Coleção
Direito, Democracia
e Desenvolvimento

Larissa Cerqueira de Oliveira

Participação direta no litígio coletivo

reflexões a partir da análise do Caso Braskem

PRÊMIO MELHOR DISSERTAÇÃO FDRP 2025

CASA SETE EDITORA FDRP 7

Pedro & João editores

Participação direta no litígio coletivo:

reflexões a partir da análise do Caso Braskem

CASA SETE EDITORA

Pedro & João editores

Este livro foi publicado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão do Ministério da Educação do Governo Federal Brasileiro, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Pós-Graduação (PDPG) Emergencial de Consolidação Estratégica dos Programas de Pós-Graduação (PPGs) stricto sensu acadêmicos.

Larissa Cerqueira de Oliveira

Participação direta no litígio coletivo:
reflexões a partir da análise do Caso Braskem

Coleção Direito, Democracia e Desenvolvimento - 1ª. Série
Coord.: Paulo Eduardo Alves da Silva

CASA SETE EDITORA

Pedro & João editores

Copyright © Larissa Cerqueira de Oliveira

Todos os direitos garantidos. Qualquer parte desta obra pode ser reproduzida, transmitida ou arquivada desde que levados em conta os direitos da autora.

Larissa Cerqueira de Oliveira

Participação direta no litígio coletivo: reflexões a partir da análise do Caso Braskem. Ribeirão Preto: Editora FDRP e São Carlos: Pedro & João Editores, 2025. 270p. 16 x 23 cm.

ISBN: 978-65-265-2459-6 [Impresso]
978-65-265-2460-2 [Digital]

1. Caso Braskem. 2. Participação direta. 3. Tutela Coletiva. 4. Desastre. I. Título.

CDD – 340

Capa: Marcos Della Porta
Ficha Catalográfica: Hélio Márcio Pajeú – CRB – 8-8828
Diagramação: Diany Akiko Lee
Editores: Pedro Amaro de Moura Brito & João Rodrigo de Moura Brito

Conselho Editorial da Pedro & João Editores:
Augusto Ponzio (Bari/Itália); João Wanderley Geraldi (Unicamp/Brasil); Hélio Márcio Pajeú (UFPE/Brasil); Maria Isabel de Moura (UFSCar/Brasil); Maria da Piedade Resende da Costa (UFSCar/Brasil); Valdemir Miotello (UFSCar/Brasil); Ana Cláudia Bortolozzi (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil); Ana Patricia da Silva (UERJ/Brasil).

Editora FDRP Casa 7
Av. Bandeirantes , 3900 Campus da USP
14040-906 Ribeirão Preto - SP
www.direitorp.usp.br

Pedro & João Editores
www.pedroejoaoeditores.com.br
13568-878 – São Carlos – SP

2025

Conselho Editorial da Editora da
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP

Mercedes García Montero (USAL-Instituto Interuniversitário de Iberoamérica/Espanha); Rebecca Sandefur (Arizona State University/EUA); Francisco Balager Callejón (Universidad de Granada/Espanha); Gustavo Fondevila (Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/México); Mariagrazia Alabrese (Scuola Superiore Sant'Anna/Itália); Antonio de Castro Caeiro (Universidade Nova de Lisboa/Portugal); Ana Margarida Gaudencio (Universidad de Coimbra/Portugal); Diego Poole Derqui (Universidad Rey Juan Carlos/Espanha); Ana Maria Celis Brunet (PUC-Chile/Chile); Maíra Machado (FGV/Brasil); Alexandre dos Santos Cunha (IPEA/Universidade Positivo/Brasil); Thula Rafaela de Oliveira Pires (PUC-Rio de Janeiro/Brasil); Aline de Miranda Valverde Terra (UERJ/Brasil); Gisela Sampaio da Cruz (UERJ /Brasil); André Correa (FGV /Brasil); Fernanda Tartuce (Escola Paulista de Direito/Brasil); Elival da Silva Ramos (FD-USP/Brasil); Otávio Luiz Rodrigues Jr (FD-USP/Brasil); Rodrigo Vitorino Souza Alves (UFU /Brasil); Caetano Dias Corrêa (UFSC /Brasil); José Garcez Ghirardi (FGV/Brasil); Marcos Jorge Catalan (UniLaSalle/Brasil)
José Maurício Conti (FD-USP/Brasil); Andrea Cristina Zanetti (FDRP-USP/Brasil); Fabiana Cristina Severi (FDRP-USP/Brasil); Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho (FDRP-USP/Brasil); Paulo Eduardo Alves da Silva (FDRP-USP/Brasil); Rubens Beçak (FDRP-USP/Brasil); Marcio Henrique Pereira Ponzilacqua (FDRP-USP/Brasil); Iara Pereira Ribeiro (FDRP-USP/Brasil); Gabriel Loretto Lochagin (FDRP-USP/Brasil)

