

Acesso à Justiça e Desastres: as Assessorias Técnicas Independentes e a Participação Direta das Pessoas Atingidas em Conflitos Coletivos Complexos

Access to Justice and Disasters: Independent Technical Advice and the Direct Participation of Affected People in Collective Complex Conflicts

MARIA CECÍLIA DE ARAÚJO ASPERTI^{1, I}

^I Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV Direito SP). São Paulo (SP). Brasil.

CAMILO ZUFELATO^{2, II}

^{II} Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). Ribeirão Preto (SP). Brasil.

CAROLINA TREVILINI GARCIA^{3, III}

^{III} Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP), Ribeirão Preto (SP). Brasil.

RESUMO: O artigo examina a atuação das assessorias técnicas independentes como um meio de viabilizar a participação direta em casos de desastres, na arena extrajudicial e judicial. Diante do sistema atual de legitimidade extraordinária *ope legis*, questiona-se como assegurar a participação direta, informada e efetiva de pessoas atingidas na tomada de decisões no âmbito das ações coletivas. Por meio do estudo do caso do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana/MG, ou “Caso Rio Doce”, e mediante análise documental, objetivou-se estudar como se deu o reconhecimento do direito dos atingidos à assessoria técnica, qual o seu papel e quais foram (e têm sido) os entraves encontrados para a sua atuação. O estudo descreve a atuação dos legitimados extraordinários, a

1 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5945-9455>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0816-3464>.

3 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8456-2793>.

construção do modelo de participação direta no caso e a sua implementação. Conclui que as assessorias técnicas possuem um papel específico, no qual independência técnica e neutralidade não se confundem. Na análise do caso, viu-se que a implementação do modelo das assessorias enfrentou grandes resistências, sendo, contudo, possível constatar a importância desse apoio interdisciplinar para mobilização e preparação das pessoas atingidas para atuar de forma efetiva e informada nos diversos espaços decisórios.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; participação direta; contraditório; processo coletivo; assessoria técnica; desastres; Barragem do Fundão; Mariana; Rio Doce.

ABSTRACT: The article examines the role of independent technical advisors as a means of enabling direct participation of victims in disaster cases, in the extrajudicial and judicial arenas. In view of the current procedural system of extraordinary *ope legis* legal standing, the question is how to ensure the direct, informed and effective participation of affected people in decision-making within the scope of collective actions. Through the study of the case of the rupture of the Fundão dam, in Mariana (MG), or “Caso Rio Doce” and through documentary analysis, the objective was to study how the right of those affected by the disaster to technical guidance was recognized, what was role envisioned and what were (and have been) the obstacles encountered. The study describes the role of the class representatives, the design of the model of direct participation in the case and its implementation. It concludes that technical advisors have a specific role, in which technical independence and neutrality are not to be confused. In the analysis of the case, it was seen that the implementation of the advisory model faced great resistance, being, however, possible to verify the importance of this interdisciplinary support for the mobilization and preparation of the affected people to act effectively and informed in the different decision-making arenas.

KEYWORDS: Access to justice; direct participation; due process; independent technical advice; class actions; disasters; Fundão Dam; Mariana; Rio Doce.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Processos coletivos em casos de desastres e a participação dos atingidos; 2 Caso Rio Doce: breves notas metodológicas; 3 Caso Rio Doce e a atuação das ATIs; 3.1 Contexto e descrição do caso: acordos firmados e a demanda por participação direta; 3.2 Assessorias técnicas independentes e o desenho de um modelo de participação direta; 3.3 Implementação do modelo das ATIs; 3.3.1 Discussão sobre a independência das assessorias; 3.3.2 Resistências na contratação das ATIs e consequências para os territórios; 3.4 Elementos para uma participação direta, efetiva e informada: o exemplo de Gesteira; Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO

Se, em algum momento da história, acreditava-se ser o Brasil um lugar privilegiado por não ser atingido por eventos extremos como terremotos, furacões e tornados, hoje em dia é impossível não colocar o País no centro do debate sobre desastres socioambientais.

Eventos como enchentes⁴, secas, aparecimento de manchas de óleo nas praias do Nordeste, aumento das queimadas e desmatamento da Amazônia, poluição dos rios na região dos Tapajós, deslizamentos de terras, rompimento e transbordamentos de barragens hidrelétricas e de rejeitos de minérios são apenas alguns exemplos mais recentes de ocorrências que desencadearam desastres de grande complexidade, com vastos impactos socioeconômicos e socioambientais.

A gravidade desses impactos está diretamente ligada às condições preexistentes nas localidades afetadas, vulnerabilidades e desigualdades⁵. Essa compreensão da complexidade e da relação entre desastres e desigualdades faz com que as medidas preventivas e/ou de remediação devam ser pensadas e implementadas em conjunto com as comunidades atingidas, assegurando-lhes protagonismo, acesso à informação e meios efetivos e adequados de tutela de seus direitos. Daí por que, novamente, o tema merece centralidade no Brasil.

É nesse sentido que o Marco de Sendai (ONU, 2015) reconhece a necessidade de que a prevenção e a gestão de desastres adotem uma abordagem centrada nas pessoas atingidas, viabilizando-se uma “participação inclusiva, acessível e não-discriminatória”, especialmente para mulheres, crianças e pessoas em situação de vulnerabilidade, que sofrem, de forma desproporcionalmente mais grave, os efeitos de um desastre (ONU, 2015, p. 4-8).

Essas recomendações ganham contornos ainda mais urgentes no contexto pós-desastre e nas medidas necessárias para reparação dos danos. É preciso assegurar o acesso, pelas pessoas atingidas, a instrumentos efetivos e adequados para reclamar a reparação integral dos danos sofridos, tanto em âmbito extrajudicial quanto judicial. Isso inclui as ações individuais, comu-

4 Considerando apenas desastres decorrentes de enchentes, o Observatório de Desastres Naturais da Confederação Nacional de Municípios informa, com base em dados Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que, no período entre 1º outubro de 2017 até 17 de janeiro de 2022, foram 28,8 milhões de pessoas afetadas, incluindo 637 mortos, 171.789 desabrigados e 819.843 desalojados (CNM, 2022). Esses dados sequer contabilizam as enchentes ocorridas em fevereiro de 2022, como em Petrópolis/RJ, que já fez mais de 200 vítimas, dezenas de pessoas desaparecidas e milhares de desabrigados e desalojados.

5 Segundo definição do United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), escritório das Nações Unidas voltado para estratégias de prevenção e gestão de desastres, deve-se entender que um desastre é uma séria perturbação no funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala em razão da interação de eventos perigosos com condições prévias de exposição, vulnerabilidade e capacidade, acarretando perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e/ou ambientais (ONU, 2016, p. 13; FGV, 2019, p. 27). Ou seja, desastres ocorrem predominantemente ou têm efeitos mais graves onde há pobreza, desigualdade e vulnerabilidade (FGV, 2019, p. 7).

mente mais voltadas à indenização pelos danos sofridos, e as ações coletivas, que podem veicular pedidos de variada natureza voltados à resposta emergencial, reparação e reconstrução de danos e, ainda, implementação de medidas de mitigação e prevenção.

Nesse contexto, um importante desafio é colocado: como assegurar a participação direta, informada e efetiva de comunidades atingidas por desastres pela via da ação coletiva?

Os obstáculos são muitos. A começar pela própria estrutura do processo coletivo, no qual a legitimidade ativa é atribuída pelo legislador a determinados entes, tidos como “porta-vozes” adequados para a defesa dos direitos da coletividade, em face da inviabilidade da participação direta de todos os interessados. Além disso, a vulnerabilidade das pessoas atingidas agrava as possibilidades de participação e influência nos rumos de ações coletivas ajuizadas pelos legitimados. Há, ainda, um enorme desequilíbrio de recursos e informações entre as comunidades, o Poder Público e as empresas causadoras de desastres, que, muitas vezes, protagonizam disputas informacionais e técnicas que afastam ainda mais o processo de seus principais interessados.

Dentre as variadas ações coletivas relacionadas a desastres que tramitaram no Judiciário brasileiro nos últimos anos, merece destaque o arcabouço de ações e acordos firmados no contexto do desastre relativo à Barragem de Fundão, em Mariana/MG, operada pela Samarco S.A., empresa mineradora controlada pela Vale S.A. e pela Billiton Brasil Ltda. Tal desastre pode ser referenciado como “Caso Rio Doce”, dadas as suas consequências danosas que se estendem ao longo de toda a bacia do rio Doce e seus afluentes, inclusive sua foz e na região estuarina, costeira e marinha do Espírito Santo. Trata-se de um caso emblemático no estudo da interpretação de conceitos jurídicos ligados à gestão de risco e de desastres no ordenamento jurídico brasileiro (LEITÃO, 2018), bem como para a compreensão do uso de ações coletivas e processos estruturais em casos complexos (VITORELLI, 2020, p. 59).

Assim, diante da importância do caso e de sua representatividade na descrição do fenômeno a ser estudado e seu contexto – qual seja, a participação direta em casos complexos envolvendo desastres –, faz-se pertinente o uso do método do estudo de caso, que permite essa investigação objeto em profundidade, de modo contextualizado (KIN, 2015, p. 17-18).

A fim de compatibilizar a complexidade do caso e os limites do presente estudo, adota-se como recorte o exame de aspectos atinentes aos acordos firmados entre entes públicos, instituições do sistema de justiça e as empresas envolvidas no desastre, bem como os documentos processuais relativos às ações coletivas e respectivos incidentes em trâmite perante a 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais (“12ª Vara Federal”), conforme será descrito no item 3.

