XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

JANAÍNA MACHADO STURZA

TAIS MALLMANN RAMOS

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Saulo De Oliveira Pinto Coelho; Tais Mallmann Ramos– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-665-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

O XV Encontro Internacional do CONPEDI, realizado em Alicante, Espanha, entre os dias 27 e 29 de maio de 2026, reuniu pesquisadores do Brasil e do exterior em torno do propósito comum de fomentar a produção científica e ampliar os horizontes do debate jurídico contemporâneo.

Organizado em formato que privilegia a circulação de ideias e o diálogo acadêmico, o evento contou com a apresentação de artigos científicos distribuídos em Grupos de Trabalho (GTs). Dentre eles, destaca-se o GT "Direitos Sociais e Políticas Públicas II", realizado em 28 de maio de 2026, que congregou pesquisas voltadas à compreensão crítica dos desafios que permeiam a efetivação de direitos sociais.

As pesquisas reunidas neste GT evidenciam a complexidade das demandas sociais contemporâneas, abordando temas que transitam entre políticas públicas, inclusão social, judicialização da saúde, desigualdades estruturais e inovação tecnológica. A diversidade de enfoques reafirma o caráter interdisciplinar e dinâmico do campo, além de sua relevância prática e teórica. A seguir, apresentam-se sínteses das contribuições discutidas:

André Queiroz Mergulhão, em "As Políticas Públicas Direcionadas à Efetivação dos Direitos Humanos e Sociais dos Idosos", volta-se à análise das estratégias estatais voltadas à população idosa, evidenciando entraves e possibilidades na concretização de seus direitos fundamentais.

A proteção jurídica de grupos em situação de vulnerabilidade também é abordada por Julianna Souza da Conceição Brito da Silva e Ricardo Alves Sampaio no trabalho "Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Proteção das Pessoas com Transtornos Mentais", no qual se discute a atuação do sistema regional na promoção de garantias específicas e efetivas.

Sob outra perspectiva, Fábio Brito Braga, em "Entre Universalidade Formal e Acesso Real: o Pé Diabético como Expressão das Desigualdades Estruturais e dos Limites do Direito à Saúde no Brasil", evidencia como a distância entre previsão normativa e realidade concreta revela desigualdades profundas no acesso aos serviços de saúde.

A temática da governança e participação social ganha relevo no artigo “Participação e Governança Popular em Projetos e Microcrédito: Desafios dos Acordos Judiciais de Brumadinho e Mariana”, em que Antonio Lopes de Carvalho Filho e Felipe Augusto Cardoso Soledade exploram os limites e potencialidades dos arranjos institucionais decorrentes de desastres ambientais de grande impacto.

Em diálogo com os impactos econômicos das decisões judiciais, Alessandra Brustolin, Ana Cristina Cremonezi e Edinilson Donisete Machado, no texto “Atuação Judicial e o Mercado de Saúde: Aplicação da Tese Administrativa no Campo Constitucional como Proposta de Redução dos Impactos Econômicos das Decisões Judiciais no Brasil”, propõem uma reflexão sobre a racionalização das decisões no âmbito da saúde.

No campo da inclusão, Hamanda de Nazaré Freitas Matos, Eliana Maria de Souza Franco Teixeira e Ananda Macedo Chedieck Martins, em “Limites da Regulação Normativa no Enfrentamento das Barreiras ao Exercício dos Direitos das Pessoas com Deficiência no Brasil”, problematizam a insuficiência de respostas normativas diante de obstáculos concretos à efetivação de direitos.

Fechando o conjunto de exposições, o estudo “Juventude e o Mundo do Trabalho: o PL 6350 /2025 da Revisão da Lei do Estágio como Instrumento de Combate à Superexploração da Força de Trabalho”, de Tais Mallmann Ramos, Matheus das Neves Almeida Sciotta e Souza e Luiz Willamy Correia Macêdo, examina criticamente a proposta legislativa, destacando seu potencial de enfrentamento à precarização das relações de estágio e à vulnerabilidade da juventude trabalhadora.

Ao término das apresentações, a coordenação e os participantes dialogaram sobre as metodologias utilizadas nas pesquisas. Constatou-se que as discussões suscitadas contribuíram para o aprofundamento crítico das temáticas abordadas com ênfase para o desenvolvimento de metodologias, ao mesmo tempo em que evidenciaram a necessidade de contínuo aprimoramento das políticas públicas e dos instrumentos jurídicos voltados à efetivação dos direitos sociais. A íntegra dos trabalhos encontra-se reunida na presente publicação, oferecendo ao leitor um panorama qualificado das reflexões desenvolvidas no âmbito do GT.

Excelente leitura!

Janaína Machado Sturza - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

Tais Mallmann Ramos - Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM)

Saulo Coelho - Universidade de Goiás (UFG)

PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA POPULAR EM PROJETOS E MICROCRÉDITO - DESAFIOS DOS ACORDOS JUDICIAIS DE BRUMADINHO E MARIANA

POPULAR PARTICIPATION AND GOVERNANCE IN PROJECTS AND MICROCREDIT - CHALLENGES OF THE BRUMADINHO AND MARIANA JUDICIAL AGREEMENTS

Antonio Lopes De Carvalho Filho
Felipe Augusto Cardoso Soledade

Resumo

O artigo analisa os modelos inéditos de participação social e governança popular criados nos acordos judiciais de reparação dos desastres de Brumadinho e Mariana. Ambos introduzem formas inovadoras de como tratar a responsabilidade civil em tragédias de mineração, buscando reparar integralmente danos socioambientais e socioeconômicos por meio de mecanismos que vão além das indenizações tradicionais. Em Brumadinho, destaca-se o Anexo 1.1 do AJRI, que destina R$ 3 bilhões para projetos comunitários e programas de crédito e microcrédito, estruturados a partir de demandas das próprias comunidades atingidas. Já em Mariana, a repactuação instituiu Conselhos Federal e Estadual de Participação Social, responsáveis por gerir um fundo de R$ 5 bilhões e fiscalizar a execução das medidas de reparação. O texto examina essas soluções à luz do "arrependimento tardio" de Habermas, reconhecendo os limites reais da ação comunicativa diante de assimetrias de poder e da influência econômica na deliberação pública. Nesse marco teórico, defende que a participação efetiva exige atuação estatal ativa para garantir igualdade de oportunidades deliberativas. Também contextualiza os acordos frente às normas nacionais e internacionais de direito ambiental, como Estocolmo 1972, Rio 1992, OIT 169 e Escazú. Por fim, discute os desafios operacionais, institucionais e jurídicos das novas estruturas de governança — como Assessorias Técnicas Independentes e entidades gestoras — em um cenário de complexidade sem precedentes.