A COLEÇÃO "DIREITO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO" E O 1º PRÊMIO MELHOR DISSERTAÇÃO DO PPG/FDRP-USP

O Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo tem orgulho de trazer a público, pela série da Coleção "Direito, Democracia e Desenvolvimento", as dissertações de mestrado contempladas no 1º Prêmio Melhor Dissertação da FDRP/USP, realizado em 2024 – ano em que o Programa completou 10 anos e obteve a disputada autorização da Capes para iniciar seu curso de Doutorado.

O PPG da FDRP começou a funcionar em 2013 com um curso de mestrado acadêmico. Em pouco tempo, angariou reconhecimento nacional como polo produtor de conhecimento jurídico inovador e de impacto social, sob perspectiva interdisciplinar e crítica e, principalmente, o rigor metodológico que qualifica e legitima a produção científica de excelência.

Concentrado na área "Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito", as pesquisas produzidas no PPG/FDRP têm oferecido respostas esclarecedoras para algumas das principais questões que emergem da complexa e sensível intersecção do campo do direito com o desenvolvimento humano e social e as exigências do funcionamento democrático. Com olhar aguçado para problemas jurídicos concretos das sociedades contemporâneas, a produção do PPG/FDRP se notabilizou por articular a pesquisa bibliográfica com a pesquisa empírica, combinar epistemologia jurídica com olhar multidisciplinar e produzir conhecimento teórico aplicado.

Desde que criado, o PPG/FDRP produziu muitas dissertações de excelência, exemplares dos traços que o caracterizam. Os quatro livros publicados nesta primeira série da Coleção Direito, Democracia e Desenvolvimento são exemplares da produção 2022/2024.

A coleção "Direito, Democracia e Desenvolvimento" destina-se à divulgação gratuita ao público em geral a produção selecionada do PPG da FDRP/USP, gestada no âmbito dos seus quatro projetos constituintes: 1) acesso à justiça e desigualdades, 2) ambientes e desenvolvimento, 3) ética e desenvolvimento e 4) interdisciplinaridade e métodos de pesquisa em direito. A transferência de conhecimento acadêmico para além dos muros da Universidade também é meta desta Coleção. Como lida com

problemas jurídicos de interesse geral, destina-se a profissionais acadêmicos e não acadêmicos, do campo do direito e outras áreas. E, idealmente, ao público em geral.

O Prêmio Melhor Dissertação do PPG/FDRP foi criado em 2023 para selecionar e dar divulgação à produção de destaque do Programa a cada ano. A indicação é feita, inicialmente, pelas próprias bancas examinadoras das dissertações; em seguida, pelos projetos de pesquisa a que se vinculam; e, por fim, por uma comissão examinadora externa, composta por docentes e pesquisadores e pesquisadoras com larga experiência em pesquisa e orientação e reconhecimento nacional em suas áreas.

As dissertações premiadas nesta edição analisam, com o rigor metodológico que caracteriza a produção do Programa, problemas jurídicos frequentemente presentes na pauta dos noticiários e do debate público. Barbara Telles explicou como funciona e as deficiências da regulamentação dos livros produzidos para deficientes visuais; Larissa Cerqueira relatou, inclusive pela voz da população local, o processamento das indenizações pelos danos causados pela exploração do sal-gema pela Braskem em Maceió/AL; Lorena Mello descortinou como o Supremo Tribunal Federal (STF) tem atuado (positiva e negativamente) na proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil; e Victor Dantas explica, com análise de ampla base de dados, como a desigualdade entre as partes impacta os principais julgamentos dos tribunais superiores brasileiros. As dissertações premiadas foram orientadas pelos colegas Prof. Camilo Zufelato, Profa. Fabiana Luci de Oliveira e Profa. Iara Ribeiro, exemplos da extraordinária dedicação, de variada natureza, que a orientação acadêmica exige de todos e todas nós, docentes universitários.