Ainda em termos de recorte, importa para o endereçamento da questão proposta a análise do papel das Assessorias Técnicas Independentes (ou ATIs), organizações que deveriam ser contratadas para viabilizar a participação “ampla e informada” dos atingidos ao longo de todo o “processo relativo ao diagnóstico socioeconômico e às reparações integrais de seus direitos” (conforme cláusula 7.1. do Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar – vide item 2). O caso Rio Doce foi especialmente paradigmático no tocante ao estabelecimento em sede judicial da obrigação, para as poluidoras, de custeio da contratação de ATIs, com vistas à viabilização da participação direta dos atingidos na elaboração do diagnóstico de danos e estabelecimento de medidas para sua reparação.

Assim, por meio de revisão de literatura e de análise documental, objetiva-se estudar como se deu o reconhecimento do direito dos atingidos à assessoria técnica no caso Rio Doce, bem como o papel pensado para ser desempenhado por essas organizações para viabilizar uma participação direta, efetiva e informada, pelos atingidos. Pretende-se, ainda, analisar os entraves e resistências encontrados pelas ATIs para exercício de suas funções e como os demais atores do caso conceberam e interagiram com a figura das ATIs ao longo do trâmite processual de modo a “oferecer uma visão holística do fenômeno estudado” (ALVEZ-MAZZOTTI, 2006, p. 650). O artigo refere-se, inicialmente, ao tratamento processual conferido ao tema da participação direta em processos coletivos, apontando-se os obstáculos enfrentados em termos de técnica processual e, também, na prática, em contextos de desastres. Em seguida, realiza uma breve contextualização do caso Rio Doce, descrevendo os principais desdobramentos negociais e judiciais relacionados à participação e à contratação das ATIs. Aprofunda-se, então, no estudo do papel e da atuação das ATIs, usando-se, para tanto, da análise de documentos das Ações Cíveis Públicas nºs 69758-61.2015.4.01.3400 e 23863-07.2016.4.01.3800, com ênfase nos debates sobre a contratação das ATIs e da atuação de uma delas em uma situação específica: o reassenta-

mento coletivo dos atingidos deslocados compulsoriamente no povoado de Gesteira, no Município de Barra Longa/MG.

Uma observação preliminar a ser realizada é quanto ao uso do termo “atingido” ao longo do texto. Expressão frequentemente objeto de disputa, seu uso legitima a busca por reparação por grupos sociais, famílias ou indivíduos que sofrem os efeitos sociais, econômicos e culturais de determinado empreendimento ou desastre (VAINER, 2003; CDDPH, 2010). Tanto assim que é a expressão usada nos termos de ajustamento de conduta firmados no caso Rio Doce, com exceção do termo de transação e ajustamento de conduta (“TTAC”), que não contou com a participação das instituições de justiça, tampouco de outras representações das vítimas nas tratativas que levaram a sua elaboração.

1 PROCESSOS COLETIVOS EM CASOS DE DESASTRES E A PARTICIPAÇÃO DOS ATINGIDOS

Em todo e qualquer modelo de tutela coletiva, a ideia de acesso à justiça está fortemente pautada na preocupação de quem será responsável pela defesa desses direitos em juízo. Processos coletivos são, em essência, conduzidos “por representantes de grupos”⁶, com participação indireta, portanto, das pessoas e das coletividades. Haverá sempre um ponto de tensão focalizado no modo e na qualidade dessa representação, pois essa é a própria razão de ser dos processos coletivos. A participação no e pelo processo ganha dimensões típicas no âmbito da tutela coletiva.

O legislador brasileiro, no movimento de regulamentação do tema da legitimidade ativa do processo coletivo, utilizou-se de um modelo de legitimidade concorrente e disjuntiva por meio da qual se atribui legitimidade ativa a entes que se supõem realizem adequadamente a defesa dos direitos da coletividade atingida pela ameaça ou dano coletivo, os quais estão autorizados a atuar sozinhos, sem a obrigatoriedade de atuação conjunta de outros legitimados. No rol dos legitimados ativos do processo coletivo brasileiro, encontram-se, basicamente, entes públicos e associações civis (arts. 5º da LACP e 82 do CDC); no processo coletivo trabalhista, os sindicatos também são dotados de legitimidade ativa (art. 8º, III, da CF).

6 O termo representantes é aqui empregado em seu sentido *lato*, e não *stricto*. Representação processual *stricto sensu* é figura exclusiva do processo individual, nos termos do art. 71 do CPC, e não guarda qualquer relação ou aplicação com a atuação dos legitimados ativos no processo coletivo.

O debate que se coloca para uma adequada conformação do instrumento coletivo diz respeito, portanto, às possibilidades de se assegurar vias ou graus de participação direta das vítimas ou dos titulares do direito material, a despeito desse modelo de legitimação.

Nesse sentido, tem-se que o processo judicial, enquanto instrumento de resolução de conflitos por meio de imposição de decisão jurisdicional do Estado, tem como condição de validade e legitimidade da força de um ato decisório a efetiva participação dos sujeitos processuais na formação do convencimento do órgão julgador. Em termos processuais, essa participação se dá por meio do princípio constitucional do contraditório⁷.

É preciso entender, contudo, que o contraditório não se limita à função informação-reação, nem à influência das partes: deve ser compreendido também como um conjunto de atividades colaborativas de todos os interessados para a construção conjunta das respostas jurisdicionais ao caso concreto. Nesse sentido, o contraditório se desdobra em verdadeira e indispensável colaboração das coletividades para que seja possível construir, de forma conjunta e dialogada, decisões ou acordos que satisfaçam as expectativas de tais problemas complexos⁸.

Considerando essa importância fulcral do contraditório e da participação no processo e, em especial, no processo coletivo, críticas são feitas ao modelo adotado pelo Brasil, o qual teria mantido suas raízes em um sistema de bilateralidade de interesses, tipicamente do modelo de tutela individual, impossibilitando que as diversas dimensões coletivas dos conflitos de interesses ou de subgrupos aflorassem na relação processual (ARENHART, 2020). A atribuição da legitimidade ativa somente a entes intermediários, na sua grande maioria entes públicos, também seria um fator que dificultaria ou mesmo impossibilitaria a participação dos verdadeiros afetados pelo conflito⁹, inclusive com propostas de revisão do regime de legitimidade ati-

7 ZUFELATO, C. *Contraditório e vedação às decisões-surpresa no processo civil brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 43-44.

8 "Se a participação e a influência são características inerentes a todo processo, pela via da cooperação que é inerente ao princípio do contraditório, nos processos estruturais tal participação e influência ganha potencializada importância, em razão da natureza do objeto do processo e da indispensável construção dialogada e progressiva das medidas judiciais aplicáveis ao caso concreto." (ZUFELATO, C. *Contraditório e vedação às decisões-surpresa no processo civil brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 93)

9 "Referida previsão reflete a inviabilidade de se afastar da discursividade procedimental os interessados nos processos coletivos, visto que a legitimação para agir nas ações coletivas atuais se concentra em entes intermediários – Ministério Público, Sindicatos, Associações e Partidos Políticos, anula a possibilidade de participação dos reais interessados, que serão os afetados pelo provimento." (FERREIRA, J. M. M. *Teoria do processo coletivo no modelo participativo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 110-111)

va para contemplar como legitimados grupos e coletividades de acordo com as situações fáticas do litígio coletivo, e não previamente estabelecido pela lei¹⁰.

Ao remontar as discussões que deram origem à lei da ação civil pública no Brasil, é possível verificar, em sua gênese, preocupações com um modelo de processo coletivo que fosse pautado na participação dos grupos sociais¹¹, e outras questões que hoje afloram com maior clareza do que naquele momento inicial da criação do modelo brasileiro. Grinover, na esteira das posições defendidas por Cappelletti (CAPPELLETTI, 1975, p. 3), afirmava a relevância de que os interesses de grupos sejam protegidos judicialmente pelo que então se denominava *corpos intermediários*, ou seja, entidades que reunissem os próprios integrantes da coletividade afetada e fossem porta-voz destes em juízo. Nesse contexto, o corpo intermediário por excelência vislumbrado à época foram as associações, que de fato despontavam com proeminência na defesa de direitos coletivos como o meio ambiente e o consumidor, sobretudo¹². A autora vislumbrara que essa atuação da sociedade e dos grupos na solução de conflitos coletivos implicaria uma participação no processo judicial que lhe caracteriza como participação política e não meramente jurídica, transformando esses atores em verdadeiros agentes políticos¹³.

10 “Em superação ao modelo subjetivista, que define os direitos e interesses a partir do sujeito e afirmando a necessidade de prevalência da corrente objetivista, verificamos que seu autor, Vicente de Paula Maciel Junior, defende a redefinição dos chamados direitos e interesses difusos, para concluir que somente a partir dos fatos ou circunstâncias de fato poderemos verificar quais serão os legitimados naturais a participarem do debate processual para construção de uma decisão participada. A importância desse conceito para o processo decorre do fato de que não se tem sujeitos legitimados previamente pela norma. Todos os interessados difusos que forem tocados pelos fatos ou circunstâncias de fato são legitimados para o processo.” (FERREIRA, J. M. M. *Teoria do processo coletivo no modelo participativo*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017. p. 131)

11 “Por outro lado, a solução macroscópica de tais conflitos, por intermédio de processos em que a lide seja resolvida, de uma vez por todas, com relação a todos os titulares dos interesses em conflito, significa a acolhida de novas formas de participação, pela ação de corpos intermediários.” (GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 01)

12 “Mas é somente em épocas recentes que novos *corpos intermediários* começam a surgir e a proliferar: novos grupos, novas categorias, novas classes de indivíduos, conscientes de sua comunhão de interesses, de suas necessidades e de sua fraqueza individual, unem-se contra as tiranias da nossa época, que não é mais exclusivamente a tirania dos governantes: a opressão das maiorias, os interesses dos grandes grupos econômicos, a indiferença dos poluidores, a inércia, a incompetência ou a corrupção dos burocratas. E multiplicam-se as associações para a defesa dos direitos civis, as associações de consumidores, de defesa da ecologia, de amigos de bairros, de pequenos investidores.” (GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 33)

13 “Em primeiro lugar, é o dado político que altera o conceito de processo, não mais entendido como clássico instrumento de solução de lides intersubjetivas, mas transformado em meio de solução de conflitos metaindividuais, por isso mesmo tipicamente políticos. Assim como se modifica o conceito de processo, muda o de ação, a qual se transforma em meio de participação política, numa noção aberta de ordenamento jurídico, em contraposição à fechada rigidez que deriva das situações substanciais tradicionais. [...] A tutela jurisdicional de situações não mais meramente individuais transforma-se na expressão de um modo de

Já Barbosa Moreira apontava uma característica da legitimidade ativa no processo coletivo que é de grande relevância para os problemas atuais, qual seja, o fato de a escolha do legislador no sentido de ser suficiente que um único legitimado ativo defenda o direito coletivo em juízo não exclui que sejam admitidos outros legitimados ou coletividades, numa verdadeira combinação de diversos tipos e graus de participação dos interessados (BARBOSA MOREIRA, 1984, p. 100).

