

**REFORMA ESTRUTURAL: UM DIAGNÓSTICO DO CASO E DA
JUDICIALIZAÇÃO DO REASSENTAMENTO COLETIVO DE GESTEIRA, MG¹**

***STRUCTURAL REFORM: A DIAGNOSIS OF THE CASE AND JUDICIALIZATION
OF THE COLLECTIVE RESETTLEMENT OF A GESTEIRA, MG***

Frederico Cunha Costa

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), área de concentração em "Novos Direitos, Novos Sujeitos". Pós-graduado *lato sensu* em Direito Processual pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Bacharel em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos. Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP). Assessor Jurídico na AEDAS. Ouro Preto/MG. E-mail: fredericocosta@msn.com

RESUMO: O objetivo proposto neste artigo é o de demonstrar que a judicialização do reassentamento coletivo de Gesteira, MG, povoado atingido pelo rompimento da barragem de Fundão, deveria ter tramitado em consonância com o processo estrutural. Após análise do caso, concluímos que a judicialização deixou de observar a aplicação dessa proveitosa teoria e acaba por não resolver os problemas retrospectivos, relativos à reparação integral, e, principalmente, àqueles prospectivos que poderiam reestruturar todo um sistema minerário, que não se atenta aos limites da proteção ambiental e de direitos humanos, mas os arrasta e os destrói assim como a lama de rejeitos.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização; pessoas atingidas; reassentamento coletivo; reforma estrutural; rompimento de barragens.

¹ Artigo recebido em 08/07/2021 e aprovado em 01/12/2021.

ABSTRACT: The objective proposed in this article is to demonstrate that the judicialization of the collective resettlement of Gesteira, MG, a village affected by the collapse of the Fundão dam, should have been processed in line with the structural process. After analyzing the case, we concluded that the judicialization failed to observe the application of this useful theory and ended up not solving the retrospective problems, related to integral repair, and, mainly, those prospects that could restructure an entire mining system, which does not pay attention to the limits of environmental protection and human rights, but it drags and destroys them as well as the sludge of tailings.

KEYWORDS: Judicialization; affected people; collective resettlement; structural reform; dams rupture.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado das atividades, leituras e discussões realizadas no âmbito das aulas ministradas pelo Prof. Dr. Leonardo Nunes, no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Ouro Preto (PPGD/UFOP), em conjunto com a pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP)² e pela orientação da Profa. Dra. Karine Gonçalves Carneiro e Profa. Tatiana Ribeiro de Souza sobre as pessoas atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão no povoado de Gesteira, MG.

O objetivo que aqui propomos é o de demonstrar que a judicialização do reassentamento coletivo de Gesteira, MG, como processo advindo de um problema estrutural, nos moldes apresentados pela teoria da reforma estrutural de Owen Fiss³, não

² O Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais da Universidade Federal de Ouro Preto (GEPSA/UFOP) é certificado pelo CNPq. O GEPSA é constituído por professores de diferentes áreas do conhecimento e tem como objetivo produzir estudos interdisciplinares relativos à sociedade em sua interação com o território, a linguagem, o direito, os modos de produção, a natureza e a ciência. Criado após o rompimento da Barragem do Fundão, em Mariana - MG, o Grupo tem como escopo inicial analisar as relações decorrentes da atividade minerária na Microrregião de Ouro Preto, pertencente à mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, podendo se estender por toda a Bacia do Rio Doce.

³ FISS, Owen. *Um novo processo civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

foi encarado como tal pelo judiciário, resultando em uma aparente e incompleta resolução das questões que envolvem o rompimento da barragem de Fundão.

Por entendermos que não há pesquisa neutra, a perspectiva que utilizamos neste artigo é a de que as pessoas atingidas são vítimas de um desastre sociotecnológico⁴, sendo por isso uma análise voltada à garantia dos direitos das atingidas e atingidos. Queremos aqui, como uma denúncia, demonstrar que a judicialização deveria agir em direção a promover uma mudança no sistema minerário atual tendo em vista as constantes violações de direitos humanos e ao meio ambiente em que se implementa a extração, trato, comercialização e especulação em torno do minério como uma *commodity*.

Para alcançar o que se propõem, analisaremos a teoria da reforma estrutural, seus conceitos e fundamentos, utilizando principalmente o pensamento de Owen Fiss⁵ e sua análise do caso *Brow vs Board of Education of Topeka*. No mesmo ponto, utilizando o ensino de Edilson Vitorelli⁶ e Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira⁷, faremos a exposição dos conceitos de execução estrutural, decisão estrutural, processo estrutural e problema estrutural.

Na parte seguinte, exibimos uma análise do reassentamento coletivo de Gesteira, descrevendo os acontecimentos que resultaram no deslocamento das pessoas atingidas e nas perdas sofridas. Além disso, apresentamos um diagnóstico da judicialização do reassentamento coletivo de Gesteira, denominado Eixo 3, tratado em processo específico junto à 12ª Vara Cível e Agrária da Seção de Minas Gerais do Tribunal Federal da 1ª Região, que, até a data de escrita do presente artigo, não alcançou seu veredito.

Por fim, na tentativa de demonstrar que o caso do rompimento da barragem de Fundão deveria ter sua tramitação em consonância com o processo estrutural, relacionamos as bases e conceitos da teoria da reforma estrutural e os diagnósticos apresentados, concluindo que a judicialização deixou de observar a aplicação dessa proveitosa teoria e

⁴ O termo desastre sociotecnológico está ligado à complexidade do desastre, que é social, por seus reflexos diretos na população, e tecnológico, por decorrer de uma ação humana e não da natureza.