Palavras-chave: Participação social, Governança, Reparação, Brumadinho/mariana, Habermas (ação comunicativa)

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the unprecedented models of social participation and popular governance created in the judicial agreements for reparation of the Brumadinho and Mariana disasters. Both introduce innovative ways of addressing civil liability in mining tragedies, seeking to fully repair socio-environmental and socio-economic damages through mechanisms that go beyond traditional compensations. In Brumadinho, Annex 1.1 of the AJRI stands out, allocating R$ 3 billion to community projects and credit and microcredit programs, structured based on the demands of the affected communities themselves. In Mariana, the renegotiation

established Federal and State Councils for Social Participation, responsible for managing a fund of R$ 5 billion and overseeing the implementation of reparation measures. The text examines these solutions in light of Habermas's "belated repentance," recognizing the real limits of communicative action in the face of power asymmetries and economic influence in public deliberation. Within this theoretical framework, it argues that effective participation requires active state intervention to guarantee equal opportunities for deliberation. It also contextualizes the agreements in relation to national and international environmental law standards, such as Stockholm 1972, Rio 1992, ILO 169, and Escazú. Finally, it discusses the operational, institutional, and legal challenges of new governance structures — such as Independent Technical Advisory bodies and management entities — in a scenario of unprecedented complexity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social participation, Governance, Reparation, Brumadinho/mariana, Habermas (communicative action)

1 Introdução

A realização do Acordo Judicial de Reparação Integral – AJRI – entre Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública de Minas Gerais, Ministérios Públicos Federal e de Minas Gerais e Vale S.A. para tratar da reparação dos danos decorrentes do rompimento de sua barragem de rejeitos de mineração em Brumadinho, e também a realização do acordo de Repactuação da Reparação de danos do desastre da barragem de Fundão em Mariana, trouxeram interessantes inovações na seara da responsabilidade civil em grandes tragédias de mineração.

O acordo de Brumadinho já em seu art. 1º enuncia que objetiva "à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do Rompimento". Neste objetivo de reparar integralmente os danos e desequilíbrios decorrentes da tragédia, não olvida que o rompimento pode ter desdobramentos que não estavam contidos no fato da ruptura da barragem, mas que surgem posteriormente, fazendo com que a complexidade do evento demande também uma reparação igualmente complexa. A fim de dar materialidade à reparação socioeconômica, parte do fenômeno da responsabilidade civil, cria um modelo bastante peculiar de reparação coletiva, consubstanciado no Anexo 1.1 do AJRI no qual se cria uma obrigação de pagar por parte da responsável pelo rompimento da barragem, de modo que o *quantum* da obrigação fique afetado ao que se convencionou chamar "demandas das comunidades" e à criação de programas de crédito e microcrédito para as pessoas atingidas. O mesmo modelo foi replicado com alterações na repactuação de Mariana.

Este artigo tem, então, o objetivo de analisar a realidade da implementação deste novo modelo de reparação. Para tanto investigará a normativa do AJRI referente ao programa de Demandas das Comunidades, em comparação ao modelo de Conselhos Populares do acordo de repactuação de Mariana, bem como a situação atual, desafios e custos operacionais destes. O principal elemento de análise será a verificação da economicidade e efetividade do modelo de Brumadinho (já em início de execução de um projeto piloto), assim como tem sido conformado por suas estruturas de governança. Haverá, portanto, realização de pesquisa bibliográfica e análise hermenêutica da narrativa de reparação e dos resultados já obtidos com o programa.

O marco teórico referencial será o arrependimento tardio de Jürgen Habermas acerca dos limites e desafios da teoria da ação comunicativa.

2 Teoria da Ação Comunicativa e o Arrependimento Tardio de Jurgen Habermas

O final da segunda grande guerra leva o ocidente a uma reflexão profunda de como evitar o arbítrio e a barbárie. Fruto deste esforço, nasce na Alemanha a busca da construção de uma democracia mais participativa. Exemplo deste espectro de pensamento é a teoria da ação comunicativa, fundada pela escola de Frankfurt, em especial pelo sociólogo alemão Jürgen Habermas. Pela construção teórica proposta, é necessário construir o Estado Democrático de Direito da pós-modernidade em espaços de deliberação pública, onde os conflitos seriam resolvidos por argumentação livre e racional (HABERMAS, 2022).

Assim, a evolução desejada para a resolução de conflitos na pós-modernidade envolveria necessariamente a formação de espaços públicos de construção conjunta de soluções pelo agir comunicativo entre agentes públicos e destinatários de suas políticas públicas. Estes espaços de debate seriam um território livre de coerções, onde todos poderiam participar com ampla liberdade e igualdade de oportunidade de participação, para formular propostas para a superação de problemas comuns.

O autor propõe um cenário ideal de busca cooperativa da verdade, construída através de consensos, realizados de forma livre e desinteressada. Como ele mesmo descreve: "Os participantes na argumentação têm de pressupor de modo geral que a estrutura de sua comunicação (...), exclui toda coerção (...) salvo a coerção do melhor argumento –, excluindo assim também todos os motivos, salvo o da busca cooperativa da verdade". HABERMAS, 2022).

Este referencial teórico, frutifica em todo o ocidente e passa a influenciar toda a esfera política e jurídica. De modo que a atividade legislativa, administrativa e até, mais recentemente judicial, passa a contar com espaços de democracia participativa. No entanto, as últimas décadas assistem ao fortalecimento de narrativas políticas mais radicais, com a perda de unanimidade de postulados da democracia liberal.

