

O ACORDO DE ESCAZÚ E NOSSA DEMOCRACIA SOCIOAMBIENTAL NÃO REALIZADA

EDMUNDO ANTONIO DIAS NETTO JUNIOR

1. Histórico

Foi adotado, em 4 de março de 2018, em Escazú, na Costa Rica, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe. Plenamente compatível com nosso sistema jurídico interno, o Acordo de Escazú trata de questões da maior importância para a efetivação da democracia socioambiental no Brasil e, particularmente, na região, onde ocorreu, em 5 de novembro 2015, o maior desastre envolvendo barragens de rejeitos de mineração em todo o planeta. Embora seja clara a convergência entre as disposições convencionais e o sistema normativo nacional, o penoso processo de reparação dos danos decorrentes do desastre ocorrido na bacia do rio Doce evidencia a importância de implementar, entre nós, processos (administrativos e judiciais) autenticamente participativos.

Nesse contexto, com finalidade de contribuir para o estabelecimento de princípios de democracia ambiental, também na ordem internacional, o Brasil sediou na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92). A Declaração do Rio, documento final da Eco 92, dispôs, em seu princípio 10, sobre participação cidadã, acesso adequado a informações ambientais e a mecanismos de compensação e reparação de danos, nos seguintes termos:

Princípio 10:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. 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, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e à reparação de danos.

As linhas gerais que, em âmbito regional, foram desenvolvidas no Acordo de Escazú já haviam sido previstas no Princípio 10, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que expressamente não se contenta que a participação cidadã possa se limitar a processos não deliberativos.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada no Rio de Janeiro em 2012, países da América Latina e do Caribe firmaram a Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10, da Declaração do Rio, reafirmando o compromisso com os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, oportunidade em que manifestaram “a vontade de iniciar um processo que examine a viabilidade de contar com um instrumento regional”.

Ainda em 2012, o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, intitulado “O futuro que queremos”, ressaltou que a ampla participação pública e o acesso à informação e às instâncias judiciais e administrativas são indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentável.

O Acordo de Escazú contribui ainda para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos na Agenda 2030, especialmente o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Aberto, desde 27 de setembro de 2018, à assinatura dos Estados-partes, o Acordo de Escazú já foi assinado por 14 países da América Latina e do Caribe, entre eles o Brasil.

Inicia-se em seguida, o caminho para ratificação do acordo regional no âmbito interno, por meio de sua aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, após o que o respectivo decreto legislativo será enviado ao presidente da República, que, se ratificá-lo, editará o respectivo decreto de promulgação

do Acordo de Escazú.

2. Interculturalidade

Além desses pontos, que são reafirmados e recordados em seu preâmbulo, o Acordo de Escazú reconhece a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e seus povos, o que o coloca em diálogo com a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169). A exemplo, o art. 5, item 4 do acordo regional estabelece que os Estados-partes garantirão que “pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, inclusive os povos indígenas e grupos étnicos, recebam assistência para formular seus pedidos e obter resposta”.

Na realidade, a suposta vulnerabilidade dos povos indígenas está ligada a uma frágil, mas insidiosa pauta não vinculante para o tema dos direitos humanos e empresas, compendiada nos denominados princípios reitores, conhecidos como princípios Ruggie. Sendo meramente orientadores, têm a natureza de *soft law*. A questão foi argutamente analisada pelo professor Bartolomé Clavero:

*A agenda dos direitos dos povos indígenas formula-se em termos normativos vinculantes, com as garantias bem efetivas da consulta e da participação, sob a regra do consentimento. Os Princípios Reitores de Proteger, Respeitar, Remediar ensinam, ao contrário, a fazer ouvidos surdos aos direitos dos povos indígenas: pois, se são vulneráveis, tudo o que precisam é da proteção do Estado e não de quaisquer direitos ou, ainda menos, garantias ou determinação própria sobre prioridades e estratégias para o desenvolvimento.*¹

Embora afirmar a vulnerabilidade de povos indígenas, assim como de outros povos e comunidades tradicionais, seja uma abordagem relacionada a uma visão pós-colonialista, a preocupação em implementar adequadamente seus direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais é um dado positivo que emerge do conjunto de disposições do Acordo de Escazú, como no art. 6, item 6, que estabelece que as autoridades competentes devem divulgar a informação ambiental nos diversos idiomas usados no país.² O direito ao acesso à informação, portanto, só será efetivo se

1 CLAVERO. Bartolomé. *Constitucionalismo global: por uma história verossímil dos direitos humanos*. Goiânia: Editora Palavrear Livros, 2017, p. 210. Tradução para o português: W. Rocha Fernandes Assis.