Essas preocupações acerca das limitações da participação da coletividade no modelo de processo coletivo ganham contornos ainda mais significativos em casos complexos, dentre estes os processos judiciais que tratam de desastres. São situações nas quais os obstáculos enfrentados pelas vítimas acabam por distanciá-las ainda mais dos legitimados institucionais, cujos prepostos, a despeito de tentativas de aproximação, não vivenciam, de fato, os diversos e complexos desdobramentos tal como as comunidades atingidas. Na defesa de seus interesses, tem-se, na maioria das vezes no polo ativo, o Ministério Público, Defensoria Pública e outros legitimados institucionais que, geralmente, não possuem infraestrutura para sozinhos equacionarem as inúmeras variáveis e viabilizarem formas de levantamento de informações, realização de diagnósticos socioeconômicos e estudos técnicos que se fizerem necessários (GARCIA, 2021, p. 120). Além disso, como já mencionado, desastres tendem a atingir de forma desproporcionalmente mais grave e frequente os grupos que já são vulneráveis. Os efeitos da intensificação dessas vulnerabilidades são sentidos também em termos de acesso à justiça, dificultando um já difícil acesso aos espaços decisórios.

Do outro lado dessas ações coletivas estão os entes que estão sendo responsabilizados pelos danos do desastre e por sua reparação, em sua maioria atores de grande porte, como o Poder Público, suas concessionárias e grandes empresas públicas e privadas. Esses entes, tanto pelo seu porte quanto pelo seu envolvimento com frequência em casos similares, tipicamente possuem um acesso privilegiado a informações, a uma advocacia especializada e a técnicos e especialistas capazes de produzir e interpretar laudos (GALANTER, 1974, p. 77-107; CDDPH, 2010, p. 22).

Há, ainda, outras dificuldades a serem apontadas em termos de participação dos atingidos nesses processos judiciais, como: (i) a existência,

apropriação coletiva de bens comuns e, contemporaneamente, na manifestação de uma necessidade de participação, por intermédio da justiça.” (GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 36)

dentre os atingidos, de subgrupos, com interesses e danos diversos¹⁴; (ii) a necessidade de produção probatória complexa e multidisciplinar, em estudos técnicos de difícil interpretação; (iii) a complexidade e a urgência das medidas de resposta e reconstrução a serem adotadas; (iv) a complexidade do trâmite processual, que pode se estender por anos e culminar em diversos desdobramentos, com acordos e decisões parciais, procedimentos de liquidação e execução numerosos, dentre outros.

Se os obstáculos existem, a participação direta das pessoas atingidas é essencial para a legitimidade e efetividade do processo judicial enquanto via de busca pela remediação adequada dos danos sofridos. Apenas elas sabem identificar e relatar os danos e desdobramentos de um desastre em seu território e em seus modos de vida. Seus saberes e vivências são fundamentais para uma adequada valoração de danos que leve em conta aspectos materiais e imateriais. Também por viverem a dinâmica dos ecossistemas e os impactos é que conseguem, melhor do que ninguém, identificar as correlações e avaliar quais medidas precisam ser adotadas para a reconstrução de seu território.

Assim, tem-se que a participação direta dos atingidos é crucial para efetivação do propósito de cooperação subjacente ao contraditório, bem como para a construção de decisões e acordos efetivos, viáveis e dotados de legitimação social. Essa participação, como já dito, encontra óbices sociais, técnicos e jurídicos, escancarando a influência das desigualdades estruturais na forma como as populações sofrem os efeitos de um desastre.

Ainda, essa participação direta precisa ser exercida de modo efetivo e informado, razão pela qual o trabalho de organizações voltadas a viabilizar esse acesso à informação e fomentar a mobilização social pode ser algo transformador em termos de acesso à justiça e de busca por um diálogo e uma barganha menos desigual. O histórico do caso Rio Doce retrata bem como se deu a construção desse ideário, em meio a um caso de complexidade fática e jurídica notáveis e no qual os obstáculos à participação dos atingidos aqui listados se verificaram de forma particularmente sensível.

14 “Novamente, supor que todos esses interesses possam estar agrupados no processo *apenas em dois núcleos (um ativo e outro passivo)* não é apenas uma ingenuidade gritante, mas, sobretudo, um enorme erro, capaz de deslegitimar a resposta jurisdicional ali obtida. Por essa precisa razão, aliás, outros sistemas, tal como os de origem anglo-americana, veem como natural a subdivisão da ‘classe’ inicial em subgrupos, que guardem maior homogeneidade e que possam ser adequadamente ouvidos no processo por um representante específico.” (ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.p. 75)

2 CASO RIO DOCE: BREVES NOTAS METODOLÓGICAS

Conforme indicado na introdução, adota-se a metodologia de estudo de caso com o propósito de realizar uma análise qualitativa em profundidade que possibilite investigar a pergunta proposta, qual seja, como assegurar a participação direta, informada e efetiva de comunidades atingidas por desastres pela via da ação coletiva.

O caso escolhido revela-se adequado dada a sua representatividade em termos de construção de modelos de governança processual e desenhos de participação, bem como pela sua complexidade fática e jurídica, como já apontado.

Em termos da construção do caso, inicia-se com a descrição de seu contexto e do caso em si para prosseguir com o estudo das unidades de análise, de modo a incorporar camadas que propiciem a compreensão da riqueza e da densidade das informações coletadas (MACHADO, 2019, p. 322). As unidades de análise, ou seja, os componentes do caso que receberão maior atenção e cuidado no decorrer da coleta e tratamento (YIN, 2015; MACHADO, 2019, p. 324), são, no caso, os acordos firmados e os desdobramentos processuais, mormente aqueles relacionados à atuação das ATIs: a criação do modelo, os trâmites e entraves para a sua implementação e um exemplo específico de uma atuação marcante no caso, que se deu com as discussões sobre reassentamento da comunidade de Gesteira¹⁵.

Ainda em termos metodológicos, a revisão de literatura realizada no item 1 e a construção do contexto e do caso em si no item 3, a seguir, permitem definir algumas categorias de análise que orientaram a coleta e sistematização dos documentos examinados: (1) a atuação dos entes legitimados no caso, na condição de substitutos processuais; (2) construção do modelo de participação direta; (3) implementação desse modelo; e (4) elementos a serem considerados para uma participação direta, efetiva e informada. Essas categorias são indicadas ao longo dos itens que se seguem na construção do caso estudado.

15 Para melhor direcionar essa análise e dada a extensão de documentos judiciais hoje no caso (estimam-se que são mais de 150 incidentes tramitando na junto às ações coletivas propostas), o estudo centrou-se nos autos principais das duas ações coletivas que tramitam conjuntamente (Processos nºs 69758-61.2015.4.01.3400 e 23863-07.2016.4.01.3800) e nos incidentes relativos ao Eixo Prioritário nº 10, que trata da contratação das ATIs (Processo nº 1003050-97.2020.4.01.3800) e ao Eixo Prioritário nº 3, acerca do reassentamento da comunidade de Gesteira (Processo nº 1000321-98.2020.4.01.3800). A estrutura desse compêndio de ações e incidentes processuais é descrita ao longo do item 3.

3 CASO RIO DOCE E A ATUAÇÃO DAS ATIS

3.1 CONTEXTO E DESCRIÇÃO DO CASO: ACORDOS FIRMADOS E A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO DIRETA

Em 5 de novembro de 2015, ocorreu o rompimento da Barragem de Fundão, localizada em Mariana/MG, quando então mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração foram despejados no Rio Gualaxo do Norte e percorreram a extensão do Rio Doce até desaguar no mar, no litoral do estado do Espírito Santo. Três distritos foram soterrados e desapareceram: Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira. Houve o deslocamento compulsório dos moradores das regiões atingidas e danos socioeconômicos e socioambientais até hoje ainda não diagnosticados em sua integralidade, dada sua variedade, complexidade, extensão e processualidade, na medida em que os prejuízos se renovam com o passar do tempo. Foram ao menos 45 municípios¹⁶ atingidos, dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Em 30 de novembro de 2015, a União e os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo ajuizaram a ACP 69758-61.2015.4.01.3400¹⁷, contra a Samarco, Vale e a BHP Billiton, para que fossem condenadas a elaborar e a implementar um plano global de recuperação. A ação foi distribuída para a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, e o valor da causa inicial era de 20 bilhões de reais.

No bojo dessa ação inicial, foi firmado um termo de transação de ajustamento de conduta (TTAC)¹⁸, em 2 de março de 2016. O objetivo do acordo era estabelecer as balizas para criação de uma fundação privada responsável por “recuperar, mitigar, remediar, reparar, inclusive indenizar, e nos casos que não houver possibilidade de reparação, compensar os impac-

16 Conforme Deliberação nº 58/2017 do CIF, que apresenta uma lista exemplificativa não exaustiva de localidades atingidas, não descartando a possibilidade de identificação de impactos ambientais e socioeconômicos em outras comunidades no futuro.