O mundo dos anos 90 vendia a ilusão de um mundo sem ideologias, sem conflitos sociais e políticos. Este o cenário idílico é descrito e criticado por Slavoj Zizek, como pano de fundo dos protestos do final dos anos 90: "a desintegração dos regimes comunistas – marcaram o fim da ideologia: chegamos ao fim da era dos grandes projetos ideológicos, cuja realização termina em catástrofes totalitárias, e entramos em uma nova era da política racional, pragmática etc*"*.

(ZIZEK, 2012). Fomos levados a acreditar que a história tinha alcançado um grau de maturidade tal, que as pessoas passariam a debater de forma pragmática, livres de vieses econômicos, políticos e ideológicos, colaborando fraternamente para a resolução de problemas comuns.

O próprio autor alemão mais modernamente, no entanto, reconhece ter subestimado o poder dos agentes econômicos e dos novos meios de mídia. O cenário atual de crise da democracia liberal do pós-guerras põe em xeque o cenário descrito pela escola de Frankfurt, e o modelo racional de construção coletiva de verdades e consensos. O próprio autor assim coloca a questão (HABERMAS, 2021):

> No outro, a disposição sobre o poder social abre oportunidades para que atores particulares influenciem o processo político de modo a priorizar seus próprios interesses em detrimento dos direitos iguais dos cidadãos. Desse modo intervencionista, empresas, organizações e associações podem transformar seu poder social em poder político, seja diretamente pela ação sobre a administração ou indiretamente, pela intervenção controlada na esfera pública política.

E acaba por recomendar que o mesmo Estado intervenha para garantir igualdade de participação e autonomia aos seus cidadãos, sobretudo aos mais vulneráveis em todo debate público. “Cabe à sociedade civil absorver e neutralizar a distribuição desigual de posições de poder social e suas consequências para fazer que o poder social só venha à tona na medida em que possibilitar, e não limitar, o exercício da autonomia dos cidadãos” (HABERMAS, 2021).

Ou seja, a ideia de uma democracia participativa, ao invés de criar uma expectativa de delegação de poderes à assembleias comunitárias, cria a necessidade de atuação estatal positiva que garanta uma igualdade de oportunidade de participação a diferentes grupos sociais e considere vieses políticos, econômicos e ideológicos, como forma de criar um ambiente mais cooperativo para a busca de soluções racionais para problemas comuns. Ou ainda, o poder dever de decidir acerca das escolhas públicas, permanece com a autoridade pública (legitimamente eleita pelas vias constitucionais), a qual também ganha o encargo de criar espaços de participação onde se neutralizem (o máximo possível) o uso desigual de poderes sociais.

3 Normativa Interna e Internacional sobre Participação e Governança Popular

A Teoria da Ação Comunicativa acaba por se fazer presente na prática política e legislativa de todo o ocidente. E não seria diferente no âmbito do Direito Ambiental. Assim,

desde os primeiros debates da Conferência de Estocolmo em 1972, já se vê o gérmen da preocupação de espaços de democracia participativa.

Assim, o preâmbulo do documento que inaugura as preocupações ambientais na pós-modernidade traz em seu item 7, uma responsabilização difusa pela preservação do meio ambiente, mas traz também o Estado Nacional como o principal protagonista nos esforços de preservação ambiental:

> 7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem eqüitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente.

Pode-se perceber que o mesmo espírito de responsabilidade difusa pela preservação do meio ambiente se vê na Carta Constitucional de 1988, na redação do artigo 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações". E igualmente o protagonismo na defesa do meio ambiente se volta ao Estado, como se vê no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, por meio do qual distribui competências administrativas para o atingimento dos objetivos do caput.

Esse influxo de ideias de direito de participação, se expande na década de 1990. Primeiramente pela adoção internacional da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho em 1991, com foco específico apenas nestes grupos de hiper vulneráveis, ao estabelecer a obrigação de consulta, livre, prévia, informada e de boa-fé dos povos e comunidades originários antes de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

> Artigo 6º. 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
>
> b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

> c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
>
> 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Um ano depois a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, estabelece a necessidade de participação para todos os interessados como premissa de boa governança, como se vê no princípio 10:

> As questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível relevante. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, e a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados deverão facilitar e incentivar a sensibilização e participação do público, disponibilizando amplamente as informações. O acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos, incluindo os de recuperação e de reparação, deve ser garantido (ONU, 1992).

Note-se que tanto a convenção da Organização Internacional do Trabalho, quanto a disposição da Rio 1992, tornam mais objetivo o direito à participação que antes constava abstratamente da norma de Estocolmo 1972, mas mantém o Estado como responsável pelas regulação e fiscalização ambientais. As normas, assim, buscam maior transparência no processo decisório e maior oportunidade de manifestação dos destinatários da atuação ambiental do Estado.

Em âmbito Europeu, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (Aarhus, 1998) reclama uma postura ativa de oferta de informação na promoção de participação pública para a construção de planos, programas e políticas públicas ligadas ao meio ambiente.

> Article 3 - General provisions 1 - Each Party shall take the necessary legislative, regulatory and other measures, including measures to achieve compatibility between the provisions implementing the information, public participation and access-to-justice provisions in this Convention, as well as proper enforcement measures, to establish and maintain a clear, transparent and consistent framework to implement the provisions of this Convention.

Estes princípios são incorporados ao Direito Europeu por meio das Diretivas 2003/4/CE, 2003/35/CE e 2004/35/CE. Na primeira já se vê a oportunidade de uso da rede mundial de computadores como forma de difundir informação relevante, como se vê do artigo 1º, B: Garantir, por via de regra, que a informação sobre ambiente seja progressivamente disponibilizada e divulgada ao público, a fim de atingir a mais vasta disponibilização e

divulgação sistemáticas junto do público de informação sobre o ambiente. Para o efeito será conveniente promover, em especial, a utilização de tecnologias telemáticas e/ou electrónicas, quando disponíveis. Já a segunda norma, além de fazer alterações específicas na normativa já existente se preocupa também em viabilizar a discussão judicial ou administrativa de temas ambientais por eventuais interessados do público em geral (artigo 4º.).