⁵ FISS, Owen. *Op. cit.*, 2004.

⁶ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. In. Revista dos Tribunais Online, vol. 284, p. 333-369, 2018.

⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. In. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

acaba por não resolver, até o momento, os problemas retrospectivos, relativos à reparação integral, e principalmente aqueles prospectivos que poderiam (e deveriam) reestruturar todo um sistema minerário que não se atenta aos limites da proteção ambiental e de direitos humanos, mas os arrasta e os destrói assim como a lama de rejeitos.

2. REFORMA ESTRUTURAL

A teoria de reforma estrutural tem sua origem no sistema judicial estadunidense, sendo construída dentro de um processo de luta contra a segregação racial que, mesmo após a conquista constitucional de direitos, se mantinha operante nas legislações dos estados e estruturas políticas e sociais⁸.

O caso desencadeador da teoria da reforma estrutural foi *Brow vs Board of Education of Topeka*, julgado em 1954 pela suprema corte dos Estados Unidos. A análise do caso foi resultado da reunião de cinco processos diversos, mas com o objetivo comum de buscar o auxílio jurisdicional sobre as questões de segregação racial nas escolas públicas. Amparada pela Declaração de Independência, que afirma que “todos os homens são criados iguais”, e pelas emendas 13^a, 14^a e 15^a da Constituição estadunidense⁹, a suprema corte decidiu que não havia no âmbito da educação pública lugar para a doutrina de “separados, mas iguais” e que a distinção de instituições de ensino por cor e raça são reforços de uma sociedade desigual¹⁰.

⁸ UNITED STATES COURTE. History of *Brow v. Board of Education*. Disponível em <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Acessado em 21 jan. 2021.

⁹ EMENDA XIII, Seção 1: Não haverá, nos Estados Unidos ou em qualquer lugar sujeito a sua jurisdição, nem escravidão, nem trabalhos forçados, salvo como punição de um crime pelo qual o réu tenha sido devidamente condenado; EMENDA XIV, Seção 1: Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos e sujeitas a sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado onde tiver residência, Nenhum Estado poderá fazer ou executar leis restringindo os privilégios ou as imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem poderá privar qualquer pessoa de sua vida, liberdade, ou bens sem processo legal, ou negar a qualquer pessoa sob sua jurisdição a igual proteção das leis; EMENDA XV, Seção 10: O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não poderá ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos, nem por qualquer Estado, por motivo de raça, cor ou de prévio estado de servidão. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acessado em 23 jan. 2021.

¹⁰ UNITED STATES COURTE. *Op. cit.* Acessado em 21 jan. 2021.

Como efeito da decisão que reconhecia a existência da segregação e de leis racialmente discriminatórias, abriu-se o caminho para a alteração estrutural na sociedade rumo à desagregação racial nas escolas. Owen Fiss aponta que, as lições aprendidas com a eliminação da segregação nas escolas foram transferidas para outros contextos: para proteger as pessoas e seus lares dos abusos da polícia, para concretizar o ideal de tratamento humano nos presídios e hospícios, para assegurar o devido processo procedimental na administração do bem-estar social e para equilibrar os gastos nos sistemas educacionais do Estado¹¹, abrindo assim um precedente para mudanças robustas na sociedade, a fim de garantir o cumprimento de valores constitucionais fundamentais.

Para Owen Fiss¹² a reforma estrutural está baseada na noção de que a qualidade da vida social é afetada de forma significativa pela atuação de organizações de grande porte e por isso os valores constitucionais não podem ser assegurados em sua plenitude sem que mudanças sejam efetuadas nas estruturas dessas organizações, independente de serem organizações públicas ou privadas¹³.

A partir do estudo de Owen Fiss, a teoria da reforma estrutural desenvolveu etapas e conceitos, como o de execução estrutural, decisão estrutural, processo estrutural e problema estrutural. Passemos a analisar brevemente cada um destes conceitos.

Segundo Owen Fiss, citado por Edilson Vitorelli, a execução estrutural é “o instrumento formal por intermédio do qual o judiciário busca reorganizar instituições burocráticas para que funcionem de acordo com a Constituição”¹⁴. Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira nos instruem que, nomeou-se como decisão estrutural aquela que busca implementar uma “reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar

¹¹ FISS, Owen. *Op. cit.*, p. 29, 2004.

¹² FISS, Owen. *Op. cit.*, p. 27, 2004.

¹³ Como ensina Edilson Vitorelli, “é mais comum que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Todavia, litígios estruturais podem visar a mudança de comportamento de estruturas privadas de interesse público (...). Em terceiro lugar, é possível que esse litígio seja verificado em relação a estruturas integralmente privadas, mas que são essenciais para o mercado e a sociedade que a circundam (...)”. VITORELLI, Edilson. *Op. cit.*, p. 7, 2018.

¹⁴ VITORELLI, Edilson, *Op. cit.*, p. 10, 2018.

uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”¹⁵. Assim, o processo em que essa decisão se constrói passou a ser chamado de processo estrutural que, por sua vez, decorre de um problema estrutural.