2 A disposição encontra-se em harmonia com o caput do art. 231 da Constituição brasileira, consoante o qual são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

O art. 28 da Convenção 169 da OIT expressa preocupação com direitos culturais de ordem linguística, dispondo, em seu art. 28.1, que: “Sempre que for viável, dever-se-á ensinar às crianças dos povos interessados a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no grupo a que pertençam. Quando isso não for viável, as autoridades competentes deverão efetuar consultas com esses povos com vistas a se adotar medidas que permitam atingir esse objetivo.”

respeitadas as bases de um diálogo intercultural,³ em que a comunicação permita a participação informada de grupos que tenham idiomas próprios, compreendendo esse processo dialógico como estabelecido entre sujeitos em igualdade de condições, que dele se beneficiam mutuamente.

Nessa linha, a participação pública no processo de tomada de decisões ambientais não poderá ser dificultada pela incompreensão de idiomas distintos dos oficiais, dispondo o art. 7, item 11, do acordo regional que, se o público diretamente afetado falar majoritariamente tais idiomas, a autoridade responsável “assegurar meios para que se facilite sua compreensão e participação”.

Também para viabilizar esse diálogo intercultural, o art. 8, item 4, alínea d, do Acordo de Escazú prevê que, para “facilitar o acesso do público à justiça em questões ambientais, cada Parte estabelecerá [...] o uso da interpretação ou tradução de idiomas distintos dos oficiais, quando for necessário para o exercício desse direito”.

Os “direitos dos povos indígenas e das comunidades locais”, conforme o texto convencional, previstos nas respectivas legislações nacionais ou nas obrigações internacionais assumidas pelos Estados-partes, são complementares, como decorre do texto do art. 7, item 15, do Acordo de Escazú, o que se encontra em perfeita harmonia com o disposto no art. 5, § 2º, da Constituição Brasileira.

3. Democracia socioambiental

O rol de objetivos acordados em Escazú apresenta profundidade e abrangência essenciais ao tratamento das questões atinentes à sustentabilidade ambiental nos contextos brasileiro e regional, pois a democracia socioambiental não prescinde de:

O art. 28.3 da OIT 169 estabelece: “Deverão ser adotadas disposições para se preservar as línguas indígenas dos povos interessados e promover o desenvolvimento e prática das mesmas.”.

3 Para ARAUJO JUNIOR:

“Em linha semelhante, Daniel Sarmiento propõe um diálogo com povos indígenas que seja de mão dupla e que contribua para uma solidariedade nas compreensões. Este diálogo pode valorizar, por exemplo, a relação que tais povos desenvolvem com a natureza e deve buscar a construção de procedimentos que compatibilizem os seus interesses com grupos majoritários. Deve respeitar as formas próprias de organização desses grupos e a construção conjunta de modelos de compatibilização.

“Nesse cenário, a expressão ‘interculturalidade’ se mostra mais feliz que ‘multiculturalismo’, pois não se contenta em apenas reconhecer o fato das múltiplas culturas, mas também em preconizar um diálogo que reconheça as incompletudes mútuas e permita a troca entre os diferentes saberes, por meio da chamada hermenêutica diatópica. A visão intercultural confere ênfase ao diálogo em igualdade de condições entre os grupos que compõem uma sociedade, pressupondo uma troca de cosmovisões e um aprendizado recíproco.” ARAUJO JUNIOR, Júlio José. *Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural*. Rio de Janeiro: Processo, 2018, p. 51 e 52.

• *Informação adequada, suficiente, previamente disponibilizada e ativamente prestada aos titulares dos direitos socioambientais envolvidos;*

• *Participação efetiva da população potencialmente atingida, nos processos de tomada de decisões em questões ambientais, inclusive, não apenas, em licenciamentos ambientais;*

• *Acesso pleno, sem quaisquer embaraços, à justiça socioambiental.*

Para os fins do Acordo de Escazú, direitos de acesso são definidos como “o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais”.