> Os Estados-Membros devem assegurar que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que: a) Tendo um interesse suficiente ou, em alternativa, b) Invocando a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio, tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente directiva.

Nas Américas, o direito à informação e democracia participativa em matéria ambiental se expressam por meio do Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, a Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe de Escazú em 2018, ainda em processo de ratificação pelo Brasil.

Merece destaque no Acordo de Escazú a preocupação com a divulgação de informação ambientalmente relevante, mas também em linguagem simples em seu artigo 7º *in fine*:

> Dichos informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión y estar accesibles al público en diferentes formatos y ser difundidos a través de medios apropriados considerando las realidades culturales. Cada Parte podrá invitar al público a realizar aportes a estos informes.

O mesmo acordo regional busca ainda a facilitação de acesso à justiça (artigo 8º), garantias aos defensores de direitos humanos e meio ambiente (artigo 9º) e capacitação de agentes públicos e promoção de educação ambiental (artigo 10). Neste contexto, é importante ressaltar a relevância e amplitude do direito a informação no acordo de Escazú, como afirmar Marcelo Kokke:

> O Acordo propõe antes de tudo a conexão entre o direito de acesso e o exercício racional prático em face dos dados e informações de impacto ambiental. Coligam-se fatores instrumentais de compreensão social e de gestão ambiental para com a sustentabilidade, tendo como pano de fundo o contexto socioambiental e tecnológico existente (KOKKE, 2022).

Por sua vez, a Opinião Consultiva 23 da Corte Interamericana de Direito Humanos de 2017 reforça o direito de participação incluso no princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, como forma de efetivação do dever do Estado de prevenção de danos ambientais.

Em resumo, estas normas se ajustam ainda com a disposição constitucional brasileira do princípio democrático inscrito no parágrafo primeiro do artigo 1º da Constituição Federal: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Portanto o direito à participação nada mais é do que a efetivação concreta de mais uma das possibilidades de democracia direta, previstas expressamente no texto fundamental de 1988, ou como afirma VITORELLI uma consequência processual do modelo político democrático (VITORELLI, 2025).

No entanto, é preciso relembrar que o direito à participação não significa o deslocamento de competências administrativas ou normativas do Estado para a sociedade civil, pois, a consulta não vincula ou determina o conteúdo da decisão administrativa. Obviamente, a consulta e participação acabam por criar a expectativa de decisões mais consentâneas com a vontade manifestada pelo grupo consultado. Mas isso não é suficiente para determinar o conteúdo do ato decisório, que continua vinculado à observância da lei.

4 A participação e Governança nos Acordos

Neste contexto normativo e social, vê-se que o debate sobre espaços de participação na confecção e execução dos acordos ambientais de Brumadinho e Mariana foi intenso.

Havia desde o início das tratativas o pleito de algumas instâncias da participação direta de atingidos nas mesas de mediação. O que não se alcançou, quer pela ausência de norma que autorizasse grupos sem representação processual adequada a participarem destas tratativas, quer pela impossibilidade de divulgação do conteúdo das propostas de mediação (como determina a lei de mediação e autocomposição, Lei nº 13.140/2015, em seus artigos 2º, VII, 14 e 30). Pode-se ver, no entanto, que ambos os termos de acordo guardam várias disposições concernentes ao direito de participação e, até mesmo de governança popular.

No instrumento de acordo de Brumadinho, a centralidade das pessoas atingidas e a transparência da informação figuram como princípio interpretativos (cláusulas 11.1.4 e 11.1.7), o mesmo se vê no anexo 6 da repactuação de Mariana. A consulta livre prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais (cláusula 11.11 em Brumadinho e Anexo 3 em Mariana) é garantida, além do direito de ampla publicidade e acesso da população às informações.

Há também a previsão de interação entre os atingidos e as auditorias contratadas para aferição de regularidade das obrigações atribuídas à empresa poluidora. Assim, os atingidos poderão acessar eletronicamente as informações da reparação em linguagem acessível contidas em relatórios das auditorias ambiental, financeira e socioambiental (cláusulas 6.8, 6.11).

Mas o texto vai mais além das garantias de direito de informação e participação já consagradas nas convenções de Estocolmo 1972, OIT 169, Rio 1992 e Escazú 2018, avançando para cláusulas que garantem à comunidade atingida o direcionamento de recursos e a participação efetiva no modo como esses recursos serão empregados, mecanismos de verdadeira governança popular.

O que acontece tanto na criação de critérios de elegibilidade do Programa de Transferência de Renda (PTR) (cláusula 5.2), mas também na priorização de projetos da bacia do Paraopeba (cláusula 3.4) e do Município de Brumadinho (cláusula 3.4) de modo a conformar o conjunto de obras e projetos que os municípios poderiam executar com os recursos da reparação.

Mas a parte de governança democrática mais radical do acordo de Brumadinho está na criação de um anexo inédito de projetos para demandas das comunidades, previsto na cláusula 4.4.1, que pretendia a auto-organização da própria comunidade como instância de governança para a aplicação de recursos em projetos comunitários e operações de crédito e micro-crédito para as pessoas atingidas.

Paralelamente, a repactuação de Mariana guardou um enfoque distinto na participação social, ao preferir criar Conselhos Federais e Estaduais de Participação Social da Bacia do Rio Doce, com o objetivo de monitorar, acompanhar, avaliar e promover a fiscalização da execução do acordo (Anexo VI). Os referidos Conselhos terão a coordenação respectiva da Secretaria Geral da Presidência da República (cláusula 7) e do Governo do Estado (Item VI, cláusula 4) e irão gerir a execução de um fundo de participação social no montante de R$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais).

Vê-se que no caso de Brumadinho há a presença mais difusa da participação social, tanto na priorização de obras, quanto na elaboração de critérios de elegibilidade do programa de transferência de renda. Enquanto no caso de Mariana, preferiu-se a criação de instâncias mais centralizadas de participação, guardada a coordenação destas aos governos federal e estadual.