Ainda segundo Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, problema estrutural é a existência de uma “desconformidade estruturada”, ou seja, uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que lícita, mas que não corresponde ao estado ideal das coisas, configurando-se, por isso, a partir de um estado de coisas que precisa ser reorganizado ou reestruturado¹⁶.

Dentro dos conceitos apresentados, Edilson Vitorelli complementa o entendimento de processo estrutural por meio da conceituação do litígio estrutural. Para o autor litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática opera, normalmente de natureza pública. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, voltando a se repetir no futuro¹⁷.

É possível extrair dos pensamentos e conceitos apresentados que a reforma estrutural busca, como seu propósito, uma mudança profunda e efetiva na realidade social, através da reconstrução de sistemas e estruturas, públicas ou privadas, sendo o judiciário, por meio da provocação individual ou coletiva, o responsável por reconhecer, decidir e executar tal movimento. Além disso, tais mudanças são propostas diante de um estado não ideal de coisas, que colide com direitos constitucionais fundamentais e, para além disso, tem a função de garantir a qualidade de vida daqueles que são afetados pelas estruturas de poder.

¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 103, jan./mar. 2020.

¹⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 104, jan./mar. 2020.

¹⁷ VITORELLI, Edilson, *Op. cit.*, p. 6-7, 2018.

Tal dinâmica processual se desenvolve de uma maneira complexa, principalmente pelos desafios que enfrenta. Edilson Vitorelli aponta como principais desafios do processo estrutural¹⁸:

- a. A apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo que os diferentes grupos de interesses sejam ouvidos;
- b. A elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável;
- c. A implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- d. A avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- e. A implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura.

Apesar de existirem vários litígios que se enquadram na dinâmica do processo estrutural, por serem provenientes de um problema estrutural, a realidade, como ensina Edilson Vitorelli, é que são raros que tais litígios sejam resolvidos dessa maneira. Afirma o autor que processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos. O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem¹⁹.

Essa dificuldade em dar a devida atenção aos problemas levados ao judiciário, que busca, na maioria das vezes, atingir unicamente os resultados imediatos para uma resolução acelerada da demanda, o que ainda assim nem sempre ocorre, acaba por impossibilitar a oportunidade de tratar o tema como uma chance de trazer impactos sociais relevantes, o que diminui a importância de um instrumento que pode reordenar e reestruturar instituições que descumprem seu papel junto à sociedade e desrespeitam direitos.

A análise, mesmo que breve, das bases teóricas e conceituais da reforma estrutural nos permitem seguir para os próximos pontos, tentando correlacionar a teoria apresentada

¹⁸ VITORELLI, Edilson. *Op. cit.*, p. 8, 2018.

¹⁹ VITORELLI, Edilson. *Op. cit.*, p. 8-9, 2018.

com o caso e a judicialização do reassentamento coletivo de Gesteira, que, em princípio, nos parece um caso que possui as características necessárias a impulsionar reformas estruturais.

3. DIAGNÓSTICO DO CASO – PLANO DE REASSENTAMENTO COLETIVO DE GESTEIRA

O rompimento da Barragem de Fundão da Samarco Mineração S.A. – uma joint venture das mineradoras Vale e BHP Billiton –, em 05 de novembro de 2015, em Mariana, no estado de Minas Gerais/Brasil, não destruiu apenas territórios e o meio ambiente existentes ao longo da bacia do Rio Doce²⁰, o mar de lama de rejeitos também levou pessoas e destruiu modos e projetos de vida.

Apesar de transcorridos mais de cinco anos do rompimento, os efeitos desse desastre sociotecnológico²¹ ainda não foram interrompidos. Os impactos se perpetuam através de violações de direitos, por meio da judicialização, mediante ingerências e injustiças por parte das empresas envolvidas, o que agrava ainda mais a invisibilização das violências provocadas pelo próprio desastre e também pelos processos de reparação.

Dentre as regiões afetadas, o território de Gesteira, povoado do município de Barra Longa, Minas Gerais, mesmo não tendo vinculação alguma com a indústria extrativista mineral, foi uma das principais localidades atingidas. Gesteira teve a parte baixa de seu território, Gesteira Velha e adjacentes, totalmente destruída pelos rejeitos oriundos da barragem de Fundão. Como consequência imediata, mais de trinta núcleos familiares foram expulsos de suas terras ou colocados em situação de risco social e econômico, já que

²⁰ O rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana, MG, deu vazão a mais de 55 milhões de metros cúbicos de rejeito, do processo de beneficiamento do minério de ferro. Tal volume causou a morte e o desaparecimento de pessoas e impactou diretamente o rio Gualaxo do Norte, rio do Carmo e rio Doce, bem como fragmentos de mata ciliar. Atingiu um total de 39 municípios lindeiros desde Mariana (MG) até a foz, na vila de Regência, no município de Linhares (ES). Além disso, parte dos rejeitos foi carreada ao Oceano Atlântico impactando diversas praias na região e alterando o ecossistema marinho. (Danielle Letícia da Silva, Matheus Carvalho Ferreira, Olivia de Souza Heleno Santos, Flávio Avellar, Marina Alves Campos e Maria Rita Scotti, *Op. cit.*, p. 106, 2019).

²¹ O termo desastre sociotecnológico está ligado à complexidade do desastre, que é social, por seus reflexos diretos na população, e tecnológico, por decorrer de uma ação humana e não da natureza.

não têm mais condições de manter sua estrutura sócio comunitária e seus meios de subsistência²².