17 A redistribuição eletrônica desse processo atribui-lhe a numeração 1024354-89.2019.4.01.3800.

18 Segundo Cristiana Losekann e Bruno Milanez (2018, p. 28), “o TTAC, originalmente, foi construído a partir do (semi)tensionamento de dois atores: o governo (dimensão governamental) que, teoricamente, defenderia o controle público sobre as ações de mitigação e compensação e as empresas (dimensão privada), que argumentavam em favor de maior protagonismo dos agentes econômicos. Deve-se levar em consideração, porém, que, paradoxalmente, neste primeiro acordo, não só as empresas, mas também o governo, buscaram transferir a maior quantidade possível de responsabilidades para o setor privado. Do ponto de vista das empresas, quanto mais responsabilidade recebessem, maior autonomia teriam para operar. Do ponto de vista do governo federal, é preciso considerar que o processo de impeachment contra Dilma Rousseff foi aberto em 2 de dezembro de 2015, menos de um mês após o rompimento da barragem. Dessa forma, pode-se inferir que o governo possuía outras prioridades nesse momento e buscava desvencilhar-se do imbróglio do Rio Doce da forma mais célere possível”.

tos nos âmbitos socioambiental e socioeconômicos”. Essas atuações foram organizadas sob a forma de programas de reparação socioeconômicos e socioambientais, a serem submetidos para validação e monitoramento pelo Comitê Interfederativo (“CIF”), órgão do Poder Público de câmaras técnicas temáticas para interlocução permanente com a fundação durante o processo reparatório (GARCIA, 2021, p. 50/51). O acordo foi inicialmente homologado pelo Sistema de Conciliação do TRF1, porém essa homologação foi anulada a pedido do (“MPF”), sob o fundamento de que o juízo competente para a homologação era o da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, e não o TRF1¹⁹.

Em 3 de maio de 2016, o MPF propôs uma nova ACP, de nº 23863-07.2016.4.01.3800²⁰, contra a Samarco, Billiton, Vale, o estado de Minas Gerais, o estado do Espírito Santo e a União, ampliando o valor da ação de 20 bilhões, que era o valor da primeira ACP, para 155 bilhões de reais.

No contexto dessa nova ação, em janeiro de 2017, foi assinado o termo de acordo preliminar (“TAP”), que definiu a contratação de organizações para trabalharem com perícia, para dar assistência ao MPF na realização do diagnóstico socioeconômico e socioambiental (os “*experts*”)²¹. Em novembro do mesmo ano, foi firmado um aditivo ao TAP, que previu, dentre outros pontos, a contratação de assessorias técnicas aos atingidos. O documento cria requisitos mínimos para a escolha das organizações, dispõe sobre os preceitos que devem ser respeitados, explica a função de coordenação metodológica das assessorias técnicas exercida pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos, bem como o intercâmbio de informações, por meio de pareceres e relatórios entre a comunidade atingida e o Ministério Público.

Críticas relacionadas à atuação da Fundação Renova levaram o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e o MPF a realizar um estudo

19 Para o MPF, acordo também não podia prosperar porque não garantia a reparação integral dos danos, tendo sido firmado sem a participação do Ministério Público, tampouco dos atingidos nas negociações, dentre outros argumentos. Assim, o acordo não foi homologado, mas se manteve válido, dando as bases para a criação da Fundação Renova, em 28 de junho de 2016, e a efetiva instauração do CIF, sob gestão do Ibama.

20 A redistribuição eletrônica desse processo lhe atribuiu a numeração 1016756-84.2019.4.01.3800.

21 Os *experts* inicialmente previstos no TAP eram o Instituto Lactec, para a diagnóstico socioambiental; a Integratio, para o diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; a Ramboll, para a avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica; e o Banco Mundial, ou outra entidade definida pelas partes, para coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF (Cláusula 1.1). Com o Aditivo ao TAP, a Integratio e o Banco Mundial não foram mais contemplados, prevendo-se a contratação da Fundação Getúlio Vargas (“FGV”) para realizar os trabalhos de diagnóstico dos danos socioeconômicos e o Fundo Brasil de Direitos Humanos a atribuição de contratação, coordenação e acompanhamento das assessorias técnicas aos atingidos.

nas comunidades atingidas, descrito no Parecer nº 279/2018/SPPEA, que, por sua vez, embasou a Recomendação Conjunta nº 10, de 10 de março de 2018, assinada pelo MPF, MPMG, MPES, MPT, DPU, DPES e DPMG, apontando violações cometidas durante os procedimentos de reparação de danos decorrentes do evento, sobretudo no que tange à informação e participação dos atingidos²² (GARCIA, 2021, p. 53). As principais reclamações foram exclusão dos atingidos dos processos decisórios, decisões impositivas, não responsivas, pouco transparentes e que não indicam esforços para compensação integral dos danos causados à população local e ao meio ambiente. Quanto à ideia de se criar uma governança para o controle da Fundação Renova, os atingidos expressaram a preocupação de que o sistema cria apenas um “verniz de legitimidade” (GARCIA, 2021, p. 61). Segundo o Parecer Técnico nº 279/2018/SPPEA (2018, p. 44-45), um dos atingidos explicou:

Uma questão que nós temos é sobre a legitimação da Renova. Porque se a governança passar nos moldes que está sendo discutido aí, vai haver um processo formal de legitimação da Renova. Para nós, esse interesse de se discutir governança agora é um interesse da empresa, e não dos atingidos. Claro que a gente tem que discutir como a Renova funciona, porém, o controle da Renova deveria ser feito todo pelos atingidos e o CIF deveria ser no mínimo paritário. As decisões de como é que vão ser os programas, como é que vão ser distribuídos os recursos, deveriam ser feitos pelos atingidos e não por representações, e a gente já discutiu que teriam formas de fazer isso pelos próprios atingidos. Isso seria de fato a participação integral. A gente fazer esse pacto e essa discussão sobre governança é uma armadilha que resolverá primeiro o problema da Renova, e não o nosso.

Ainda assim, em 25 de junho de 2018, foi assinado o TAC-Governança, ou TAC-GOV²³, pelo MPF, MPMG, MPES, DPU, DPMG e DPES, a União, o estado de Minas Gerais, o estado do Espírito Santo, a Samarco, BHP Billiton, Vale e a Fundação Renova²⁴. Nesse acordo, documentou-se o reconhecimento da legitimidade das comissões locais formadas por atingi-

22 Recomendação Conjunta nº 10, de 26 de março de 2018. Disponível em: <http://www.mpf.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/relatorio-ramboll>. Acesso em: 12 dez. 2019.

23 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/tac-governanca/view>. Acesso em: 10 dez. 2019.

24 Os principais objetivos do TAC-GOV eram: (i) alterar o processo de governança previsto no TTAC para definir programas, projetos e ações voltados à reparação integral dos danos; (ii) aprimorar os mecanismos de participação dos atingidos em todas as etapas do TTAC e do TAC-GOV; e (iii) estabelecer um processo de eventual repactuação dos programas (GARCIA, 2021, p. 53).

dos, segundo regras próprias de auto-organização e auxiliadas por assessorias técnicas, para a tratativa das questões atinentes ao processo de reparação integral dos danos sofridos.

Essa descrição inicial permite verificar uma atuação significativa, porém não convergente dos entes legitimados no caso. Enquanto a União e os Estados empenharam-se, inicialmente, para construir um acordo com as empresas que viabilizasse a implementação de uma fundação voltada à reparação e uma instância para exercício da fundação de fiscalização pelo Poder Público, não houve uma preocupação expressa com a construção de um modelo que viabilizasse a participação direta dos atingidos. As instituições de justiça, por seu turno, atuaram nesse primeiro momento de forma coordenada para rever esse acordo inicial, propondo um novo modelo de governança, que, embora não fosse capaz de eliminar totalmente as problemáticas verificadas no modelo então vigente, trazia uma clara preocupação com os espaços de participação direta dos atingidos.

Como se verá a seguir, esse complexo sistema de governança nunca chegou a ser integralmente implementado em virtude dos óbices impostos à contratação das assessorias técnicas, o que dificultou, por sua vez, a participação efetiva dos atingidos nos órgãos e estruturas criadas. Ainda, em razão dos dissensos entre as empresas, as instituições de Justiça, Estados e União, questões cruciais relativas à reparação foram judicializadas – inclusive a própria contratação e atuação das ATIs – acarretando desdobramentos que dificultaram, ainda mais, a participação dos atingidos e intensificaram a conflituosidade nos territórios.

3.2 ASSESSORIAS TÉCNICAS INDEPENDENTES E O DESENHO DE UM MODELO DE PARTICIPAÇÃO DIRETA

No Brasil, um antecedente importante de assessoria técnica surgiu na década de 60, nos movimentos populares por moradia, em São Paulo, a partir da criação de assessorias técnicas multidisciplinares para construções populares (BARROS, 2013, p. 81-83). No contexto de comunidades atingidas por barragens, a assessoria técnica independente data do final dos anos 80, início dos anos 90, a partir da luta social, com a fundação da Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (“ADAI”)²⁵ (GARCIA, 2021, p. 72).

25 Ver mais informações em: <http://www.adaibrasil.org.br/site/trajet%C3%B3ria>.

Em 2010, a Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, criada pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), submeteu relatório sobre denúncias de violações de direitos humanos no processo de implantação de barragens no Brasil e apresenta como uma de suas recomendações que seja assegurada às populações atingidas o “acesso gratuito a assessoria técnica e jurídica qualificada” (CDDPH, 2010, p. 39). A comissão enfatiza a importância da assessoria técnica no âmbito negocial, de modo a “contrabalançar o desequilíbrio de poder e meios que, via de regra, marca estes processos” (p. 8). Também no Judiciário essa disparidade entre empresas e Estado, de um lado, e os atingidos, de outro, ficaria evidente em termos de assessoria jurídica e proximidade com juízes e tribunais, o que se traduziria na facilidade com que empresas conseguem cassar decisões desfavoráveis e usar-se de artifícios protelatórios em processos que não são de seu interesse (p. 23).