Resta inegável, no entanto, que os dois termos atendem às normativas internacional e nacional de direitos ambientais instrumentais, atentando especialmente aos grupos de hiper vulneráveis, sejam pela qualidade de atingidos de tragédias ambientais, seja pela vulnerabilidade específica de alguns grupos, a exemplo de quilombolas e indígenas. Pode-se dizer até que ao conferir poder de gestão à população atingida, vai além das normas já citadas.

5 Das Personagens do Processo Participativo nos Acordos de Brumadinho e Mariana

O primeiro desafio para a efetiva implementação de mecanismos eficazes de participação e governança participativa, talvez seja o ineditismo do tema em seara ambiental. Ao menos com este grau de intensidade e complexidade, dado o tamanho da tragédia e seus efeitos.

As Instituições de Justiça e o Estado de Minas Gerais resolveram, então, inovar em alguns aspectos da reparação para que fosse feito aquilo que a tragédia e a sociedade demandavam. Havia o entendimento de que os mecanismos tradicionais de reparação não seriam suficientes para gerar a necessária pacificação da sociedade, assim como entendia-se que os danos e situações coletivas surgidos com o rompimento da barragem de Brumadinho demandariam formas criativas de reparação.

Para os danos individuais homogêneos, o AJRI optou por ratificar o Termo de Compromisso criado pela Defensoria Pública de Minas Gerais, pois este, em seu modelo inovador de criação de um ambiente extrajudicial de diálogo entre causador do dano e pessoas atingidas, estava entregando bons resultados de reparação, seja pela abrangência das pessoas atendidas, seja pela robustez das indenizações transacionadas. Dessa forma, o modelo que se imaginou alternativo conseguiu, em razão da escolha das pessoas atingidas, ser o principal meio de reparação de danos individuais da tragédia.

Ocorre, porém, que os danos difusos e coletivos stricto sensu, por serem transindividuais, não permitiriam a reparação social por meio da entrega de uma indenização individual às pessoas. Era necessário buscar um modo de se reparar as situações de danos transindividuais. Nesse ponto, a entrega de indenização ao ente estatal, com o consequente ingresso dos valores no erário, não seria suficiente para gerar a pretendida pacificação social,

pois a sociedade tem demonstrado reservas frente à estruturação política do Estado e ao modo como este emprega seus recursos financeiros.

Também o ingresso de valores frutos da condenação em fundos de direitos coletivos, conforme art. 13 da Lei 7.347 de 1.985 não foi tido como melhor alternativa de reparação coletiva pelos Compromitentes, em razão de diluir todos os recursos da reparação em um fundo que não traria legados perceptíveis às pessoas atingidas pelo rompimento.

Observe-se que a tônica do AJRI foi de que era necessária a percepção social de que se estava fazendo justiça para que houvesse a pretendida pacificação e superação da crise de direitos. Não bastava, portanto, haver um documento formal de acordo entre as partes, era preciso que a sociedade se percebesse ouvida e atendida em seu complexo de interesses, que congregava interesses indenizatórios, punitivos, emancipatórios e de visibilidade.

Valendo, então, de criatividade jurídica criou-se o modelo de reparação consubstanciado no Anexo 1.1 do AJRI, que trouxe recursos econômicos substanciais para a construção de um novo modo de se gerar reparação e consequente pacificação social.

O Acordo de reparação destinou, então, a quantia de R$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) para a realização de projetos idealizados pelas comunidades atingidas e para a criação de um programa de crédito e microcrédito às pessoas atingidas. Uma iniciativa inédita no modo de se reparar uma grande tragédia, mas que demandou a criação de uma estrutura de governança específica para a questão.

Essa originalidade envolve a presença de novos institutos e personagens, principalmente as Assessorias Técnicas Independentes e a chamada Entidade Gestora, no âmbito do Anexo I.1 do Acordo Geral de Brumadinho. O mesmo se pode dizer do fundo de participação social da Repactuação de Mariana.

As Assessorias Técnicas Independentes ingressam no ordenamento jurídico brasileiro após a realização dos acordos de Mariana e Brumadinho, por força tanto da Política Estadual dos Atingidos por Barragens - PEAB (Artigo 3º, VIII - VIII – direito a 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 da Lei Estadual 23.795/2021), quanto da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB (Artigo 3º, V da Lei 14.755/2023 - assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas, a expensas do empreendedor e sem a

sua interferência, com o objetivo de orientá-las no processo de participação;). No entanto, a legislação não traz clareza na natureza jurídica destas entidades.

A Entidade Gestora e os Conselhos Federal e Estadual de Participação Social ainda carecem de regulamentação no direito nacional, sendo, portanto, clara a dificuldade do entendimento de suas prerrogativas e obrigações. Situação que cria embaraços significativos ao processo de reparação, pois não há direcionamento seguro à conformação e interpretação dessas figuras. Abre-se, por isso, margem para alguns excessos criativos.

Como visto, no processo de construção dos acordos em tela, restou clara a insuficiência das regras do processo civil clássico para regular a complexidade de litígios de tamanha proporção. Os institutos processuais, todavia, continuaram a ser aplicados por analogia. Restou claro nos debates judiciais que, por exemplo, as instituições que prestariam serviços as comunidades atingidas para subsidiar as instituições de justiça teriam natureza de assistente técnico, de modo a auxiliar tanto o fluxo de comunicação levando as demandas comunitárias às IJs, quanto devolvendo de forma qualificada, a informação processual passada pelas IJs às comunidades atingidas. Neste sentido é a orientação da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, como restou decidido no Agravo de Instrumento nº 1.0000.24.484735-6/001:

> Primeiramente, cumpre destacar que as Assessorias Técnicas Independentes desempenham papel fundamental na garantia do contraditório e da ampla defesa das populações atingidas.
>
> Conforme bem assentado na decisão agravada, desde a audiência realizada em 05/03/2020, as ATIs atuam como assistentes técnicas das Instituições de Justiça, função que não se confunde nem se sobrepõe ao trabalho pericial.
>
> Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Processo Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.24.484735-6/001 4847364-87.2024.8.13.0000 (1) Relator(a) Des.(a) Leite Praça Órgão Julgador / Câmara Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL Súmula SÚMULA: ACOLHERAM A PRELIMINAR DE INADMISSIBILIDADE PARCIAL DO RECURSO E NEGARAM PROVIMENTO À PARTE ADMITIDA, VENCIDO PARCIALMENTE O PRIMEIRO VOGAL APENAS QUANTO AOS FUNDAMENTO Data de Julgamento 02/10/2025 Data da publicação da súmula 07/10/2025.