De acordo com informações do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais da Universidade Federal de Ouro Preto (GEPSA/UFOP), a economia de Gesteira, por ser apoiada principalmente em trabalhos de produção e autoconsumo, próprias de sua região, além de pequenos comércios — como o bar e a mercearia — e atividade rural — como a criação de animais, foi dizimada. A impossibilidade de permanência de parte das pessoas atingidas no território, uma população de cerca de 100 habitantes, o que caracteriza um processo de expulsão criado pelo desastre criado pelas empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, obrigou parte da comunidade de Gesteira a passar por um reassentamento involuntário²³, e a buscarem, através de um sofrido processo de reconhecimento de direitos, a reparação integral dos danos.

O processo de reparação integral foi normatizado por meio dos seguintes termos de ajustamento: Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), Aditivo ao TAP, e Termo de Ajustamento de Conduta de Governança (TAC-Governança) que, vale mencionar, não contaram com a participação das pessoas atingidas em sua elaboração. Além disso, os ajustamentos feitos pelo poder público, através do Ministério Público e do Governo de Minas Gerais, e pelas empresas causadoras do desastre, autorizaram às próprias empresas a administrar e conduzir todo o processo de reparação, por meio da Fundação Renova²⁴, fruto do acordo entre as empresas e o poder público, numa tentativa de criar uma instituição independente, mas que na prática atua como braço das empresas nos territórios atingidos.

Após 3 (três) anos do rompimento da barragem, foi adquirido pela Fundação Renova em 2019 o terreno para o reassentamento coletivo de Gesteira. Conforme

²² CARNEIRO, Karine; SOUZA, Tatiana Ribeiro; MELO, Talita Lessa. *Maquete-lousa: tecnologia social como ferramenta para a construção coletiva de territorialidades – o caso do plano popular do reassentamento coletivo de Gesteira/Barra Longa* – Revista Indisciplinar, v. 5, n. 2, dez. 2019.

²³ CARNEIRO, Karine; SOUZA, Tatiana Ribeiro; MELO, Talita Lessa. *Op. cit.*, dez. 2019.

²⁴ Pessoa Jurídica de Direito Privado, sem fins lucrativos, tendo como instituidoras e mantenedoras de suas atividades as empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. Disponível em <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2020/07/estatuto-registrado-2019.pdf>. Acessado em 09 de abril de 2021.

informações do GEPSA²⁵, com a aquisição do terreno foi possível iniciar o processo necessário para implementação do reassentamento.

Diante do princípio da centralidade das pessoas atingidas e busca pela reparação integral, o GEPSA, convidado Assessoria Estadual de Desenvolvimento Ambiental e Social - AEDAS e a Comissão de Atingidas e Atingidos de Barra Longa/MG, em uma atuação conjunta, passou a desenvolver e discutir, com a intervenção direta das pessoas atingidas, o plano de reassentamento coletivo, que pressupõe a reparação do direito à moradia digna, às territorialidades e aos modos e projetos de vida que foram interrompidos²⁶.

A elaboração do projeto se implementou por meio de oficinas que permitiram a participação das pessoas atingidas, de maneira que a elaboração fosse feita “com” as atingidas e os atingidos e não “para” e “sobre” elas e eles. Com isso, as concepções demasiadamente técnicas e tradicionais de elaboração de projetos foram afastadas para que fosse possível projetar o reassentamento privilegiando as decisões coletivas²⁷.

Utilizando-se do método cartográfico²⁸, as oficinas para a elaboração do anteprojeto de parcelamento para o plano de reassentamento compuseram três blocos, com planos de trabalho aprovados pelas atingidas e atingidos e demais parceiros. O primeiro bloco, denominado “Era uma vez...”, e aplicado por meio de jogo de tabuleiro lúdico (Figura 1), teve como objetivo levantar e registrar histórias, memórias, usos, apropriações e relações socioespaciais a fim de gerar dados para o anteprojeto²⁹.

²⁵ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. Caderno técnico complementar: anteprojeto do parcelamento – plano popular do reassentamento coletivo de Gesteira/Barra Longa/Minas Gerais. Ouro Preto, 2020.

²⁶ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

²⁷ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

²⁸ Baseado na filosofia de Deleuze e Guatarri (1996), a cartografia é um método que compreende uma investigação “capaz de transcender reducionismos a partir da investigação das complexidades relacionadas aos coletivos de força em cada situação específica. Nesse sentido tal método tem sido a base para a compreensão e trabalho com as pessoas atingidas e territórios afetados tendo em vista o ambiente complexo relacionado ao rompimento da barragem de Fundão, no qual o desastre não se configura apenas pela ruptura em si, mas por uma rede de processos, posturas, ações, atores, situações, contextos e acontecimentos anteriores e posteriores a ela” (CARNEIRO, Karine; SOUZA, Tatiana Ribeiro; MELO, Talita Lessa. *Op. cit.*, p. 290, 2019).

²⁹ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

O segundo bloco, denominado “Um, dois, três e...”, teve como propósito a elaboração conceitual do anteprojeto de parcelamento, para que o resultado final fosse entregue à Fundação Renova e assim fosse implementado. Utilizando-se da tecnologia social da Maquete-Lousa³⁰ (Figuras 2, 3 e 4), desenvolvida pelo GEPSA/UFOP especialmente para o trabalho em questão, foi possível que as próprias pessoas atingidas pudessem desenhar sobre o terreno, estabelecendo aquilo que queriam para o espaço que estavam construindo³¹.

