Processo Civil. Nesse sentido, concluindo que a execução ajuizada pelo legitimado coletivo interrompe o prazo prescricional para as execuções individuais, citem-se, dentre outros, os Agravos em Recurso Especial nº1074006 (BRASIL, STJ, 2018) e nº 1076640 (BRASIL, STJ, 2017).

Dessa forma, ainda que tenham sido feitos acordos individuais, é juridicamente possível a reparação de danos complementares, que não tenham sido avaliados e considerados, tendo em vista o caráter abusivo desses acordos, seja no âmbito geral, por um lado, seja considerando-se a discriminação indireta promovida em relação às mulheres, por outro.

Destarte, é importante que as entidades com atribuição legal continuem a utilizar os instrumentos jurídicos existentes para efetivar os direitos dos atingidos, sempre em conjunto com os diretamente interessados, promovendo-se atuação sensível, primordialmente, ao viés de gênero. Reforça-se, nesse trabalho, especialmente, a situação das mulheres vítimas, que devem poder participar ativamente das esferas de tomada de decisão. Assim, além da fiscalização das obrigações assumidas no âmbito das ações civis públicas já existentes, e dos requerimentos cabíveis, no âmbito judicial ou extrajudicial, devem ser ajuizadas as ações judiciais necessárias, principalmente no âmbito coletivo, já que as entidades com legitimidade ativa para ação civil pública têm à sua disposição melhores instrumentos para obter tutela jurisdicional favorável, considerando-se a complexidade jurídica e probatória. Ademais, uma vez obtida a procedência dos pedidos, é possível que seus efeitos se estendam a todos os atingidos por aquela causa de pedir. No caso de direitos difusos e coletivos, pode ser promovida a execução coletiva desde já, estendendo os efeitos a todos vinculados àquela situação de fato ou unidos por relação jurídica. No caso de direitos individuais homogêneos, realidade que se analisa nesse trabalho, os efeitos podem ser estendidos a todas as mulheres que tiveram suas funções laborais desconsideradas, isto é, todas que tiveram seus direitos individuais violados por aquele núcleo comum. Estas poderão utilizar do título executivo para iniciar a fase de liquidação, nos termos do art. 95 do Código de Defesa do Consumidor, facilitando sobremaneira seu acesso à tutela jurisdicional.

## CONCLUSÃO

O presente artigo dispõe, em seu primeiro capítulo, acerca das políticas reparatórias da Fundação Renova, decorrentes do derramamento dos 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos na Bacia do Rio Doce, que ocasionou danos incalculáveis a direitos difusos e coletivos, além da afetação aos direitos individuais de cada vítima, de todos os 41 municípios atingidos, de Minas Gerais e Espírito Santo.

Nesse contexto, foram abordadas as principais Ações Civis Públicas ajuizadas em detrimento dos responsáveis pelo crime ambiental, o desenvolvimento do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) edo TAC Governança e o processo de criação da própria Fundação Renova.

Nesse ponto, tratou-se da peculiaridade da situação das mulheres vítimas, que, além de sofrerem com o aumento do trabalho reprodutivo, da violência doméstica e de problemas de saúde correlatos após o referido crime ambiental, têm direitos negados ao receberem indenizações inferiores às atribuídas aos homens ou sequer serem consideradas titulares para a reparação. Esta problemática foi introduzida a partir das considerações do Relatório Preliminar da Defensoria Pública do Espírito Santo e da Recomendação Conjunto número 10, desenvolvida pelas entidades mencionadas, além do Relatório da FGV.

O segundo capítulo tratou sobre a divisão sexual do trabalho e as atribuições domésticas exercidas pelas mulheres, sob o viés do feminismo marxista. Assim, a origem da divisão sexual do trabalho, suas raízes na sociedade patriarcal e como o capitalismo acabou por aumentar a desigualdade entre

homens e mulheres foram abordados. Apresentou-se que, estruturalmente, atribui-se aos homens o trabalho público, socialmente posicionado no âmbito de poder e sucesso. Às mulheres, por sua vez, confere-se a esfera doméstica, afetiva e desvalorizada, em decorrência, especialmente, da opressão advinda da sociedade patriarcal, potencializada pelo capitalismo. Verificou-se que, além das tarefas domésticas, as mulheres têm atribuições de trabalhos (remunerados) informais e de expediente reduzido.