No entanto, com a edição da PEAB/MG e PNAB, ante o silencio sobre a natureza jurídica destes entes, passa a haver confusão a respeito de sua natureza de entidade substituta de representação processual das comunidades atingidas, ou de terceiro interessado com poderes processuais próprios. Admitir, contudo, que as Assessorias Técnicas Independentes figurem como ente realmente autônomo, com poderes de representação de atingidos, restaria em violação expressa ao disposto no artigo 5º, V, “a” e “b” da Lei 7.347/85, na medida em que se autorizaria a uma associação civil litigar em juízo sem o requisito da pré-constituição e inclusão

do tema dentro de suas finalidades institucionais. E pior, concentraria na mesma pessoa os encargos de representante processual e prestador de serviços, com graves consequências éticas e de conflito de interesses. Isto porque em várias situações seria possível que a entidade tomasse em nome dos representados decisões no processo que atenderiam aos seus interesses orgânicos em detrimento do interesse de seus representados, como por exemplo restrição de escopo de trabalho, ou majoração de preço dos seus serviços.

Dessa forma, é impossível compreender o assessoramento técnico independente como espécie de legitimação ao processo e à representação coletiva, sem grave subversão do microssistema de tutela coletiva e sem demonstrar grave incompreensão acerca da finalidade do instituto, que deve servir unicamente como instrumento de redução das assimetrias informacionais dos procedimentos de reparação dos atingidos por barragens. Neste ponto é esclarecedora a anotação de BORGES:

> Porém, a um ponto importante que precisa ser esclarecido. As pessoas que executam – e fazem parte da equipe – da ATI, não são representantes dos titulares dos direitos. Não há qualquer relação de representação (ou mandato). O que ocorre é um assessoramento. A ATI subsidia a atuação das pessoas que sofreram danos, perante os atores processuais (principalmente os legitimados ativos) que devem estar vinculados aos interesses destas pessoas (ou até mesmo perante as autoridades administrativas).

Portanto, não há espaço no ordenamento jurídico para uma interpretação ampliativa da natureza jurídica das Assessorias Técnicas Independentes que ultrapasse o seu papel de assistente técnica das Instituições de Justiça. Isto porque o transbordamento desta natureza a converteria em representante processual anômalo, com graves prejuízos ao cumprimento de suas funções na reparação de tragédias ambientais.

Do mesmo modo, vê-se que houve uma evolução conceitual na governança popular de projetos de Mariana em relação a Brumadinho. Enquanto no Conselho de Participação do Rio Doce há uma coordenação do Poder Executivo Federal e do Poder Executivo Estadual, no caso do Rio Paraopeba houve a atribuição dessa coordenação a uma entidade gestora, de natureza privada.

Pelo que se infere do andamento do Anexo I.1, e de suas sucessivas tratativas de reequilíbrio econômico-financeiro, a falta de uma coordenação pública causa morosidade e descompassos talvez incorrigíveis.

Assim, quer parecer, que como advertiu Jürgen Habermas em seu arrependimento tardio, somente é possível a participação racional e cooperativa em ambientes de deliberação

democrática, onde o Poder Público aja como moderador e neutralizador dos excessos de grupos de poder social, que acabam por trazerem vieses políticos e econômicos, afetando a racionalidade do debate.

5.1 Análise do Anexo 1.1 do Acordo Judicial de Reparação Integral de Brumadinho

Opta-se, neste ponto, pela análise exclusiva do modelo de governança do anexo 1.1 do AJRI de Brumadinho em razão de ser esse o caso com maior tempo de implementação. O modelo de governança previsto na repactuação da reparação de danos do desastre de Fundão, por estar ainda em fase muito inicial (constituição dos Conselhos Federal e Estaduais de Participação) não traz resultados que subsidiem sua análise para além do que já fora feito linhas acima.

A opção reparatória feita pelo AJRI de Brumadinho ao criar um anexo de governança popular e intenso diálogo social deitou suas raízes na Teoria do Agir Comunicativo, todavia, inaugurou esse modelo reparatório sem trazer maior densidade normativa ao que seriam essas demandas das comunidades, nem quais comunidades seriam atendidas ou como seriam feitos o empenho e o uso dos valores destinados ao anexo.

Essa escolha metodológica de se criar um programa com baixa densidade normativa, atribuindo a um momento posterior a sua conformação jurídica, foi, em um primeiro momento, capaz de gerar o consenso que se precisava para a realização do AJRI entre entes do Poder Público e empresa causadora do dano. Posteriormente, todavia, gerou dificuldades de conformação do programa à Lei, pois seu ineditismo impedia que seus operadores se apoiassem em legislação ou em programas anteriores semelhantes em porte e desafios para a conformação do programa.

O Anexo 1.1, então, não tinha programas similares em que se espelhasse, nem possuía uma fonte legal de apoio. Sua baixa densidade normativa e a inexistência de modelos semelhantes e pretéritos criaram campo para muita inventividade e criatividade por parte de seus conformadores, que, baseados em princípios, alguns bastante abstratos como a democracia participativa e centralidade do atingido na reparação de danos, montaram um modelo bastante peculiar e participativo de reparação de danos transindividuais.

Neste modelo de reparação as pessoas atingidas, de maneira coletiva, e auxiliadas pelas Assessorias Técnicas Independentes – ATIs, levariam projetos de cunho coletivo a um escritório central, que no modelo do acordo, convencionou chamar-se Entidade Gestora. A partir desse ponto, sempre com muito diálogo social, a Entidade Gestora executaria o projeto escolhido pela comunidade, gerando, então, o legado visível para as pessoas atingidas.