O terceiro e último bloco, denomina “...já” esteve relacionado à apresentação das propostas do anteprojeto do parcelamento à comunidade. Foi demonstrada então uma proposta preliminar contendo o sistema viário, as áreas dos lotes e dos equipamentos comunitários e áreas de livre uso público, com o objetivo de confirmar as informações levantadas nas oficinas anteriores. Com isso, considerando todos os apontamentos colhidos, foi realizada a apresentação do projeto finalizado e planta humanizada, para conhecimento das pessoas atingidas e sua aprovação³².

Todo o projeto de reassentamento observou o interesse das pessoas atingidas bem como a viabilidade técnica do projeto. Para isso, foram apresentados seus elementos estruturantes: sistema viário, área de livre uso público, equipamentos comunitários e lotes³³. Para a implementação do projeto todo sistema estruturante foi descrito e preparado atendendo-se aos materiais, à acessibilidade, à drenagem, à arborização, à iluminação pública assim como redes de água e esgoto, além de toda a orientação legal para cumprimento das normas que permeiam a formação um território³⁴, permitindo não apenas

³⁰ Tecnologia Social criada pelo Grupo de Estudos e Pesquisa Socioambientais – GEPSA/UFOP para possibilitar que as pessoas atingidas de Gesteira pudessem desenhar possíveis soluções, no terreno do reassentamento, para o sistema viário e para o macrozoneamento (áreas de equipamento público e comunitário, de livre uso público e dos lotes de cada núcleo familiar), como forma de subsidiar o desenvolvimento do anteprojeto (CARNEIRO, Karine; SOUZA, Tatiana Ribeiro; MELO, Talita Lessa. *Op. cit.*, p. 297-298, 2019).

³¹ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

³² GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

³³ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

³⁴ GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Op. cit.*, 2020.

um vislumbre da vontade dos atingidos, mas a concretude e viabilidade do projeto, para que então a Fundação Renova executasse as diretrizes aprovadas pela comunidade.

O plano de reassentamento coletivo surge como o desejo das atingidas e dos atingido em restabelecer suas vidas da maneira mais próxima possível à vivida antes do rompimento da barragem. O grande embate que existe entre as pessoas atingidas e as empresas causadoras do dano está na maneira com que tais empresas buscam implementar a reparação.

Há uma consideração errônea de que as empresas são as mais capacitadas a restaurar o que foi destruído, principalmente pelos recursos “técnico” e financeiros que possuem. Essa perspectiva é evidenciada pela judicialização do caso quando as “alegorias” técnicas e de estudos especializados são apresentados como fundamentos de uma reparação que não é de escolha dos atingidos, mas imposta por aparato profissional e tecnológico considerado mais relevante e melhor que o desejo e os saberes das atingidas e atingidos.

Analisado o contexto e maneira com que se formou o plano de reassentamento coletivo de Gesteira, passemos ao diagnóstico do processo judicial em si.

4. DIAGNOSTICO DO PROCESSO

A judicialização decorrente do rompimento da barragem de Fundão iniciou-se por meio de diversas ações individuais e coletivas, com atores e pedidos diversos, distribuídos em varas estaduais, o que gerou um número grande de ações que buscavam, de modo geral, a reparação dos danos. Diante de tal cenário, o judiciário optou por reunir todas estas ações, exceto a que envolve o município de Mariana, MG, em um único processo distribuído na Justiça Federal Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais - SJMG.

Foram gerados os processos 69758-61.2015.4.01.3400 (PJe 1024354-89.2019.4.01.3800), 23863-07.2016.04.01.3800 (PJe 1016756-84.2019.4.01.3800), e 10263-16.2016.4.01.3800, processados pela 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG. Por meio desses processos, o caso, denominado “CASO SAMARCO (DESASTRE DE MARIANA)”, tramitava em autos principais abordando os assuntos decorrentes de um complexo processo judicial.

Diante de temas, prazos, cronogramas e obrigações jurídicas distintas e específicas, com o propósito de, no entendimento do judiciário, proporcionar transparência e celeridade à dinâmica processual, o Juiz titular da 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG, exarou despacho em janeiro de 2020, determinando a abertura de Processo Judicial Eletrônico - PJe específicos para cada eixo prioritário.

A decisão criou os seguintes eixos prioritários: Eixo 1 – Recuperação ambiental extra e intra calha; Eixo 2 – Risco a Saúde Humana e Risco Ecológico; Eixo 3 – Reassentamento das comunidades atingidas; Eixo 4 – Infraestrutura e desenvolvimento; Eixo 5 – Retorno operacional da Hidrelétrica Risoleta Neves; Eixo 6 – Medição de performance e acompanhamento; Eixo 7 – Cadastro e Indenização; Eixo 8 – Retomada das atividades econômicas; e Eixo 9 – Abastecimento de água para consumo humano.

O presente artigo debruça-se sobre o Eixo 3 – Reassentamento das comunidades atingidas, tratado no PJe específico de nº 1000398-10.2020.4.01.3800, sendo o eixo que trata do reassentamento coletivo de Gesteira. Passemos a analisar a dinâmica processual estabelecida no mencionado eixo, não utilizando necessariamente a ordem cronológica dos atos, mas de uma concatenação de assuntos que permitam o entendimento dos acontecimentos processuais.