A pesquisa tratou, em seu terceiro capítulo, da Teoria do Impacto Desproporcional, apresentando, brevemente, o desenvolvimento desta, inclusive seu *leading case*. Neste, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu ser inválida a política adotada por determinada empresa por impactar desproporcionalmente algumas pessoas em detrimento de outras, especialmente negros, apesar de não possuir explícita intenção discriminatória. Nesse contexto, discorreu-se sobre a possibilidade de essa teoria ser aplicada para garantir a igualdade de gênero.

Por fim, teceram-se considerações acerca da (in)validade das políticas indenizatórias da Fundação Renova, levando em conta a teoria do impacto desproporcional. Nesse sentido, conclui-se que sua neutralidade é aparente, pois, na verdade, impactam desproporcionalmente, de modo institucionalizado, às mulheres. Dessa forma, a pesquisa conclui que os critérios e a postura adotados, em sua generalidade, desconectada da realidade e dos parâmetros normativos associados às considerações de gênero, tornam muito mais difícil às mulheres o correto cadastramento, a comprovação do trabalho remune-

rado e, por conseguinte, o recebimento de indenizações como titulares; além de não reconhecerem o trabalho reprodutivo e outras formas de renda para fins de elegibilidade a reparações e priorização de recebimento, tampouco reconhecerem e/ou agirem adequadamente em relação a outras vulnerabilidades, como a ampliação da violência doméstica e outras deficiências em atendimento de saúde, em especial quanto a grupos prioritários, como gestantes, lactantes e idosas.

Confirmou-se, portanto, a hipótese apresentada, no sentido de que a política reparatória levada a efeito pela Fundação Renova não está sendo capaz de conferir o tratamento diferenciado às mulheres necessário a garantir isonomia no recebimento dos auxílios e das indenizações, nada fazendo para superar a histórica desigualdade de gêneros. Pelo contrário, contribui para acentuar a subjugação da mulher, em vez de reforçar e promover a autonomia feminina, que vem sendo paulatina e arduamente conquistada.

A disparidade, de informações e recursos, entre a Fundação Renova e as vítimas do rompimento da barragem, por sua vez, deve aguçar o olhar do pesquisador para a verificação da validade dos acordos realizados. Assim, se não corroborada pela transparência e equilíbrio necessários, deve-se concluir pela invalidade destes. Nesse sentido, a pesquisa retomou as disposições encontradas na referida Recomendação nº 10, ao concluir pela impossibilidade de o Programa de Indenização Mediada previr quitações integrais quanto aos danos sofridos pelos atingidos pelo crime ambiental. Esta cláusula é abusiva e, dentro de uma análise aprofundada, afeta sobremaneira às mulheres. Ademais, tratou-se também

da impossibilidade de se falar em prescrição do direito de reparação das vítimas do derramamento de lama, tanto pelo fato de serem danos contínuos/permanentes, quanto pelo fato de que o ajuizamento de ação coletiva interromper o prazo prescricional para ação individual.

Por fim, sugeriu-se que as entidades com legitimidade para tanto continuem a atuar ativamente no âmbito coletivo, judicial e extrajudicial, auxiliando as atingidas e atingidos na condução de acordos, ajuizando as ações necessárias e realizando os requerimentos cabíveis no âmbito das já existentes, de modo especialmente sensível ao viés de gênero, a fim de superar-se a histórica desigualdade, promovendo-se efetiva emancipação das mulheres, na maior medida possível.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. [2.ed., 10. reimpr. rev. e ampl.]. - São Paulo: Boitempo, 2009.