Este modo de reparação com bastante coloração democrática representa um avanço imenso no modo de se pacificar as comunidades atingidas por danos transindividuais, todavia, depende de um intricado equilíbrio entre todos os seus atores para que seu propósito não se perca em sua narrativa.

Para que o sistema seja de fato efetivo, e execute com sucesso os projetos e operações de microcrédito, é indispensável que as comunidades atingidas tenham apurado senso coletivo e elevada responsabilidade social. Sem esse entendimento social altruísta é possível que os pleitos coletivos sejam interesses individuais travestidos de roupagem coletiva, e que o dispêndio de recursos do Anexo I.1 seja inócuo para a finalidade de deixar legado efetivo de reparação para as populações atingidas.

Assessorias Técnicas Independentes necessitariam, também, estar vocacionadas ao papel de coadjuvantes da reparação, posto que somente auxiliam as pessoas atingidas, sem que possam trazer outros interesses que não sejam o interesse da reparação em si. Seus interesses orgânicos não devem e não podem contaminar o interesse de reparação das pessoas atingidas. Por fim, entidade gestora deveria atuar como escritório central de aglutinação dos interesses de reparação e correlatos projetos de execução.

Estas estruturas de apoio, quais sejam, assessorias técnicas independentes e entidade gestora devem sempre zelar pela tecnicidade, economicidade e celeridade da execução dos projetos das comunidades. Não devendo ser admitidos custos além dos estritamente necessários à concretização do projeto, pois quanto mais se gasta em estruturas de apoio, também chamadas de “estruturas meio”, mais recursos são subtraídos da finalidade precípua do programa, que é realizar demandas comunitárias e assim criar legado perceptível da reparação do desastre do rompimento da barragem.

Ressalta-se, neste ponto, o fato de que o programa de demandas coletivas tem suas estruturas de conformação custeadas por seu próprio orçamento. De modo que seus interesses finalísticos competem pelos mesmos recursos que as suas “atividades meio”, que, apesar de indispensáveis à sua estruturação orgânica, e ao seu funcionamento, não são um fim em si

mesmo e não subsistem juridicamente, senão quando se mostram servis ao fim a que se propuseram. Infere-se, então, que a economicidade deve ser um dos princípios retores desta modalidade de reparação, pois de outra forma os resultados visíveis da reparação seriam diminuídos.

A realidade de implementação dos trabalhos de reparação existentes no modelo criado pelo Anexo 1.1 mostra-se, entretanto, dissociada da sua narrativa democrática. Inicialmente, há que se ressaltar que a cláusula 5.1 do AJRI enuncia que a forma de gestão dos recursos deveria ser apresentada em 120 dias da homologação do acordo de reparação, demonstrando o interesse do AJRI em criar um programa que, apesar de complexo, pauta-se também pela necessidade de entrega rápida de resultados práticos à população. Perceba-se que a justiça da reparação deve ser expedita, a fim de que gere a desejada e necessária pacificação social. Ocorre, todavia, que essa homologação ocorreu em 2021 e até o presente momento não há o início efetivo dos trabalhos de execução dos projetos das comunidades.

Necessário evidenciar que a execução propriamente dita do Anexo 1.1 ainda não ocorre de modo efetivo, pois, sua estrutura metodológica demanda trabalho simultâneo de Assessorias Técnicas Independentes e Entidade Gestora. Estruturas bastante complexas e onerosas, com interesses orgânicos que muitas vezes conflitam com o interesse finalístico da reparação. Esse conflito de interesses muitas vezes está camuflado em uma narrativa de proteção integral aos interesses dos atingidos pelo desastre da mineração, mas quando investigado mais minuciosamente demonstra que se fundamenta primordialmente na precificação dos serviços destas entidades. Também integra essa realidade, a redução do escopo de atuação por parte e iniciativa delas.

Há ainda uma possível confusão entre estas entidades, dadas as ligações que aparentam ter entre seus quadros, objetos sociais e atuação nas diversas crises de direitos em que estão contratadas. De modo que essa proximidade e interdependência, quando deveriam ser independentes dadas as finalidades distintas e as posições autônomas na governança do Anexo 1.1, parece contribuir para a criação de um ambiente de especial complicação com a sobreposição de competências na implementação do modelo de reparação.

Destaca-se, ainda, o fato de que estas estruturas devem realizar estreito diálogo com as pessoas atingidas, privilegiando o contato com o maior número possível delas, em razão deste modelo de reparação vir trazer primordialmente um diálogo entre a reparação de danos do desastre do rompimento da barragem e as comunidades mais diretamente atingidas pelos seus

danos e reflexos negativos. Este diálogo não deve, no entanto, ser apenas uma caixa que produza ecos do que parece ser uma narrativa adequada à reparação, pois dessa forma reduz-se seu caráter democrático e retira-se toda sua efetividade. Há que se compreender que na seara da reparação, as comunidades necessitam mais de resultados que de discursos.

O diálogo social pressupõe ampliar até o limite do possível o quadro de pessoas aptas a exprimirem sua vontade acerca dos caminhos e dos projetos das comunidades. Não parece ser o ideal ouvir sempre o mesmo grupo de atingidos e as mesmas lideranças, colocando uma pequeníssima parcela da população como se fosse voz uníssona de todo território. Neste ponto há ainda mais um complicador. Não há nenhuma legislação que dê as diretrizes de como deva ser feita a oitiva da população envolvida (que poderia ser feita com o uso de meios telemáticos como sugere a normativa europeia já citada), ficando toda essa oitiva construída no modo como alguns atores entendem mais adequado, mas sem nenhum respaldo verdadeiramente democrático. Em boa verdade o procedimento de construção da vontade da população passa a ser o procedimento que o tecnocrata que influiu na construção do procedimento entendia mais adequado.