É interessante perceber que o juízo tem a compreensão de que a demanda não poderia se desenvolver da maneira tradicional. Não que isso resulte uma dinâmica adequada ou melhor, mas de que haveria uma necessária flexibilização processual. Em despacho exarado em 16 de janeiro de 2020 (id 151126871), o juízo reconhece que o tramite processual a ser seguido deve ser diverso do determinado pelos termos de ajustamento de conduta, com tramite através do Sistema de Câmaras Interfederativas - CIF, como havia sido determinado pelo TTAC e TAC-Gov. O juízo entende, inclusive, que há uma necessidade de criação de rito específico, proporcionando uma dinâmica processual nova, permitindo com isso o progresso das ações de reparação e indenização, possibilitando o cumprimento efetivo das ações e programas executados e implementados

pela Fundação Renova, o que se efetiva pela divisão do processo principal e vários processos conforme os eixos específicos já mencionados³⁵.

Pela leitura do processo entende-se que o rito que se estabelece no eixo 3 apresenta a seguinte dinâmica: despachos com determinações por celeridade e cumprimentos por parte do juízo, consensos e dissensos entre as partes, uma tentativa das empresas em demonstrar expertise única na reparação dos danos, e, infelizmente, um evidente desprestígio e descaso com o querer e os saberes das atingidas e atingidos. Isso acabou por impedir a celeridade almejada e a devida implementação do plano de reassentamento, além de legitimar o *modus operandi* e os propósitos das empresas mineradoras, como demonstraremos a diante no ponto cinco.

Os pontos de conflito entre as partes ocorrem na execução das diretrizes³⁶ construídas pela comunidade, com o auxílio da Assessoria Técnica (AEDAS), que deveriam nortear o plano de reassentamento, de maneira que o princípio da vontade das pessoas atingidas prevalecesse e as empresas, por meio da Fundação Renova, pudessem executar aquilo que lhes foi proposto.

Tais diretrizes, no total de 72 (setenta e duas), entregues à Fundação Renova em 08 de abril de 2019, através do ofício nº 14/2019, e estabelecidas após diálogo entre as partes processuais, visa estabelecer as bases para execução do direito à moradia e infraestrutura digna, bem como a construção do futuro reassentamento voltados às questões agroflorestais³⁷.

Ocorre que foram várias as discordâncias por parte das empresas e da Fundação Renova, determinando o juízo o cumprimento de uma série de etapas a fim de dar andamento ao processo. Como bem apontou o Ofício 10/2020/CONJUNTO/COMISSÃO/AEDAS/GEPSA (id 204970377), o juízo estabeleceu uma agenda com as medidas necessárias para tornar efetivo o Reassentamento, estabelecendo o seguinte: debate das tratativas; relatório final sobre a negociação das tratativas a ser apresentado pelas empresas rés; manifestação das partes integrantes do polo

³⁵ BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais. Processo Eletrônico nº 1000321-98.2020.4.01.3800, 2020.

³⁶ Documento juntado no processo do eixo 3, constante no id 186099409 – Diretrizes Reassentamento de Gesteira.

³⁷ BRASIL, *Op. cit.*, 2020.

ativo sobre o relatório final; recepção pelas empresas rés do projeto de reassentamento desenvolvido pelas pessoas atingidas; exame da adequações técnicas do projeto por parte das empresas rés; apresentação, por parte das empresas rés, do “Projeto Conceitual do Reassentamento” acordado entre as partes; homologação do projeto; as empresas rés, após conclusão do projeto executivo, devem comprovar realizar os protocolos necessários junto aos órgãos correspondentes, permitindo a realização das obras para o reassentamento.

A partir dessas determinações os temas de dissenso, impossibilitado qualquer acordo, deveriam ser examinados e decididos pelo juízo (decisão id 151126871). O que se segue no andamento processual perpassa pela perspectiva judicial de que a Fundação Renova está sendo impedida de executar seu plano de ação e efetivar o reassentamento. Essa percepção se dá pelo conteúdo das decisões como “(...) procurar os caminhos necessário para que as ações e programas sejam efetivamente executados e implementados pela FUNDAÇÃO RENOVA, no prazo adequado, permitindo que a sociedade obtenha do sistema de justiça uma resposta jurisdicional célere, adequada e eficaz”³⁸ e

DOCUMENTO ID 205098854 comprova a boa-fé da Fundação Renova que, em razão do advento da Pandemia do Coronavírus, prontamente se ofereceu para fazer a apresentação por meio virtual, assim como se ofereceu para enviar todos os estudos técnicos por e-mail à Comissão de Atingidos. (...) Em época de plena adoção das novas tecnologias, é inadmissível que uma questão simples como essa (mera apresentação por videoconferência dos estudos produzidos pela Fundação Renova) seja obstada pela COMISSÃO DE ATINGIDOS, através de dificuldades artificiais, frustrando – uma vez mais – o regular andamento do feito, e do próprio reassentamento³⁹.

Tais menções por parte do juízo esclarecem o tom do processo, o que é aproveitado pelas empresas rés e pela Fundação Renova, que demonstram por meio de petições repletas de acusações de atraso e discordância com às partes contrárias, sempre acompanhadas de estudos, pareceres e avaliações técnicas, quase que alegóricas, demonstrando a aparente capacidade e expertise para a resolução das demandas das pessoas atingidas, especialmente, do reassentamento.