A participação no processo de tomada de decisões pressupõe que seja prestada a informação adequada, dispondo o art. 7, item 4, que “cada Parte proporcionará ao público, de maneira clara, oportuna e compreensível, a informação necessária para tornar efetivo seu direito a participar do processo de tomada de decisões”. Para tanto, a informação deve ser disponibilizada, “se for o caso, em linguagem não técnica” (art. 7, item 6, a).

Inclusive com vistas à efetivação do direito à informação adequada, o Acordo de Escazú prevê que os princípios devem guiar os Estados-partes para a implementação do acordo regional, o da máxima publicidade (art. 3, h). Confirma-se assim, que o acesso à informação adequada e suficiente pressupõe uma postura ativa dos atores envolvidos. Tal informação deve ser previamente disponibilizada.

Quando povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais forem afetados, o direito à informação adequada – que é, como visto, um dos objetivos do Acordo de Escazú – conecta-se com o direito à consulta prévia, livre e informada. Tanto no regramento específico trazido pela OIT 169, como naquele previsto no acordo regional, a informação deve ser prévia, permitindo que os povos e comunidades tradicionais consultados possam deliberar a partir do conhecimento do conjunto de informações existentes, controverso a isso, a consulta não terá atendido ao pressuposto da boa-fé, quando de sua realização pelo ente público competente.

O Acordo de Escazú prevê mecanismos de revisão independentes, ao dispor, em seu art. 18, que:

Cada Parte estabelecerá ou designará um ou mais órgãos ou instituições imparciais que tenham autonomia e independência, com o objetivo de promover a transparência no acesso à informação ambiental, fiscalizar o cumprimento das normas e vigiar, avaliar e garantir o direito de acesso à informação. Cada Parte poderá incluir ou fortalecer, conforme o caso, o poder sancionador dos

O direito de acesso à informação, como evidencia o art. 18 do acordo regional, apresenta natureza instrumental à proteção do direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, conforme enuncia o art. 225, *caput*, da Constituição Brasileira. Daí a importância de que a instituição (ou as instituições), incumbida(s) da promoção e transparência dessas informações, seja(m) dotada(s) de autonomia e independência, sabido que os próprios entes públicos, frequentemente, se veem envolvidos na poluição ambiental e na produção de desequilíbrios ambientais artificiais, visto que, somente instituições dotadas de garantias e mandatos funcionais próprios poderão exercer fiscalização sobre os próprios entes estatais e maximizar o acesso à informação de interesse socioambiental.

Em consonância com o Princípio da Precaução, o art. 6, item 5, do Acordo de Escazú qual prevê que, em caso de ameaça iminente à saúde pública ou ao meio ambiente, “a autoridade competente divulgará e disseminará, de forma imediata e pelos meios mais efetivos, toda informação relevante que se encontre em seu poder e que permita ao público tomar medidas para prevenir ou limitar potenciais danos”. O mesmo dispositivo também obriga os Estados-partes a desenvolverem e implementarem sistemas de alerta precoce. Tais sistemas possibilitam mais breve resposta e atuação diante de danos socioambientais, minimizando, se eficaz, sua extensão e gravidade.

A valorização do conhecimento local, o diálogo e a interação das diferentes visões e dos diferentes saberes é uma obrigação dos Estados-partes, prevista no art. 7, item 13, do Acordo de Escazú, a ser, pelos mesmos, promovida conforme as peculiaridades de cada caso.

Ao dispor sobre o acesso à justiça em questões ambientais, o Acordo de Escazú prevê que os Estados-partes, considerando suas circunstâncias, contém diversos instrumentos, entre os quais:

I) “medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova” (art. 8, item 3, e);

II) “mecanismos de reparação, conforme o caso, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de uma sanção econômica, a satisfação, as garantias de não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos financeiros para apoiar a reparação” (art. 8, item 3, g).

No tocante aos mecanismos de reparação exemplificados no art. 8, item 3, g, do acordo regional, destaca-se que, para além dos mecanismos de restituição ao *status quo ante*, ou de compensação e satisfação, são previstas garantias

de não repetição.