A ideia de assessoria técnica, como se vê, não pode ser reduzida à assessoria jurídica, contendo natureza interdisciplinar, de modo a viabilizar a compreensão de todos os aspectos em jogo em processos judiciais e/ou negociações. Não é possível afirmar, tampouco, que necessariamente a assessoria técnica irá atuar na representação jurídica dos interesses da comunidade atingida, embora essa atuação possa integrar o escopo do seu trabalho.

Em casos complexos envolvendo desastres, muitos são os documentos técnicos e jurídicos que compõem o conjunto probatório e que devem ser avaliados para tomada de decisões e posicionamento dos atingidos. Cabe às assessorias a sistematização dessas informações e tradução dos dados providos pelas pessoas atingidas para embasar o processo reparatório²⁶. Há, ainda, outras funções que extrapolam uma visão meramente tecnicista, como o apoio na mobilização das comunidades e das pessoas atingidas para participar de reuniões e espaços de discussão, assegurando que as informações a serem discutidas sejam acessadas e explicadas (FERREIRA, 2020, p. 12).

26 A esse respeito, Ferreira explica: “É patente que a participação não é sinônimo de atendimento de todos os desejos das comunidades atingidas, mas representa a garantia de que seus questionamentos serão avaliados de forma técnica e de que a prova produzida será tão robusta quanto aquela apresentada pela Vale S/A. A participação é elemento da construção de confiança e legitimação das medidas adotadas para a reparação integral. Transações, acordos extrajudiciais, formulação de políticas públicas, compensações ambientais etc. são realizados com embasamento na vivência das pessoas atingidas. A redação, a execução, o monitoramento de cada etapa são reflexo de necessidades reais e permitem que a pessoa reconheça o que foi violado e qual a reparação obtida” (2020, p. 16).

Como já descrito, os atingidos no caso do Rio Doce passaram a reivindicar, além de uma maior participação direta no sistema de governança e demais espaços decisórios, um apoio técnico que lhes permitisse a compreensão aprofundada dos trâmites jurídicos e de aspectos técnicos ligados ao diagnóstico e reparação dos danos decorrentes do desastre. Conforme fala transcrita anteriormente, as deficiências e o viés verificado na gestão da Fundação Renova foram fatores que escancararam a demanda dos atingidos por uma participação direta, sem representações, para que pudessem de fato decidir sobre quais seriam e como seriam implementadas as medidas reparatórias dos danos por ele sofridos.

Essa demanda ocorreu primeiro no Município de Mariana, sede da Barragem do Fundão, no epicentro do desastre, culminando em um acordo entre o Ministério Público e as mineradoras para a contratação da Cáritas²⁷, que foi a instituição escolhida pela população local. Em 2017, a população do município de Barra Longa/MG também se organizou para que ocorresse a contratação da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (“AEDAS”). Na sequência, em 31 de agosto de 2018, foi firmado acordo entre o MPMG, MPF, Fundação Renova e o Centro Alternativo de Formação Popular Rosa Fortini para prestação de serviços de assessoria técnica para a comunidade atingida de Santa Cruz do Escalvado, Rio Doce e do distrito de Xopotó, em Ponte Nova. Todas essas assessorias têm natureza jurídica de associação privada, sem fins lucrativos, que prestam serviço de caráter público e assistencial (GARCIA, 2021, p. 73).

As instituições de justiça, a despeito de seu papel de substitutas processuais, reconheceram a contratação de assessorias técnicas independentes como um importante instrumento de fortalecimento da participação direta dos atingidos e iniciaram uma negociação para que fosse prevista como um direito no termo aditivo ao TAP. Assim, a assessoria técnica passou a ser reconhecida como um direito no caso Rio Doce, em novembro de 2017, com o aditivo ao TAP²⁸.

27 A Cáritas é uma organização não governamental da Igreja Católica e organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (“CNBB”). Foi fundada em 12 de novembro de 1956 e tem atividades em vários países do mundo. Executa atividades com povos em vulnerabilidade, nas áreas de economia popular solidária, convivência com biomas, programa de infância, adolescência e juventude, meio ambiente, gestão de riscos e emergências, migração e refúgio. Ver mais informações em <https://caritas.org.br/historia>.

28 Na Cláusula 7, é descrito o papel pensado para essas organizações: “Caberá às Assessorias Técnicas na forma do TAP e deste Aditivo, sob a coordenação, inclusive metodológica, do FUNDO BRASIL, prestar auxílio às pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades atingidas para (i) viabilizar, por meio do suporte e apoio necessários, a participação ampla e informada ao longo de todo o processo relativo ao diagnóstico socioeconômico e às reparações integrais de seus direitos; (ii) assessorar tecnicamente e mobilizar as

Esse direito foi corroborado pela Lei Estadual de Minas Gerais nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021 (que instituiu a Política Estadual dos Atingidos por Barragens – PEAB), cujo art. 3º, VIII, estabelece “o direito à assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos por barragem e a ser custeada pelo empreendedor, para orientá-los no processo de reparação integral, nos termos de regulamento”. A lei em questão também consigna, em seu art. 3º, III, a participação social nas fases deliberativas do processo de reparação integral como um direito do atingido por barragem, sendo um importante marco legislativo quanto às conquistas dos direitos dos atingidos (GARCIA, 2021, p. 77/78).

Cabe lembrar que as assessorias são financiadas pelas instituições causadoras do dano²⁹ (princípio do poluidor pagador). No entanto, têm independência técnica, política e ideológica³⁰ para estabelecerem a forma de atuação, de acordo com os laços de confiança construídos junto à comunidade (GARCIA, 2021, p. 74).

Como se vê, no modelo criado no caso para assegurar a participação direta dos atingidos, as atribuições originais das ATIs no caso Rio Doce eram amplas e voltadas a propiciar os meios adequados para que a comunidade atingida participasse de forma informada dos espaços decisórios. Dentro de um cenário de acordos que visavam à realização de diagnósticos e implementação de medidas reparatórias de forma extrajudicial, as ATIs desempenhariam ações voltadas ao acesso à informação, identificação de danos, mobilização, formação em direitos humanos e outros meios de suporte e apoio necessário nas tratativas e diálogos a serem realizados com a Fundação Renova, com as empresas e dentro dos espaços do sistema de governança a ser implementado.

comunidades atingidas nas ações voltadas à reparação integral, em curso ou que venham a ser realizadas; (iii) solicitar ao FUNDO BRASIL que demande às Empresas ou a terceiros por elas indicados e/ou que lhes prestem serviços, devida e expressamente por elas autorizados, para que forneçam às pessoas atingidas (por meio do FUNDO BRASIL, da assessoria técnica OU diretamente), informações de seu interesse, no tempo e modo devidos; (iv) emitir pareceres técnicos quanto à identificação dos danos, com o respectivo detalhamento, e dos pleitos dos atingidos, com vistas à elaboração do diagnóstico socioeconômico pela FGV; e (vi) oferecer formação em direitos humanos para os representantes das comunidades atingidas” (destaques no original).

29 Segundo art. 6º, V, a Resolução nº 5, de 12 de março de 2020, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, dentre outras formas de atuação, para tratar e prevenir violações por parte de empresas, a direito humanos, é necessário “aperfeiçoar os mecanismos de acesso aos arquivos, documentos, de transparência e de participação social, em especial dos atingidos e atingidas, garantindo o direito à assessoria técnica independentes, escolhida pelos atingidos e custeada pelos empreendimentos violadores”.

30 Verem: <https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/rompimento-da-barragem-de-fundao-fechado-acordo-que-preve-assessoria-tecnica-aos-atingidos-de-barragem-longa.htm>.

3.3 IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DAS ATIS

3.3.1 Discussão sobre a independência das assessorias

Ao decidir pela homologação do aditivo ao TAP e do TAC-GOV, em 20 de novembro de 2017, o Magistrado da 12ª Vara Federal, Dr. Mário de Paula Franco Júnior, afirmou que os requisitos mínimos para a contratação das ATIs, previstos na cláusula 7.3 do Aditivo ao TAP³¹, seriam pertinentes e imprescindíveis, porém insuficientes para garantir a atuação independente e “verdadeiramente técnica” das assessorias escolhidas.

Nessa decisão, dentre outras ressalvas, entendeu que, “[s]e é verdade que as *assessorias técnicas* devem ser *independentes* em relação às Empresas (cláusula 7.3, alínea b), o mesmo deve ocorrer em relação a agremiações partidárias, ONGs e movimentos sociais/religiosos”³². Tais requisitos, contudo, não haviam sido estipulados pelas partes (NUNES; COTA, 2021, p. 385).

Essa ressalva pode ser questionada do ponto de vista da autonomia das pessoas atingidas, bem como uma confusão entre independência e neutralidade. Limitar a escolha dos atingidos, inclusive com relação ao perfil e afiliações das organizações atuantes, é impossibilitá-los de defender seus valores no processo de reparação integral de danos e impedi-los de auxiliar, de forma genuína, nas discussões e criação de soluções mais adequadas à realidade, que também é diversificada (GARCIA, 2021, p. 82).