ÁVILA, Maria Betânia. As mulheres no mundo do trabalho e a relação corpo e sujeito. **Cadernos de Crítica Feminista**. Recife. Ano V, n. 4, dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 1946. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgado em: 03/04/2013. Publicado



em: 16/05/2013. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1747623>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp 1074006/MS. Relator: Ministro Lázaro Guimarães (Desembargador Convocado do TRF 5ª Região). Julgado em: 12/06/2018. Publicado em: 20/06/2018. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201700649972&dt\\_publicacao=20/06/2018](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201700649972&dt_publicacao=20/06/2018)>. Acesso em 07 jul. 2019.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgInt no AgInt no AREsp 1076640/MS, Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. Julgado em: 17/10/2017. Publicado em: 26/10/2017. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201700691610&dt\\_publicacao=26/10/2017](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201700691610&dt_publicacao=26/10/2017)>. Acesso em 07 jul. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº0023863-07.2016.4.01.3800(número PJe1016756-84.2019.4.01.3800). Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em 12 set. 2020.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Ação Civil Pública nº. 0069758-61.2015.4.01.3400 (número PJe 1024354-89.2019.4.01.3800). Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>> e <<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/login.seam>>. Acesso em 12 set. 2020.

BRUSCHINI, Cristina. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não-remunerado. **Revista brasileira de**

**estudos de população**, v. 23, n. 2, p. 331-353, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbepop/v23n2/a09v23n2.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

CARRASCO, Cristina. **A sustentabilidade da vida humana: um assunto de mulheres?** In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam (Org.). Caderno Sempre Viva, “A produção do viver”: ensaios de economia feminista. São Paulo: SOF, 2003, p. 11-49.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN (CEDAW). **General Recommendation n. 37 on Gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change**. 2018. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1626306#record-files-collapse-header>>. Acesso em 14 abr. 2021.

DAVIS, Angela. **Mulheres, Raça e Classe**. São Paulo: Boitempo, 2016(244).

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO. **Relatório Preliminar Sobre a Situação da Mulher Atingida pelo Desastre do Rio Doce no Estado Do Espírito Santo**. Vitória, 05 nov. 2018. Disponível em: <<http://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2016/10/Relato%CC%81rio-questao-de-genero-5-de-nov-de-2018-2.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESPÍRITO SANTO et al. **Recomendação Conjunta nº 10 de 26 de março de 2018**. Belo Horizonte/MG e Linhares/ES, 26 de março de 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>>. Acesso em 18 jun. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo, Boitempo, 2019 (188).

FALQUET, Jules, 2012 apud CISNE, Mirla. Feminismo e marxismo: apontamentos teórico-políticos para o enfrentamento das desigualdades sociais. **Serviço Social & Sociedade**, n. 132 p. 211-230, 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282018000200211&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282018000200211&script=sci_arttext&tlng=pt)> Acesso em 26 jun. 2019.

FONSECA, Bruno Borges Gomes da. **Direito Humano e Fundamental ao trabalho na perspectiva Marxiana**. Tese (Doutorado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória. 2017.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ou reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. **Cadernos de Campo**, v. 15, p. 231-239, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109>>. Acesso em 13 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. **Estudos feministas**, Florianópolis, v. 15 (2), p. 291-308, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2007000200002/1781>>. Acesso em 14 jun. 2020.

FREITAS, Christiana de. A questão de gênero no caminho da reparação. **Conhecimento, Pessoas e Comunidades. Fundação Renova**. 25 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.caminhodareparacao.org/a-questao-de-genero-no-caminho-da-reparacao/>>. Acesso em 16 jul. 2019.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova**. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29016/FGV\\_A%20Situacao%20das%20Mulheres%20Atingidas%20pelo%20Desastre%20do%20Rio%20Doce%20a%20partir%20dos%20Dados%20da%20Ouvidoria%20da%20Fundacao%20Renova.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29016/FGV_A%20Situacao%20das%20Mulheres%20Atingidas%20pelo%20Desastre%20do%20Rio%20Doce%20a%20partir%20dos%20Dados%20da%20Ouvidoria%20da%20Fundacao%20Renova.pdf)>. Acesso em 13 set. 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Hora de Avançar- Carta Aberta à População de Mariana**. 16 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/noticia/hora-de-avancar-carta-aberta-a-populacao-de-mariana/>>. Acesso em 16 jul. 2019.