No caso do desastre na bacia do rio Doce, decorrente do rompimento, em 5 de novembro de 2015, da barragem de Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana, Minas Gerais, tais garantias de não repetição são de fundamental importância para o aumento do grau de resiliência que se projeta, futuramente, para o pós-desastre⁴. Sobre o respectivo processo de reparação, abrir-se-á um parêntese, posteriormente, dada a pertinência e importância que os temas trazidos pelo Acordo de Escazú apresentam no caso.

A participação cidadã inclui a oportunidade de o público “apresentar informações por meios apropriados e disponíveis, conforme as circunstâncias do processo”, tal como estabelece o art. 7, item 7, do acordo regional, que ainda dispõe que:

Antes da adoção da decisão, a autoridade pública correspondente levará devidamente em conta o resultado do processo de participação.

A participação, portanto, não se esgota em si mesma, devendo adentrar aos espinhos dos processos decisórios.

Na realidade brasileira, contudo, a participação efetiva da população potencialmente atingida nas deliberações atinentes a questões ambientais não é, via de regra, sequer objeto de preocupação real da administração pública ou de agentes que exercem atividade econômica danosa ao meio ambiente. Processos de licenciamento ambiental têm, muitas vezes, participação, em audiências públicas, meramente formal das pessoas potencialmente atingidas, o que confere um verniz que mal consegue disfarçar sua impermeabilidade a demandas democráticas das pessoas que irão conviver, diretamente, com riscos ambientais e com os prejuízos inerentes à prática de atividades que passam ao largo de critérios mínimos de sustentabilidade ambiental.

No que diz respeito aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, embora a OIT 169 tenha sido incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004, o direito à consulta prévia, previsto em seu art. 6, ainda é uma realidade normativa distante de sua aplicação no universo de casos em que, no país, são previstas medidas legislativas e administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos interessados. Há então, mais um, entre tantos exemplos de que não existe entre nós uma verdadeira

4 Somente é possível falar em pós-desastre como uma projeção futura, pois suas consequências ainda se produzem na bacia do rio Doce. Como advertem ZHOURI, Andréa *et. al.*, uma “armadilha que a narrativa sobre o desastre ‘natural’ cria é tratar o pós-colapso de barragens como ‘pós-desastre’, assim permitindo o desaparecimento do agente causador da tragédia”. ZHOURI, Andréa *et. al.*. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. Ciência e cultura, vol. 68, nº.3, São Paulo, July/Sept., 2016. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012>. Acesso em 18/10/2018.

democracia socioambiental.

Características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero devem informar o processo de participação pública nos processos de tomada de decisão, que, necessariamente, serão organizadas com as condições propícias ao respeito às mesmas (art. 7, item 10, do acordo regional).

O Acordo de Escazú prevê, como forma de prestação de contas, quanto às obrigações internacionalmente assumidas no acordo regional, que os Estados -partes enviem todos os esforços para publicar e difundir em intervalos regulares, que não superem cinco anos, um relatório nacional sobre o meio ambiente (art. 6, item 7).

Tais relatórios devem conter informações sobre: I) meio ambiente e recursos naturais; II) as ações nacionais para o cumprimento das obrigações legais em matéria ambiental; III) os avanços na implementação dos direitos de acesso; IV) os convênios de colaboração entre os setores público e privado e a sociedade civil.

Dado o histórico de ameaças e assassinatos de defensores dos direitos humanos em nossa região, o art. 9, do Acordo de Escazú prevê, para os Estados -partes, a obrigação de garantia de condições para que atuem de forma segura, sem ameaças e restrições. A proteção é especialmente importante na América Latina que, segundo dados da Global Witness, em 2017 permaneceu como a região mais perigosa do mundo, para os defensores dos direitos humanos. O Brasil, com 57 defensores assassinados, foi o país com maior número de defensores mortos no ano passado ⁵.

4. O desastre na bacia do rio Doce

O Acordo de Escazú reforça os desafios presentes no processo de reparação dos danos causados pelas empresas Vale S/A. (Vale), BHP Billiton Brasil Ltda. (BHP) e sua controlada Samarco Mineração S/A. (Samarco), em decorrência do desastre tecnológico⁶ do rompimento da barragem de Fundão. Ocorrido em 5

5 Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-que-pre-C3%A7a/>>. Acesso em 18/10/2018.