31 Cláusula 7.3 do Aditivo ao TAP estabelece como requisitos mínimos para a contratação de ATIs: “a. Possuir comprovada experiência técnica, com no mínimo 3 (três) anos de existência, de acordo com as necessidades das pessoas e comunidades atingidas; b. Independência técnica e financeira em relação às Empresas, isto é, entidade que não tenha contratado com as Empresas, no Brasil ou no exterior, conjunta ou individualmente, nos últimos 3 (três) anos; c. Não possuir fins lucrativos; d. Apresentar comprovação documental de prestação de serviços similares aos que serão realizados; e. Não ter participado de qualquer prática ou realizado qualquer ato contrário à Lei Anticorrupção brasileira (Lei Federal nº 12.846/2013), bem como todas as outras leis e normas com finalidade e efeito semelhantes ou que estejam respondendo a processos criminais ou investigações em inquéritos civis públicos relacionados a improbidade administrativa; f. Apresentar plano de trabalho e planilha de orçamento seguindo conceito de homem/hora com a definição de um valor global máximo e custos dos serviços, os quais devem observar as especificidades de cada região e preços compatíveis com a média de remuneração do setor na respectiva região; g. Possuir mecanismos de transparência e controle interno e social; e h. Solicitar de cada profissional que atuará na assessoria técnica prevista neste Aditivo a assinatura de Termo de Compromisso no qual se compromete a atuar com isenção e independência técnicas de forma a alcançar o melhor interesse dos atingidos e não pautar o seu trabalho e conclusões por questões ideológicas e/ou religiosas”.

32 Conforme p. 7 e 8 da decisão homologatória. Disponível em: <https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/09/SENTENC%CC%A7A-CONJUNTA-HOMOLOGACAO-JUDICIAL-08-DE-AGOSTO-DE-2018-10.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

A despeito dessas ressalvas, o Fundo Brasil de Direitos Humanos, um dos *experts* do MPF previstos no Aditivo ao TAP, realizou procedimento de escolha pelas comunidades, divididas em 18 territórios. Essa seleção foi homologada, em audiência, em 19 de setembro de 2019, pelo juiz da 12ª Vara Federal, sendo autorizada a imediata contratação de 16 organizações sem fins lucrativos. A despeito das ressalvas judiciais, não houve qualquer limitação ou exclusão das organizações escolhidas. Contudo, como se verá adiante, impasses quanto ao escopo contratual que levaram à judicialização da matéria, ainda pendente de um desfecho definitivo.

3.3.2 Resistências na contratação das ATIS e consequências para os territórios

Cerca de dois anos após a homologação dos acordos, em dezembro de 2019, a Advocacia Geral da União (“AGU”) e a Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (“AGUMG”) requereram a designação de audiências para tratativas de temas relativos aos programas de reparação da Fundação Renova. Contando com a posterior adesão das instituições de justiça e das empresas, as audiências foram realizadas, delimitando-se eixos prioritários, nos quais foram definidos pontos de consenso, homologados judicialmente, e pontos de dissenso, para os quais o juízo da 12ª Vara Federal instituiu um “rito judicial específico” para que fosse submetido ao seu crivo a “gestão, análise, fundamentação e deliberação” acerca de tais questões³³.

Foram definidos, então, nove Eixos Prioritários³⁴ iniciais que se tornaram incidentes processuais das ações judiciais. Esses eixos foram desdobrados, por vezes, em mais de um incidente (por território), somados a outros incidentes interpretativos instaurados pelas partes, recursos, mandados de segurança, em um emaranhado de procedimentos que acabaram por envolver os temas de maior relevância no caso, subtraindo o protagonismo do sistema de governança criado pelos acordos firmados até então.

33 Justiça Federal, Processos nºs 69758-61.2015.4.01.3400 (PJE 1024354-89.2019.4.01.3800) e 23863-07.2016.4.01.3800 (PJE 1016756-84.2019.4.01.3800) e Autos Físicos nº 10263-16.2016.4.01.3800 – 19.12.2019.

34 Os temas definidos foram: 1. Recuperação ambiental extra e intra calha; 2. Risco à saúde humana e risco ecológico; 3. Reassentamento das comunidades atingidas; 4. Infraestrutura e desenvolvimento; 5. Retorno operacional da Hidrelétrica Risoleta Neves; 6. Medição de performance e acompanhamento; 7. Cadastro e indenizações; 8. Retomada das atividades econômicas; e 9. Abastecimento de água para consumo humano. Posteriormente, entre 2020 e 2021, outros três temas integraram a lista de eixos: 10. Contratação de assessorias técnicas; 11. Fundo de 150 milhões de reais, a serem utilizados nas ações de saúde nos territórios atingidos (ações compensatórias relativas à pandemia de Covid-19); 12. Portaria IEF nº 40/2017 (proibição da pesca na bacia do Rio Doce em Minas Gerais); e 13. Reestruturação do sistema organizacional interno da Fundação Renova.

Ainda em 30 de janeiro de 2020, ou seja, quatro meses após a homologação da escolha das ATIs, os termos da sua contratação também passaram a integrar a lista de dissensos dos Eixos Prioritários (Eixo Prioritário nº 10). Segundo a decisão judicial que instaura o Incidente nº 1003050-97.2020.4.01.3800, as partes divergiam “substancialmente quanto ao escopo, prazo e finalidade das Assessorias Técnicas”. As discussões a esse respeito foram, então, transportadas para o processo judicial e, até o momento da finalização do presente estudo, as empresas poluidoras não haviam efetivado a contratação das ATIs selecionadas, em 2019, pelas comunidades atingidas³⁵.

Esse limbo processual em que a contratação das ATIs ficou inserida acabou por dificultar a participação direta dos atingidos tanto no sistema de governança quanto no próprio processo judicial. Criou-se um cenário de insatisfação e conflituosidade, que acabou por se voltar também contra as próprias ATIs selecionadas. Muitas comissões de atingidos organizaram-se, mediante contratação de advogados particulares, para postularem para a obtenção das indenizações individuais relacionadas à interrupção de atividades econômicas em virtude do desastre no Eixo Prioritário nº 7, criando um sistema indenizatório alternativo ao programa de indenizações gerido pela Fundação Renova (Processo nº 016742-66.2020.4.01.3800). Sem embargo dos avanços obtidos por meio dessa mobilização das comissões, aos atingidos coube o pagamento dos honorários de advogados particulares para adesão ao sistema, além de outras renúncias, como ao recebimento do

35 Importante ressaltar que, excepcionalmente e no bojo do incidente em questão, o juízo determinou a contratação de assessorias em dois territórios: terra indígena Krenak e comunidade quilombola de Degredo. Essas duas comunidades optaram por negociar diretamente com as assessorias técnicas e com as empresas, sem que houvesse a intervenção do Fundo Brasil. No território de Degredo, foi contratada a Associação dos Pescadores e Extrativistas e Remanescentes de Quilombo de Degredo (ASPERQD). No território Krenak, houve a contratação do Instituto de Pesquisa e Ações Sustentáveis (IPAZ). Ambas ATIs estariam sujeitas a auditoria realizada por perito nomeado pelo juízo, o que acabou culminando em diversos conflitos entre a IPAZ e a empresa nomeada, contrapondo-se posicionamentos da AGU, empresas e instituições de justiça e culminando na sua destituição por decisão judicial. Cf. 12ª Vara Federal, Processo nº 1026681-70.2020.4.01.3800, decisão de 23.7.2021. Com relação aos demais territórios e ATIs selecionadas, mesmo sem contrato e sem serem remuneradas pelas empresas, as entidades técnicas trabalharam, por meses, para adaptar seus planos de trabalho, reorganizando e diminuindo atividades e orçamento, com o objetivo de não comprometer a participação qualificada dos atingidos no processo de reparação integral dos danos. E, apesar de todas as tentativas e negociações, as partes não chegaram a um acordo sobre os escopos de trabalho. Ainda nesse ínterim, a insurgência desse modelo alternativo de contratação direta das ATIs e a demora de quase dois anos para a sua contratação levou diversas outras comissões a peticionarem nos autos com pleitos semelhantes à Degredo e aos Krenak. Em 21 de outubro de 2021, quase dois anos após a homologação original da contratação das ATIs selecionadas, foi proferida decisão pelo juízo na qual se determinou a realização de ajustes nos planos de trabalho das ATIs, com redução de tempo, escopo, recursos humanos e materiais e a realização de auditoria financeira e finalística por perito nomeado pelo juízo – no caso a Kaerney. Cf. 12ª Vara Federal, Processo nº 1003050-97.2020.4.01.3800, decisão de 04.10.2021.

auxílio financeiro emergencial (“AFE”) e quitação geral perante as empresas antes mesmo que o diagnóstico socioeconômico e demais perícias judiciais fossem finalizadas (FGV, 2020). Quanto às demais medidas reparatórias, a participação direta dos atingidos é extremamente reduzida e dificultada, fruto do esforço próprio das comunidades e de suas lideranças para ocupar os espaços decisórios da melhor forma possível.

3.4 ELEMENTOS PARA UMA PARTICIPAÇÃO DIRETA, EFETIVA E INFORMADA: O EXEMPLO DE GESTEIRA

Se, no caso Rio Doce, as resistências e os dissensos descritos acabaram por praticamente inviabilizar a atuação das ATIs em boa parte dos territórios, não se pode ignorar o trabalho dessas organizações nos territórios que efetivamente puderam usufruir de assessoria técnica ao longo dos anos. Sem o propósito de esgotar essa análise, toma-se, por exemplo, o papel desempenhado pela assessoria técnica AEDAS na comunidade de Gesteira, situada no município de Barra Longa, onde o rompimento da barragem causou a destruição de casas e espaços comunitários, como a Igreja Nossa Senhora da Conceição, a escola municipal, o campo de futebol e estruturas do comércio local, dentre outros e diversos danos socioambientais e socioeconômicos (GARCIA, 2021, p. 95).

Em conjunto com o Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais da Universidade Federal de Ouro Preto (GEPSA/UFOP) e com o apoio da AEDAS, a Comissão de Atingidos e Atingidas de Barra Longa e a comunidade de Gesteira se reuniram para pensar formas alternativas de mudar o processo de reassentamento da região, até então conduzido pela Samarco e, posteriormente, pela Fundação Renova, em um procedimento que desconsiderava a participação popular (SENNA; CARNEIRO, 2019, p. 11-18).