No entanto, tais manobras processuais impedem a aplicação do interesse das pessoas atingidas, que é o objeto principal da demanda, o que foi defendido inclusive pelo

³⁸ BRASIL, Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais. Processo Eletrônico nº 1000321-98.2020.4.01.3800, id 151126871, p. 2, 2020.

³⁹ BRASIL, *Op. cit.*, id 241547372, p. 2-3, 2020.

juízo, como acima mencionado. As atas juntadas aos autos demonstram justamente o contrário. Existe sim, como afirmado em documento⁴⁰ integrante do id 238000872, morosidade da Fundação Renova em construir respostas efetivas para a reparação integral das pessoas atingidas, produzindo uma narrativa diversa das definições do território, omitindo ou manipulando fatos e situações, desqualificando e deslegitimando o trabalho conduzido com o protagonismo dos atingidos.

No momento nenhuma decisão foi dada sobre os dissensos existente entre as partes, o que vem permitindo a concretude dos interesses das empresas réas que é o de realizar a reparação através do reassentamento familiar ou pecúnia, diverso do interesse dos 24 núcleos familiares que desejam o reassentamento coletivo⁴¹. As empresas chegam a afirmar, em petição com data de 28 de fevereiro de 2020, que tem ocorrido uma diminuição das famílias interessadas no reassentamento coletivo, sendo um ponto crítico para elaboração do projeto de reassentamento coletivo⁴². A reparação através do reassentamento familiar ou pecúnia é mais vantajosa para as empresas, pois permitem seu protagonismo no processo reparatório.

O diagnóstico aqui apresentado tenta sintetizar o que vem ocorrendo no processo judicial que envolve o eixo 3 – Reassentamento das comunidades atingidas. No próximo ponto apresentamos a relação da judicialização com a reforma estrutural a partir dos diagnósticos feitos e buscamos demonstrar que o referido litígio desperdiça a oportunidade de promover a reforma estrutural urgente e necessária no sistema minerário.

5. A JUDICIALIZAÇÃO DO REASSENTAMENTO COLETIVO DE GESTEIRA E A REFORMA ESTRUTURAL

A judicialização do reassentamento coletivo de Gesteira, tratado especificamente no eixo 3, demonstra que a condução da demanda se restringe à abordagem reparatória, como de um processo coletivo comum, pois concentra na reestabilização do *status quo*. Por

⁴⁰ Ref: Direito à deliberação comunitária acerca do Sistema de abastecimento de água do reassentamento de Gesteira e esclarecimentos sobre Plano Popular do Reassentamento.

⁴¹ BRASIL, *Op. cit.*, id 186099406, 2020.

⁴² BRASIL, *Op. cit.*, id 186099406, 2020.

esta perspectiva, os processos de reassentamento não se enquadram nas características do processo estrutural apresentadas no início deste artigo.

No entanto, tal dinâmica processual é baseada na autonomia do juiz, que, diante de um problema estrutural, opta por conduzir o processo da maneira que lhe é conveniente. Esse é o ensinamento de Owen Fiss⁴³ ao argumentar que, no caso de *Brow vs Board of Education of Topeka*, entendeu-se que o fim da segregação era um processo de transformação total, no qual o juiz encarregava-se de reconstrução de uma instituição social existente. Owen Fiss⁴⁴ ainda afirma que a função judicial, a qual considera o juiz responsável por dotar os valores constitucionais de significado, espera muito dos juízes – até demais.

Apesar de afirmarmos que o caso do reassentamento coletivo de Gesteira não ser um processo estrutural, pela discricionariedade dado ao juiz em tratar a demanda como estrutural ou não, fugindo assim das características tradicionais do litígio estrutural, nos parece certo que se trata de um caso que parte de um problema estrutural, ou seja, existe uma desconformidade de estrutura, uma situação de ilicitude continua e permanente, mesmo lícita, mas distante do estado ideal das coisas⁴⁵.

Sendo o juiz o responsável pela escolha em tratar uma demanda como estrutural ou não, nos parece que o juiz responsável pelo julgamento do eixo 3 optou, desde o início, em conduzir o caso como um processo comum de reparação de danos, mesmo que diante da possibilidade de trazer mais que a reparação, um propósito primordial, mas também realizar, por meio de um processo estrutural, uma reestruturação do sistema minerário, diante da continua e permanente desconformidade com o estado ideal de coisas, que seria o respeito ao meio ambiente, a maneira com que se realiza a mineração, o modo com que se trata o território e, principalmente, a desvalorização do indivíduo, sua comunidade, seus saberes, suas histórias, seu querer, em relação ao “avanço do desenvolvimento” minerário.

Especificamente no caso do reassentamento coletivo, a atuação das empresas mineradoras afetou, afeta e continuará afetando a qualidade da vida social⁴⁶, já que o

⁴³ FISS, Owen. *Op. cit.*, p. 28, 2004.

⁴⁴ FISS, Owen. *Op. cit.*, p. 41, 2004.

⁴⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Op. cit.*, p. 104, jan./mar. 2020.

⁴⁶ FISS, Owen. *Op. cit.*, 2004.

modelo minerário não se altera e a maneira com que tais empresas tratam a população atingida, seja pela implementação e avanço do “desenvolvimento” minerário ou por sua atuação que desconsidera as comunidades.