6 A expressão “desastre tecnológico”, tem sido utilizada para ressaltar que não se trata de um evento natural, mas, ao contrário, que o rompimento da barragem de Fundão – e os danos multidimensionais decorrentes –, são provenientes da ação humana. Como sublinham ZHOURI, Andréa *et. al.*, “é mister aprofundar a crítica a uma interpretação baseada em *hazards* para considerar o evento crítico deflagrado pelo rompimento da barragem de Fundão como um *desastre tecnológico*, ou seja, um desastre atribuído em parte ou no todo a uma intenção humana, erro, negligência, ou envolvendo uma falha de um sistema humano, resultando em danos (ou ferimentos) significativos ou mortes. Exemplos: o 11 de setembro, o massacre da escola Columbine, o vazamento do Exxon Valdez, o desastre da Challenger da Nasa, o desastre de Chernobyl. *Op. cit.* O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. **Ciência e cultura**, vol. 68, nº.3, São Paulo, July/Sept., 2016. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300012>. Acesso em 18/10/2018

de novembro de 2015, o desastre provocou a morte de dezenove pessoas, lançando mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração na bacia do rio Doce, desde o estado de Minas Gerais até o estado do Espírito Santo, onde alcançou o mar territorial brasileiro.

O distrito de Bento Rodrigues foi destruído, seus moradores foram desalojados, assim como os moradores de Paracatu de Baixo. O distrito de Gesteira, no município de Barra Longa, foi parcialmente destruído. Os habitantes perderam vínculos comunitários, relações sociais e de vizinhança. Tornaram inviáveis antigos modos de vida.

O município de Barra Longa, em Minas Gerais, que foi, dentre todos os municípios atingidos, aquele cuja sede recebeu o maior volume de lama misturada com rejeitos de mineração, é exemplo dramático de como o trabalho de reconstrução tem sido causador de novos e continuados danos à população.

Ao longo da bacia do rio Doce, pessoas passaram a sofrer de doenças psíquicas, como depressão e ansiedade, aguardando uma reparação que tarda em chegar.

Povos e comunidades tradicionais tiveram seus modos de vida profundamente alterados. O povo Krenak, cujo território está às margens do rio Doce, na região do município de Resplendor, no estado de Minas Gerais, presenciou a chegada da lama em seu Watu – como denominam o rio Doce, local onde realizam seus rituais culturais e religiosos, e onde, acredita aquele povo indígena, encontram-se seus encantados – a partir da perspectiva de quem sofre um dano de natureza espiritual. Afinal, não mais puderam realizar seus rituais sagrados.

Pescadores tiveram sua atividade obviamente inviabilizada pela mortandade de peixes, e não podem mais ensinar aos seus filhos o ofício que transmitiam de geração a geração, em toda a cadeia da pesca (seja daqueles que constroem barcos e tecem redes ou manufaturam equipamentos, seja de quem limpa o pescado para venda).

Em Regência, um distrito costeiro localizado no município de Linhares, no estado do Espírito Santo, a atividade de turismo sofreu grave revés, afetando a prática esportiva e o lazer, inclusive os surfistas que passaram a reportar a impossibilidade de continuarem praticando surfe com a chegada da lama ao mar.

Assim, a atividade de mineração em Minas Gerais acarretou, desde o interior mineiro, danos multidimensionais que se estenderam até o estado do Espírito Santo e alcançaram o mar territorial brasileiro.

As empresas responsáveis pelo desastre e a Fundação Renova, entidade por elas criada nos termos de um acordo celebrado com os entes públicos corresponsáveis, denominado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), passaram a empregar uma semântica de eufemismos que nomeia de *evento* o maior desastre ambiental da história brasileira, e trata como *auxílio financeiro* a garantia de subsistência emergencial ao que têm direito suas víti-

mas, ou como *impactos* os danos multidimensionais dele decorrentes⁷.