GELINSKI, Carmen R. Ortiz G.; PEREIRA, Rosângela Saldanha. Mulher e trabalho não remunerado. **Mulher e Trabalho**, v. 5, 2011. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/mulheretrabalho/article/viewFile/2714/3037>>. Acesso em 26 jun. 2019.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o Direito como instrumento de transformação social. A experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001 (444).

GRUPO DE ESTUDOS EM TEMÁTICAS AMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS- GESTA UFMG. **Retrocesso na reparação das perdas e danos aos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana – MG**. Belo Horizonte, 01 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2018/10/representacao-gesta-reparacao-mariana.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2019.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Tradução: Fátima Murad. **Cadernos de Pesquisa** (v. 37), n. 132, set./dez. p. 595-609, 2007.

Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/344/348>>. Acesso em 26 jun. 2020].

KERGOAT, Danièle. **Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo**. In: Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003, p. 55-63.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL et al. **Termo de Ajustamento de Conduta- TAC Governança**. Belo Horizonte, 25 jun. de 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca/view>>. Acesso em 12 jun. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Parecer nº 279/2018/SPPEA**, 22 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>>. Acesso em 07 jul. 2019.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Mulheres, Resistência do Rio Doce**. 04 nov. 2018. Disponível em: <<http://mabnacional.org.br/noticia/mulheres-resist-ncia-do-rio-doce>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

RAMBOLL. **Avaliação do Programa de Reparação Integral da Bacia do Rio Doce**. 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorio-ramboll>>. Acesso em 12 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Informações sobre a perspectiva de gênero nos dados de gestão da reparação aos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão** - Relatório Preliminar Descritivo. 2018. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/pesquisa-na-bacia-do-rio-doce-retrata-situacao-das-mulheres-atingidas-pelo-rompimento-da-barragem-de-fundao.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO QUADRIMESTRAL DAS PRINCIPAIS QUESTÕES COM OS INDICADORES PROPOSTOS**. 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll/relatorio-quadrimestral-das-principais-questoes-com-os-indicadores-propostos>>. Acesso em 13 set. 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017 (864).

RUBIN, Gayle. **O tráfico de mulheres**: notas sobre a “economia política” do sexo. Tradução de Cristine Rufino Dabat, Edileusa Oliveira da Rocha, Sonia Corrêa Recife: SOS Corpo, 1993(32). [ <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/1919?show=full>- acesso em 17 jun. 2020].

SAFFIOTI, Helleieth I. B. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987 (120).

\_\_\_\_\_. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. **Cadernos pagu** (16), 2001, p. 115-136. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/cpa/n16/n16a07.pdf>>. Acesso em 05 maio 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, p. 11-32, 1997.

\_\_\_\_\_. **As tensões da modernidade**. Texto apresentado no Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2001.

\_\_\_\_\_. **Poderá o direito ser emancipatório?** Vitória: FDV; Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007 (112).

\_\_\_\_\_. **Os conceitos que nos faltam**. Sociedade Breve, Jornal de Letras, 1º de agosto de 2018. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/pages/pt/opiniaio.php>>. Acesso em 20 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019 (478).

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial**. In: PIOVESAN, Flavia; SOUZA, Douglas Martins de. **Ordem jurídica e igualdade étnico-racial**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, 2006, p. 59-108.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**. V. 20, n. 2, jul.-dez., p. 71-99, 1995. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721/4066>>. Acesso em: 21 maio 2020.

O futuro foi adiado por si mesmo. Enquanto o presente permite ver impresso em si a monstruosidade de um futuro passado, resultado de decisões passadas, de riscos que deveriam ter sido evitados, de uma racionalidade que sabemos arriscada, mas da qual não se pode isolar as razões. Esses riscos agora se manifestam como fatalidade, como estradas fechadas, como inevitabilidade.

**Raffaele De Giorgi**

ISBN 978-65-88555-09-5



9 786588 555095