Percebe-se que, diante de um evidente problema estrutural, o juízo decide por agir como um mero moderador, sendo que, conforme os desafios apontados por Edilson Vitorelli, poderia haver uma determinação compulsória da execução do Plano de Reassentamento Popular de Gesteira. Tal decisão ainda pode ocorrer, no entanto há o risco de ela ser tardia, pois o jogo processual a qual o processo do reassentamento integra favorece às empresas rés e não à comunidade atingida.

Pode-se afirmar que o litígio em questão, por não atender todas as características essenciais ao processo estrutural, não deva ser tratado como tal. No entanto, há de se observar se não estamos diante um processo estrutural com características próprias, que possuem as bases da reforma estrutural, mas perante uma dinâmica diversa da tradicional.

Diante disso, é perceptível que a judicialização poderia alcançar a eficiência que o caso requer e atingir as próprias afirmações feitas pelo juízo de atender a população atingida. Mas o que se percebe, ao tratar o litígio apenas como uma demanda reparatória nos moldes de interesse das empresas rés, deixando de fazer valer, na prática, o princípio da centralidade das pessoas atingidas, é que o juízo não só deixa de realizar a reparação integral como resolve apenas parte dos problemas causados pela atuação ilimitada das mineradoras.

6. CONCLUSÃO

O que se percebe é que o processo judicial do eixo 3, relativo ao reassentamento coletivo de Gesteira, traveste-se de processo estrutural, pelas suas evidentes características, mas se desenvolve como um processo comum ou até pior, um litígio em que o causador do dano é colocado como especialista em reparar os prejuízos que deu causa.

Nas palavras de Edilson Vitorelli⁴⁷, “o equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas ilusão de solução, mas não produz resultados significativos, eis que as causas do problema permanecem”.

E tal permanência se evidencia por novos desastres, como o que ocorreu em Brumadinho, MG, apenas quatro anos após o desastre do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, MG, além de vários outros processos de desterritorialização⁴⁸ que vêm ocorrendo pelo risco de rompimento de outras barragens de rejeitos ainda em atividade ou que tiveram suas atividades suspensas pelo risco iminente de rompimento.

Analísado a teoria da reforma estrutural, o caso do rompimento da barragem de Fundão que destruiu meio ambiente, territórios e os modos e projetos de vida das pessoas atingidas e o processo judicial do reassentamento popular de Gesteira, é possível verificar a impossibilidade de encaixar o litígio existente nas características essências do processo estrutural, principalmente pelo aparente propósito exclusivo em reparar os danos causados.

No entanto, com base nas proposições de Fiss e os desafios apontados por Vitorelli, não vejo como única alternativa o funcionamento do processo estrutural como meio de negociações e acordos. O que se visa através do processo estrutural, primordialmente, é a garantia de direitos constitucionais, de maneira a alçar um estado ideal de coisas em que é possível permitir a qualidade de vida dos indivíduos. Tendo por base essa premissa, entendo que o processo judicial do reassentamento popular de Gesteira poderia ser um processo estrutural e possibilitar mudanças prospectivas quanto ao estado atual da forma com que se faz mineração, alterações em relação ao trato dos rejeitos da extração mineral, reformulação da maneira com que territórios são invadidos por mineradoras para extração de minério e, principalmente, a reestruturação da forma de valorização do indivíduo, sua comunidade, seus saberes, suas histórias, seu querer, em relação ao “avanço do desenvolvimento” minerário.

Deixar ao arbítrio do juiz a decisão de tratar determinada demanda como estrutural ou não é, ao meu ver, outro erro, pois impede uma resolução mais profunda do litígio e, conseqüentemente, perpetua a formação de casos semelhantes.

⁴⁷ VITORELLI, Edilson. *Op. cit.*, p. 9, 2018.

⁴⁸ Os principais casos de desterritorialização são os que ocorreram em Antônio Pereira, MG, Macacos, MG, Barão dos Cocais, MG e Itatiaiuçu, MG.

REFERÊNCIAS:

- BRASIL, 2020. Tribunal Federal da 1ª Região. 12ª Vara Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais. Processo Eletrônico nº 1000321-98.2020.4.01.3800.
- CARNEIRO, Karine; SOUZA, Tatiana Ribeiro; MELO, Talita Lessa. Maquete-lousa: tecnologia social como ferramenta para a construção coletiva de territorialidades – o caso do plano popular do reassentamento coletivo de Gesteira/Barra Longa – Revista Indisciplinar, v. 5, n. 2, dez. 2019.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020
- ESTADOS UNIDOS. Constituição dos Estados Unidos da América - 1787. In. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo – USP. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acessado em 23 jan. 2021.
- FISS, Owen. Um novo processo civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- GEPSA, Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais; AEDAS, Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. Caderno técnico complementar: anteprojeto do parcelamento – plano popular do reassentamento coletivo de Gesteira/Barra Longa/Minas Gerais. Ouro Preto, 2020.
- UNITED STATES COURTE. History of *Brow v. Board of Education*. Disponível em <https://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/history-brown-v-board-education-re-enactment>. Acessado em 21 jan. 2021.
- VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. In. Revista dos Tribunais Online, vol. 284, p. 333-369, 2018.

FIGURAS

Figura 1

Oficina e jogo “Era uma vez...”.

Fonte: Acervo GEPSA



Figura 2

Maquete-Lousa Finalizada.

Fonte: Acervo GEPSA



Figura 3

Desenhando o sistema viário.

Fonte: Acervo GEPSA



Figura 4

O resultado final – um exercício coletivo.

Fonte: Acervo GEPSA