Firmado em 2 de março de 2016, pelos entes federativos, ou seja, pela União e pelos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como por órgãos e entidades de suas administrações direta e indireta, com as empresas Vale, BHP e Samarco, o TTAC não contou, nas fases de sua negociação, com a necessária participação das pessoas atingidas.

Dessa forma, como desde logo apontou o Ministério Público Federal (MPF), inclusive na ação civil pública ajuizada em 2 de maio de 2016, foi violado o princípio do devido processo legal, em sua dimensão coletiva⁸. No TTAC, os direitos violados – à mingua de informação, da opinião e de deliberação dos seus titulares – foram transacionados pelos entes federativos e pelas empresas responsáveis pelo desastre. Entre os inúmeros problemas apontados, em maio de 2016, pelo MPF, está o déficit democrático na condução daquela avença que havia sido firmada em março do mesmo ano.

É evidente que o baixíssimo grau de permeabilidade democrática do TTAC não é um fato aleatório, mas decorre do rarefeito índice de efetividade do princípio democrático na história republicana brasileira, o que deita longevas raízes em nosso período colonial.

Mesmo a Constituição de 1988 – que apresenta inquestionável índole democrática (malgrado alguns de seus institutos mostrem-se incompletos e permaneçam não realizados em toda sua potencialidade, como no caso do plebis-

7 Obviamente, a análise da semântica proposta pela Renova (ou pelas empresas, como evidencia, com sinal trocado, o próprio nome da fundação que instituíram) não oferece a chave da solução para a reparação plena devida às pessoas atingidas (o que inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que são titulares). Tampouco é algo a ser desconsiderado, porque expõe a visão que os responsáveis pelo desastre do rio Doce têm ou procuram transmitir à opinião pública.

8 No item III.5 – Impugnação do acordo, da petição inicial da ação civil pública do MPF aponta-se “que o acordo celebrado entre o Poder Público e as empresas SAMARCO, VALE e BHP não tutela de forma integral, adequada e suficiente os direitos coletivos afetados, violando preceitos constitucionais como os princípios democrático e do poluidor-pagador, uma vez que: i) houve ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo;”, tendo sido citada a lição de VITORELLI:

Uma teoria geral dos processos representativos considera compatível com a Constituição um processo em que a representação não seja um mecanismo de exclusão dos representados, mas proporcione a obtenção de tutela efetiva dos direitos materiais violados, restringindo a participação apenas na medida necessária para tanto. Cabe ao representante promover momentos de participação no decorrer da atividade representativa, nos quais os representados são chamados a avaliar prospectiva e retrospectivamente as ações do representante em relação ao processo, bem como debater entre si e com ele os resultados e objetivos desejáveis. Nesses momentos, o representante deve buscar apreender os interesses e opiniões dos representados, confrontando-os com suas próprias ações e formulando justificativas, para si e para o público, relativamente às situações em que sua conduta diverge das expectativas de seus constituintes. (VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo*: dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: RT, 2016, p. 275) A inicial da ação civil pública pode ser consultada em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>>. Acesso em 17/10/2018.

cito, do referendo e da iniciativa popular)⁹ – não conseguiu alterar a realidade oligárquica e patrimonialista do espaço público nacional, tão difusamente imerso na volatilidade dos interesses privados.

Não obstante o sistema jurídico brasileiro indique de maneira clara a necessidade de participação das pessoas atingidas na reparação de seus direitos, verifica-se que esse déficit democrático opera, no caso do desastre na bacia do rio Doce, como causa de novas violações a direitos durante o próprio processo de reparação.

A correção da insuficiência de mecanismos de participação no desenvolvimento do caso tem sido um dos principais desafios a serem superados e constitui um dos vetores orientadores da atuação dos ministérios públicos e defensorias públicas, nas esferas federal e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Nesse sentido, em 16 de novembro de 2017, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) firmaram um Termo Aditivo¹⁰ e um Termo de Ajustamento Preliminar,¹¹ este datado de 18 de janeiro de 2017, assegurando o direito das pessoas atingidas a assessorias técnicas independentes, escolhidas pelas próprias comunidades atingidas, custeadas pelas empresas, com vistas a viabilizar participação informada e a reduzir assimetrias existentes entre vítimas do desastre, de um lado, e empresas e entes responsáveis, de outro.¹²

Também foi expressamente prevista, no Termo Aditivo, a realização de consultas prévias, livres e informadas aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, nos termos que prevê o art. 6º da OIT 169, bem como de audiências públicas realizadas ao longo de toda a bacia do rio Doce.