Iniciou-se, então, a elaboração de um Plano Popular de Reassentamento Coletivo de Gesteira (PPRCG), pelo qual, com a colaboração do MPF e do MPMG, na figura da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social (CIMOS), o número de famílias contempladas pelo projeto de reassentamento coletivo passou de 11 para 37 e o terreno de 7 para 40,1 hectares (ANNONNI, 2019, p. 44). A proposta privilegiou a modalidade coletiva, sendo esse um modelo “em que se pretende reconstruir, de fato, a comunidade destruída pelo desastre, restabelecendo a situação anterior e garantindo a não repetição da situação de danos ou riscos” (FGV, 2021, p. 5).

Contudo, com a instauração dos Eixos Prioritários, foi estabelecido o Eixo Prioritário nº 3 (1000321-98.2020.4.01.3800), no qual seriam discuti-

dos os dissensos acerca das diretrizes a serem adotadas nas fases do reassentamento coletivo e o monitoramento da execução do PPRGC. Diversos foram os pontos de dissenso com a Fundação Renova, que também apresentou um “Projeto Conceitual do Reassentamento Coletivo de Gesteira”, diante do que o juízo determinou a realização de uma “perícia simplificada”³⁶ ainda em curso.

Nesse ínterim, a Fundação Renova passou a negociar com os atingidos de Gesteira duas outras modalidades de reparação: o reassentamento familiar, pelo qual a família recebe uma carta de crédito ou assistência para a compra de um imóvel, e a indenização em pecúnia, que consiste no pagamento às famílias de um valor indenizatório mediante quitação. O desgaste e delonga no processo levou muitos atingidos a aderirem às demais modalidades, abrindo mão do direito de uma reparação integral às violações ao seu direito à moradia e demais danos decorrentes do deslocamento compulsório em razão do desastre.

Em ofício ao juízo datado de 21 de julho de 2021, a Comissão de Atingidos e Atingidas de Barra Longa, em conjunto com a AEDAS, descreveu esses desgastes no território e as consequências da continuidade desse processo e das negociações sem o apoio da assessoria técnica, na medida em que são criadas obrigações para os atingidos que precisam ser respondidas “com o aporte técnico devido”, o que seria inviabilizado em razão da recente saída da AEDAS do território face ao término do contrato em 28 de julho daquele ano³⁷.

36 “Sem prejuízo do aprofundamento pericial em uma segunda fase, esclareço que a *prova pericial simplificada* consiste, nesse primeiro momento, na realização de diligências in loco e oitivas pelo Perito de todas as partes envolvidas, inclusive em coordenação produtiva com o CIF e a Municipalidade, com vistas a ajustar e consolidar, em documento único e adequado tecnicamente, o ‘Projeto Conceitual do Reassentamento Coletivo de Gesteira’. O Perito deverá, inclusive, atentar para a alteração fática do projeto, em razão da opção pelo ‘Reassentamento Familiar’ (outra modalidade) já realizada por diversos núcleos familiares [...] que – a toda evidência – impacta diretamente na própria concepção do Reassentamento Coletivo e de seu ‘Projeto Conceitual’, o qual deve ser revisto, atualizado e redimensionado.” (12ª Vara Federal, Processo nº 1000321-98.2020.4.01.3800, decisão de 27.08.2021, p. 17)

37 “É notório o desgaste que esse processo vem provocando nas famílias, e que só se amplia com a saída da sua assessoria do território. É de comum acordo entre Comissão de atingidos, população atingida elegível ao reassentamento, equipe da assessoria de Barra Longa e GEPSA que sem o direito à assessoria e com discussões ainda iniciais levadas ao Judiciário fora do seu território, o direito à participação informada no processo de discussão dos seus direitos coletivos resta prejudicada. O processo de Gesteira vem criando obrigações aos atingidos e à Comissão, e estas demandas precisam ser respondidas com aporte técnico devido. Portanto é urgente e imprescindível a necessidade de assessoria técnica independente para a garantia da sua participação informada.” (AEDAS, 2021, p. 4)

Em sentido similar, o MPF, MPMG, DPU e DPMG, em petição conjunta de 20 de outubro de 2021, noticiaram a realização de reunião em 24 de setembro daquele ano entre as pessoas atingidas elegíveis ao reassentamento de Gesteira e o CIMOS, do MPMG, na qual foi relatado que “as pessoas que optaram pelo reassentamento familiar o fizeram por medo de não receberem nada, diante da reiterada postergação e ineficiência por parte da Fundação Renova”, e que esta teria se utilizado de estratégias de pressão e assédio para promover a adesão de atingidos a essa modalidade. Também se relatou que “o processo de reassentamento familiar obrigou as pessoas a se distanciarem da comunidade, pois não tem sido possível encontrar imóveis documentados na região de Gesteira e Barra Longa”, causando sentimentos de “dissabor e tristeza pelo afastamento ‘forçado’ em relação à comunidade”³⁸.

Em fevereiro de 2022, ou seja, quase dois anos após a conclusão do Plano Popular pela comunidade, o cenário em Gesteira é de esvaziamento do reassentamento coletivo, com 29 núcleos familiares tendo optado pelo reassentamento familiar e apenas 8 resistindo na busca pelo reassentamento coletivo (FGV, 2022, p. 6)³⁹.

O caso de Gesteira demonstra a importância do apoio prestado pela assessoria técnica, que viabiliza a mobilização da comunidade para construção conjunta de medidas reparatórias que considerem a integralidade e a diversidade dos danos sofridos. A luta pelo reassentamento coletivo mostra claramente as dificuldades enfrentadas, as quais tendem a se intensificar com o passar do tempo, fazendo com que os atingidos, cansados da espera, acabem por aceitar opções menos favoráveis, abrindo mão de direitos e da reparação integral dos prejuízos causados aos seus modos de vida.

CONCLUSÕES

Na busca pela reparação dos múltiplos e complexos danos decorrentes de um desastre, pessoas atingidas têm de enfrentar obstáculos próprios

38 Petição conjunta MPF, MPMG, DPU e DPMG. Processo nº 000321-98.2020.4.01.3800, 20.10.2021.

39 Segundo a FGV, na condição de *expert* do MPF e assistente técnica no Eixo Prioritário nº 3, essa redução pode causar graves danos à comunidade atingida, como “(i) o enfraquecimento ou até mesmo a ruptura total das relações de vizinhança e da rede social de apoio das comunidades atingidas; (ii) a realocação de populações atingidas em locais inadequados e com menor capacidade de geração de renda; (iii) a perda do patrimônio e da identidade cultural; e (iv) e a piora nas condições de vida” (FGV, 2021, p. 91).

para acessar à justiça nos mais diversos espaços judiciais e não judiciais, contrapondo-se a entes com grande poderio econômico, recursos jurídicos e técnicos, capazes de opor resistências às demandas individuais e coletivas quase que insuperáveis.

Em casos nos quais essa reparação é discutida por meio de processos coletivos, é preciso atentar para formas de se viabilizar a participação direta dos atingidos, a despeito do modelo processual de legitimação extraordinária que atribui a certos entes o papel de “porta-voz” da coletividade. Como já pensado desde os primórdios da ação coletiva no Brasil, essa atribuição de legitimidade não pode obstaculizar diferentes graus de participação direta, especialmente em casos complexos, nos quais o exercício do contraditório deve compreender uma visão cooperativa entre os sujeitos processuais na construção de soluções adequadas.

É visando à superação dos óbices de acesso à justiça e à participação direta dos atingidos que se insere o modelo das assessorias técnicas independentes, ou ATIs, que são organizações a serem contratadas pelos agentes causadores do dano para atuação em conjunto com os grupos atingidos, fornecendo-lhes apoio para defesa de suas demandas. Essa assessoria assume feições interdisciplinares que transcendem o âmbito jurídico, compreendendo atividades de mobilização, comunicação, acesso e sistematização de informações, elaboração e interpretação de documentos técnicos, facilitação de reuniões e de procedimentos de tomada de decisão, dentre outras funções a serem acordadas com a própria comunidade atingida.

O caso Rio Doce é, nesse sentido, paradigmático quanto ao reconhecimento do direito dos atingidos por desastres à assessoria técnica, o que se deu em acordos firmados entre as instituições de justiça, o Poder Público e as empresas poluidoras.

O estudo do caso demonstra, inicialmente, que a atuação dos entes legitimados no caso, na condição de substitutos processuais, não se deu de modo convergente, o que corrobora com a premissa teórica acerca das limitações do modelo de participação indireta do processo coletivo, que ressam exacerbadas em casos complexos, em que os interesses dos sujeitos de direitos podem se contrapor, assim como aqueles defendidos pelos próprios entes legitimados em sua atuação. Ainda, esses substitutos, em particular as instituições de justiça, reconheceram essas limitações, propondo uma reconfiguração nas estruturas de governança do caso para tentar endereçar as reivindicações dos atingidos por uma maior participação direta.

É nesse contexto que se deu a construção do modelo das ATIs no caso, mediante a celebração de acordo homologado judicialmente, em um desenho que chegou a embasar, inclusive, uma mudança legislativa no âmbito do Estado de Minas Gerais para outros casos relacionados a barragens.

Esse modelo concebia um papel amplo para essas organizações, condzente com a ideia de se viabilizar uma participação direta, efetiva e informada das pessoas atingidas nos diversos espaços decisórios, porém com ênfase na atuação em um sistema que se pensava ser essencialmente negocial, reservando-se ao processo judicial apenas a solução de eventuais dissensos.