Todos esses pontos fazem crer que a estrutura de governança criada a partir do AJRI para a implementação do Anexo 1.1, que trata das demandas das comunidades atingidas pelo rompimento da barragem, não parece ser a mais conveniente e adequada à realização de seu escopo. A estrutura de governança criada parece partir de um referencial que nega qualquer legitimidade de escolha na conformação do modelo de reparação às instâncias políticas oficiais e executivas já existentes no estado democrático de direito brasileiro, transferindo este poder dever a uma assembleia de atingidos que não congrega o interesse de toda a comunidade atingida. Para além da discussão acerca dessa congregação, há que se perceber, também, que as pessoas nem sempre são racionais e ou altruístas quando estão em posições em que podem decidir pontos relevantes da vida de seus pares, mormente quando envolvam valores tão substanciais. Dessa forma, criar uma estrutura de governança nova não parece ser, sob o ponto de vista da integridade, uma boa escolha, quando se poderia usar as estruturas políticas já existentes, que possuem legitimidade democrática e estão sujeitas a instâncias de controle e fiscalização, como a Assembleia Legislativa, o Governo do Estado, as Câmaras de Vereadores e os Governos Municipais.

Um dos pilares do compliance é a conformidade do agir aos procedimentos existentes, de modo que aquilo que seja criado esteja em conformidade com as melhores práticas da área em que se insere. Há aqui o ponto de maior fragilidade nesta estrutura de reparação que fora

criada no AJRI com a baixíssima densidade normativa que se quis imprimir. Ao fazer essa opção político-jurídica os signatários do acordo trouxeram para o campo dos princípios uma matéria que melhor seria conformada pela técnica das normas, mais minudente e com menor margem de interpretação criativa por parte de seu intérprete (ALEXY, 2017).

Os princípios, sendo mandatos de otimização, impõem o dever de realizar um agir da melhor maneira dentre aquelas possíveis. Há, no entanto, um problema quando se está diante de uma tarefa inédita. Não se sabe quais são os caminhos possíveis, tampouco quais são seus resultados e dilemas, dessa maneira, não convém inovar em um modo de reparar uma situação tão grande, delicada e sem lei expressa que ampare a inovação.

O verdadeiro problema não é contra a reparação de direitos coletivos por meio de um aprofundado diálogo popular, mas como se dá essa participação de modo efetivo na reparação de grandes tragédias ambientais. O principal fato é que a reparação conforme tem se descortinado o anexo 1.1 do AJRI olvidou pontos importantes da realidade social, subestimando as pressões econômicas, sociais e político-partidárias, fazendo crer que se estava diante de um mundo ideal. Ao fazer isso, fez com que a efetividade da reparação ficasse prejudicada em face da construção de uma narrativa de empoderamento social, que não ocorreu.

6 Conclusão

A reparação de grandes tragédias ambientais demanda participação e controle sociais como forma de se atingir as almejadas pacificação e superação da crise de direitos surgida.

Nesse processo de pacificação social é importante inserir a comunidade no processo de construção da reparação, de modo que haja conformidade ao que de melhor existe em doutrina e em normativa internacional.

Ocorre, no entanto, e em conformidade com a Teoria do Agir Comunicativo, principalmente em razão do arrependimento tardio de Jürgen Habermas, que a construção de um modelo de governança, que não esteja baseado em instâncias estatais de controle e conformação, corre grande risco de ser colonizado por outros interesses que não os estritamente reparatórios.

A narrativa demasiadamente democrática de um modelo de governança popular cria sérios riscos de colonização da instância reparatória, além de gerar crises de efetividade do modelo escolhido. Para além disso tudo, há que se compreender, por razões de compliance e integridade do sistema que não parece conveniente inovar tão intensamente em situações tão grandes e delicadas.

A criação, então, de uma governança de reparação que desconsidera todo o modelo político da democracia brasileira, alijando os poderes constituídos da conformação da reparação popular, colocando nesse lugar uma estrutura nova, sem maturação política e sem a necessária legitimação democrática, cria riscos de integridade ao sistema, além de gerar uma crise de efetividade, pois não existem instâncias de controle e fiscalização hígidas o suficiente para organizarem e responderem às crises de operação.

Portanto, o modelo adotado pela repactuação de Mariana parece mais efetivo, por permitir a governança popular, mas sob coordenação e gestão da Administração Pública. Isto porque o modelo adotado pelo Acordo de Brumadinho, ao acreditar apenas na capacidade de mobilização popular, com a gestão de ente privado, sem a coordenação da administração pública, acabou por viabilizar um sistema muito pouco efetivo, sem mecanismos de transparência e responsabilidade.

Entende-se, por fim, que integridade e eficiência do modelo de reparação são faces de um mesmo fenômeno, e estão indissociavelmente ligados ao modo como é feita a governança da reparação.

Referências

Alexy, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica – La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica. Lima: Palestra Editores, 2017.

Borges, Sabrina Nunes. Assessoria Técnica Independente como forma de efetivação e legitimação da participação e dialogicidade In Vitorelli, Edilson. O Processo Civil de Grandes Desastres: Estudos Empíricos a partir do Maior Desastre Socioambiental do Brasil – O caso de Mariana. São Paulo: Juspodivm, 2025

Habermas, Jürgen. Facticidade e validade [recurso eletrônico]: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia / Jürgen Habermas; traduzido por Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva. – 2. ed. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021.

Habermas, Jürgen. Teoria da ação comunicativa – Volume 1 [recurso eletrônico]: Racionalidade da ação e racionalização social / Jürgen Habermas; traduzido por Luiz Repa. – São Paulo: Editora Unesp Digital, 2022.

KOKKE, Marcelo. Aplicação do acordo de Escazú à gestão do regime legal de biomassa no brasil. Revista do Direito Público, Londrina, v. 17, n. 2, p. 72-88, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.72. ISSN: 1980-511X.

Vitorelli, Edilson. O Devido Processo Legal Coletivo. 4ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

Žižek, Slavoj O ano em que sonhamos perigosamente / Slavoj Zizek ; tradução Rogério Bettoni. - 1.ed. - São Paulo: Boitempo, 2012.