O Termo Aditivo detalha a forma de escolha das assessorias técnicas independentes, por uma fundação – o Fundo Brasil de Direitos Humanos – indicada por setores da sociedade civil que participaram de um grupo de trabalho constituído durante oficina realizada em Belo Horizonte,¹³ na sede do MPF, em 10

9 A Ordem dos Advogados do Brasil, na temática, coordenou a Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, tendo apresentado anteprojeto de lei para regulamentação do art. 14 da Constituição Federal, posteriormente convertido no projeto de Lei nº 4718/2004, mas nunca aprovado pelo Congresso Nacional.

10 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf>>. Acesso em 17/10/2018.

11 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>>. Acesso em 17/10/2018.

12 Naturalmente, um trabalho de tal abrangência, exercido por grupos que envolvem várias pessoas, importa nichos de atuação internos às respectivas instituições. No tocante especificamente aos mecanismos de composição e aos instrumentos de acordo firmados, a participação do autor do presente artigo limitou-se à negociação do Termo Aditivo que foi firmado em 16 de novembro de 2017, tendo participado, ao lado do MPMG, das quase cinquenta reuniões realizadas seja com o grupo de trabalho da sociedade civil, seja com as empresas responsáveis pelo desastre.

13 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-mariana-mpf-e-m>

de março de 2017, grupo que, enquanto funcionou, esteve aberto ao ingresso e à participação de novos interessados.

De outro lado, o Termo Aditivo também minudencia questões atinentes ao diagnóstico de danos sociais e econômicos por outra entidade, a Fundação Getúlio Vargas, a qual foi escolhida no decorrer das tratativas realizadas com as empresas. O controle social de todo esse processo será exercido por um Fórum de Observadores, composto por representantes da sociedade civil, das pessoas atingidas, de grupos acadêmicos e de povos indígenas e outras comunidades tradicionais.

O Ministério Público do Estado do Espírito Santo e as Defensorias Públicas da União do Espírito Santo e de Minas Gerais aderiram expressamente ao mencionado Termo Aditivo, e ainda participaram de outro acordo, um termo de ajustamento de conduta atinente à questão da governança (TAC Governança)¹⁴, firmado em 25 de junho de 2018. O TAC Governança foi precedido de um trabalho de avaliação participativa junto às comunidades atingidas, realizado pelas áreas técnicas do MPF e do MPMG¹⁵, que, ao reportar críticas e sugestões colhidas em determinadas territorialidades, trouxe subsídios importantes àqueles outros membros dos ministérios públicos e das defensorias públicas que vinham se dedicando às respectivas negociações. Eles tiveram, com base nos aportes e na escuta provenientes do trabalho de campo, melhores condições para negociar alterações da minuta passando a ser discutida entre os três ministérios públicos e as três defensorias públicas, bem como os entes federativos que haviam firmado, em 2 de março de 2016, o TTAC, com as empresas responsáveis.

O processo de reparação dos danos decorrentes do desastre demonstra que a participação real da população atingida na tomada de decisões – que, em última análise, são pertinentes a direitos de sua titularidade – não é inteiramente compreendida em sua função, não apenas de conferir legitimidade ao próprio processo de reparação, mas também de evitar a reiteração de novas violações de direitos durante seu desenvolvimento, possibilitando que sejam considerados saberes e fazeres existentes nas diversas territorialidades atingidas, os quais, usualmente, são ignorados pela técnica que orienta a atuação empresarial¹⁶. Como visto, a valorização do conhecimento local, o diálogo e a interação das diferentes visões e dos diferentes saberes é obrigação prevista no

p-mg-realizam-encontro-com-31-instituicoes-e-grupos-de-pesquisa-para-discussao-e-elaboracao-de-projeto-de-trabalho-no-eixo-socioeconomico>. Acesso em 17/10/2018.

14 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/tac-governanca>>. Acesso em 17/10/2018

15 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/parecer-no-279-2018>>. Acesso em 17/10/2018.