Contudo, os desdobramentos do caso, principalmente ao final de 2019, fizeram com que algumas das principais questões a serem resolvidas fossem deslocadas para a arena judicial, inclusive a própria contratação das ATIs, que, embora tenham sido escolhidas nos territórios atingidos em meados de 2019, até hoje ainda não se encontram em plena atividade. O cenário de desavenças sobre o escopo de trabalho das ATIs por mais de dois anos conduziu o tema a um limbo, de modo que apenas alguns territórios contam com esse apoio técnico atualmente. Consta-se, assim, que, a despeito dos avanços em termos de desenho, houve grande resistência à atuação efetiva desse novo ator no caso, com entraves identificados no processo de escolha, contratação e receptividade da arena judicial a um modelo de atuação calcado na mobilização e no debate coletivo.

Mesmo assim, é preciso apontar o papel de suma relevância exercido pelas ATIs, como no caso do reassentamento coletivo de Gesteira (Barra Longa/MG). A despeito das pressões da Fundação Renova por soluções individualizadas, parte da comunidade até hoje resiste na busca pela concretização do plano de reassentamento coletivo construído pelos próprios atingidos, com o apoio da assessoria técnica AEDAS e do grupo GEPSA/UFOP. A saída da assessoria do território ameaça ainda mais a concretização desse direito, porém a mobilização e a preparação da comunidade atingida são resultados que não teriam sido obtidos sem a atuação da ATI.

Refletindo-se sobre os aportes que o caso permite extrair em termos de elementos necessários para uma participação direta, efetiva e informada, conclui-se ser necessário compreender que o desenho da atuação das ATIs as diferencia do perito, do legitimado ou de um representante processual. Trata-se de um modelo diferenciado, que precisa ser mais bem analisado pela técnica processual para sua implementação em outros casos complexos, de modo a permitir a participação direta de atingidos e vítimas de viola-

ções de larga escala de modo efetivo e informado. Como premissa, é preciso diferenciar independência técnica de neutralidade, confusão verificada no caso Rio Doce. As ATIs são parciais, na medida em que atuam para os atingidos, a quem cabe, de forma livre e autônoma, a sua escolha. Os critérios para sua contratação devem focar, portanto, apenas na regularidade formal e competência para o exercício de suas funções, e não na busca de uma pretensa neutralidade inexistente em um contexto de tamanha disputa como o dos grandes empreendimentos e desastres socioambientais.

A participação direta, efetiva e informada depende, portanto, de uma livre escolha por parte das pessoas atingidas de suas assessorias técnicas e o reconhecimento da possibilidade de engajamento delas. O aspecto “técnico” das assessorias não as reveste de um isolamento político e social – pelo contrário. Espera-se que as assessorias viabilizem a mobilização e o engajamento das comunidades atingidas para que elas possam, por si só, participar das transações que envolvam seus interesses. Ainda, as ATIs podem ser capazes de, mediante abordagens interdisciplinares variadas, captar, registrar e sistematizar os interesses e saberes locais dessas comunidades, a fim de que esses elementos influam eficazmente na tomada de decisões judiciais.

Contudo, como o caso Rio Doce bem demonstrou, mesmo quando há o reconhecimento do direito à assessoria técnica, não se pode ignorar os entraves que podem ser impostos à atuação dessas organizações. No caso, essas dificuldades causaram óbices à participação informada e efetiva e, ainda, fomentaram maior conflituosidade nos territórios.

A análise do caso demonstra, também, que o tempo está do lado do poluidor e caminha em desfavor dos atingidos. Conforme o tempo passa e os atingidos permanecem sem apoio técnico e capacidade de participação efetiva, ficam sujeitos a aceitar soluções reducionistas, mais favoráveis às empresas poluidoras. O tempo também acirra os conflitos dentro dos territórios, dificultando a mobilização e a tomada coletiva de decisões. Paradoxalmente, o tempo não elimina as consequências do desastre. No caso Rio Doce, por exemplo, as evidências mostram que dificilmente os danos ambientais nos diversos biomas serão revertidos – pelo contrário, na ausência de ações de reparação e mitigação efetivas, a tendência é de manutenção ou até progressão desses danos (INSTITUTOS LACTEC, 2021, p. 367-369). O mesmo pode ser dito com relação aos danos socioeconômicos, que perduram e se agravam com o tempo e com a ineficiência das medidas de remediação adotadas.

REFERÊNCIAS

- AECOM. *Atividades de perícia desenvolvidas pelo perito do Juízo – Eixo 3*. Belo Horizonte, 14 de janeiro de 2022. Disponível no Processo Judicial nº 1000321-98.2020.4.01.3800.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.
- ANNONI, G. M. *Produção do espaço e gênero: um olhar sobre as mulheres de Gesteira no processo de construção do Plano Popular do Reassentamento Coletivo*. Monografia. UFOP. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. 2019, Ouro Preto.
- ARENHART, S. C. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. In: ARENHART, S. C. et al. (coord.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.
- ARENHART, S. C.; OSNA, G.; JOBIM, M. F. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- BARBOSA MOREIRA, J. C. A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. In: GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, p. 98-106, 1984.
- CAPPELLETTI, M. Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia. *Rivista di Diritto Processuale*, 1975.
- CARVALHO, D. W. de. *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (CDDPH). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”*. Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07. Dezembro de 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Prejuízos causados pelas chuvas em todo o País entre 2017 e 2022. *Ofício nº/2010-BSB/CNM Brasília*. 5 jan. 2022. Observatório de Desastres Naturais da Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 2 mar. 2022.
- FERREIRA, J. M. M. *Teoria do processo coletivo no modelo participativo*. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017.
- FERREIRA, C. M. M. Assessorias técnicas independentes e a implementação do Direito à participação das pessoas atingidas. *Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais*, n. 06, v. 4, nov. 2020.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Parâmetros para uma abordagem baseada em Direitos Humanos para a resposta e reconstrução de desastres*

envolvendo empresas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_parametros-para-uma-abordagem-baseada-em-direitos-humanos-para-a-resposta-e-reconstrucao-de-desastres-envolvendo-empresas.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Opinião Técnica Análise da decisão emitida no Eixo Prioritário nº 7 (“Cadastro e Indenizações”) que define a matriz de danos referente ao Município de Baixo Guandu (ES)*. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/fgv/fgv_opinioao-tecnica-analise-da-decisao-de-baixo-guandu.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Nota Técnica “Parâmetros a serem respeitados em todas as modalidades de reparação do direito à moradia no contexto do rompimento da Barragem de Fundão: um estudo de caso do reassentamento coletivo de Gesteira”*. Rio de Janeiro, FGV, 2021. Disponível nos autos do Processo Judicial nº 1000321-98.2020.4.01.3800.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *Opinião Técnica “Pontos de atenção a serem considerados durante a produção da prova pericial simplificada determinada no Eixo Prioritário nº 3 – Reassentamento coletivo de Gesteira”*. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível nos autos do Processo Judicial nº 1000321-98.2020.4.01.3800.

GALANTER, M. Why the haves come out ahead? Speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974. Republicação (com correções) em *Law and Society*. Dartmouth, Aldershot: Cotterrell, p. 165-230, 1994.

GARCIA, C. T. *Estudo das assessorias técnicas independentes como ferramenta de garantia da participação direta, informada e instrumental dos titulares do direito material, no processo coletivo*. Dissertação, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto – Universidade de São Paulo (USP). Ribeirão Preto, 2021.

GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984.

INSTITUTOS LACTEC. Acompanhamento de danos: Tomo I – Contextualização. *Diagnóstico socioambiental dos danos decorrentes do rompimento da Barragem de Fundão na Bacia do Rio Doce e Região Costeira Adjacente*. Lactec: Curitiba, 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-lactec/2021>. Acesso em: 2 mar. 2022.

LEITÃO, M. P. *Desastres ambientais, resiliência e a responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LOSEKANN, C.; MILANEZ, B. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC Governança. *Versos*, v. 2, n. 1, p. 26-45, 2018. Disponível em: <https://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/RPRD-2018-Dossiê-TAC-Governanca-versos.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MACHADO, M. Estudo de caso na pesquisa em Direito. In: QUEIROZ, R. M. R.; FEFERBAUM, M. *Metodologia da pesquisa em Direito – Técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

NUNES, L.; COTA, S. O caso Mariana: uma análise dos acordos homologados à luz do litígio estrutural e do regime processual civil em vigor. In: SOARES, C. H.; NUNES, L. da S.; ÁVILA, L. A. de L. (org.). *Direitos em tempos de crise*. São Paulo: Dialética, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030* (Versão em português não oficial – 31 de maio de 2015). Genebra: UN, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. A/71/644. Genebra: UN, 2016.

SENNA, G. de M.; CARNEIRO, K. G. *O deslocamento forçado das pessoas atingidas pelo desastre de Fundão, em Gesteira Velho, Barra Longa/MG: o plano popular do reassentamento coletivo para a reparação às vulnerabilidades geradas*. Disponível em: <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br>. Acesso em: 28 jan. 2022.

VAINER, C. B. O conceito de atingido: uma revisão de debates e diretrizes. *Vidas alargadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. p. 39-63, 2003.

VALENCIO, N. Vivência de um desastre: uma análise sociológica das dimensões políticas e psicossociais envolvidas no colapso de barragens. In: VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. C. (org.). *Sociologia dos desastres – Construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. São Carlos: RiMa, p. 176-196, 2009.

VITORELLI, E. *Processo civil estrutural – Teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUFELATO, C. *Contraditório e vedação às decisões-surpresa no processo civil brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

Sobre as autoras e o autor:

Maria Cecília de Araujo Asperti | *E-mail:* cecilia.asperti@gmail.com

Doutora e Mestre em Processo Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora de Processo Civil da FGV Direito SP. Advogada.

Camilo Zufelato | *E-mail:* camilo@usp.br

Doutor e Livre-Docente pela Universidade de São Paulo. Professor Associado de Processo Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Advogado.

Carolina Trevilini Garcia | *E-mail:* carolina.trevilini@gmail.com

Mestre em Processo Civil pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Analista Judiciária.

Data de submissão: 30 de março de 2022.

Data de aceite: 20 de junho de 2022.