16 Segundo reflexão de CHAUÍ, Marilena, “A ideologia da competência realiza a dominação pelo descomunal prestígio e poder do conhecimento científico-tecnológico, ou seja, pelo prestígio e poder das ideias científicas e tecnológicas.” CHAUÍ, Marilena. **A ideologia da competência**: escritos de Marilena Chauí, vol. 3. cidade: Autêntica, 2014. Kindle, pos. 875

art. 7, item 13, do Acordo de Escazú. Essa e outras disposições do Acordo de Escazú apontam, também no caso mencionado, a diretriz da democracia socioambiental como o caminho a ser seguido.

5. (Pré)conclusões¹⁷

A seara socioambiental ainda é, no país, extremamente refratária ao acesso pleno dos titulares dos direitos potencialmente atingidos, opondo-lhes barreiras que dificultam a implementação de autêntica participação democrática.

As experiências brasileiras, em particular, e latino-americana, no contexto regional, evidenciam que empreendimentos de mineração têm fornecido copiosos exemplos de casos de violações de direitos humanos, sendo responsáveis pelo deslocamento e pela vulnerabilidade de comunidades atingidas por tais atividades.

As reiteradas violações aos direitos humanos cometidas por empreendimentos de mineração não têm sido acompanhadas pela necessária implementação dos direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos socioambientais. Ao contrário, o insuficiente grau de informação, participação e acesso à Justiça realimenta um processo de vulneração de direitos, na medida em que a tomada de decisões ambientais não é informada pelos múltiplos olhares de quem está na linha dos potenciais danos decorrentes da atividade minerária.

Sempre que estiverem envolvidos os direitos de povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, o acesso à informação, assim como a participação pública e o acesso à justiça em assuntos socioambientais devem respeitar as bases de um diálogo intercultural, em que a comunicação permita a participação dos grupos atingidos.

Com relação especificamente ao desastre ocorrido na bacia do rio Doce, o Acordo de Escazú reforça – dada a convergência entre suas disposições e os desafios que o processo de reparação oferece – a imprescindibilidade de implementação, na experiência brasileira, de mecanismos de autêntica participação democrática.

A incorporação do acordo regional ao ordenamento jurídico interno, após o necessário processo de ratificação, poderá representar uma oportunidade de o Brasil avançar na construção de uma democracia socioambiental ainda não alcançada entre nós.

A adequada informação à população atingida, sua efetiva participação e acesso à Justiça poderão apresentar papel fundamental para reverter o cenário atual de violações a direitos socioambientais no país.

¹⁷ Este tópico foi escrito antes de 25/01/2019, quando ocorreu o desastre do rompimento da mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho/MG.

6. Lamento mineral (*post scriptum*)

Meses após a entrega deste artigo aos organizadores do livro, sobreveio, em 25/01/2019, outro desastre, também sobretudo humano, do rompimento da mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, desta vez com a perda de ainda maior número de vidas.

Vem de imediato à lembrança a poesia de Carlos Drummond de Andrade, antenna (“artistas são as antenas da raça”, disse Ezra Pound), passados mais de 50 anos, de nosso tempo presente. Radar cuja atualidade ressalta a permanência do atraso na história brasileira, uma incapacidade de agir, de refletir, de evoluir para paradigmas consentâneos com generosos valores humanistas.

Que o momento doloroso vivenciado no Brasil permita uma real inflexão que nos conduza não apenas à democracia socioambiental inexistente entre nós, como a um novo modelo de mineração – transparente, permeável ao controle social, capaz de reduzir suas próprias dimensões, dispensando a exploração de potenciais de lavra sempre que necessário para preservar e proteger os valores maiores da vida humana e do meio ambiente.

Em Brumadinho, como também na bacia do rio Doce, construir a democracia socioambiental passa pelo reconhecimento da posição de centralidade do sofrimento das vítimas, justa demanda das pessoas atingidas por ambos os desastres.

Fiquemos com o Canto mineral de Drummond, tão tristemente atual:

*Minas Gerais
minerais
minas de Minas
demais,
de menos?
minas exploradas
no duplo, no múltiplo
sem-sentido,
minas esgotadas
a suor e ais,
minas de mil
e uma noites presas
do fisco, do fausto,
da farra; do fim.*