Registro muito especial de agradecimento às Professoras Bárbara Lupetti Baptista (UFF e UVA), Francisrosy Campos Barbosa (FFCLRP/USP) e Professor Ricardo Lins e Horta (UNB) pelo trabalho voluntário e, nem por isso menos atento, criterioso e proficiente, de leitura, análise, discussão e avaliação das dissertações indicadas pelos projetos de pesquisa do PPG/FDRP. Agradecimento também aos e às docentes que compuseram as bancas examinadoras das dissertações indicadas ao Prêmio, bem como aos e às colegas coordenadores e coordenadora dos projetos de pesquisa do PPPG/FDRP USP, Prof. Camilo Zufelato (P1), Prof. Márcio Ponziláqua (P2), Profa. Juliana Domingues (P3) e Prof. Sérgio Nojiri (P4), pelos trabalhos realizados

na primeira fase da seleção. Também ao Prof. Thiago Marrara, que contribuiu na revisão do texto do edital do Prêmio, e à Profa. Cynthia Carneiro, que auxiliou na condução das etapas do Prêmio. Registro do apoio da Direção da FDRP à época do Prêmio, Prof. Nuno Coelho, e Presidências da CPG/FDRP, Prof. Jair Cardoso e Profa. Fabiana Severi. Por último, mas nada menos importante (justamente o contrário), agradecimento à equipe da Secretaria da Comissão de Pós-graduação da FDRP – Sra. Cristiana Franco, Sra. Silvia Crivelato e Sr. Domingo Tasso Junior - que prestaram essencial apoio administrativo na concretização das etapas do Prêmio.

Uma boa leitura!

Paulo Eduardo Alves da Silva
Coordenador do Programa de
Pós-Graduação da FDRP/USP (2022-2025)

1º Prêmio Melhor Dissertação do PPG/FDRP/USP
Avaliadores externos

Barbara Luppetti Baptista (UFF, UVA),
Franciscory Campos (FFLCHRP/USP),
Ricardo Lins e Horta (UNB)

Este trabalho é dedicado às minhas filhas Isabela e Júlia, para que saibam que podem chegar aonde quiserem e conquistar o que desejarem, construindo as pontes da fraternidade e empatia com as dores humanas.

AGRADECIMENTOS

A trajetória para conclusão de uma dissertação só é possível com auxílio de muitos. Agradeço ao grupo de estudos "USP-Restaura" iniciado na pandemia, que permitiu os primeiros contatos com o caso Braskem ao pesquisar mecanismos de aplicação dos princípios da Justiça Restaurativa na resolução de conflitos no processo civil.

O despertar para o caso concorreu para o desenvolvimento do Projeto de Pesquisa apresentado no processo seletivo do mestrado, acolhido pelo meu orientador. A partir daí, todo trabalho desenvolvido contou com a compreensão, apoio e decisiva orien-tação do Professor Camilo Zufelato, cuja seriedade, competência e compromisso permitiram que este trabalho chegasse ao final.

Agradeço à Professora Maria Paula Bertran, por toda a dedicação aos seus alunos, perseguindo o objetivo de nos levar a pensar criticamente. Mais do que uma professora, tornou-se uma amiga. Em decorrência de um trabalho desenvolvido por ela, pude ter contato com elementos da jurimetria e aprofundar as lições com José de Jesus Filho que muito auxiliou na extração dos dados processuais necessários para a pesquisa, no tocante às ações individuais ajuizadas no Tribunal de Justiça de Alagoas em face da empresa Braskem.

Do mesmo modo, a minha participação no grupo de pesquisa "Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas" da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo (FGV/USP), sob coordenação das Professoras Daniela Monteiro Gabbay, Luciana Gross Cunha e Maria Cecília de Araújo Asperti, foi fundamental para o refinamento dos materiais de estudo e debates que forneceram substrato para amparar a pesquisa aqui desenvolvida. Aqui, destaco meu agradecimento à Maria Cecilia de Araújo Asperti, que também integra a Banca Examinadora, cuja paixão pelo que faz contagia qualquer pessoa ao seu redor e que trouxe auxílio precioso para esta pesquisa através dos debates realizados no grupo de pesquisa.

Agradeço ao Professor Hermes Zaneti Jr pelos ensinamentos e legado que tem deixado ao Processo Civil Coletivo. Há muitos anos estudava pelos seus livros, sem nunca imaginar que, anos depois, pudesse tê-lo na minha Banca Examinadora em um mestrado da USP. As palavras ditas por ele no exame de qualificação balizaram os novos rumos do trabalho quanto à percepção de justiça pelos atingidos.

À Helena Campos Refosco meu agradecimento pela generosidade e disponibilidade para conversarmos sobre pontos relevantes tratados nesta pesquisa e por todas as sugestões que enriqueceram as conclusões do trabalho.

Ainda, não poderia deixar de agradecer à Professora Elaine Pimentel da Universidade Federal de Alagoas que construiu as pontes de contato necessárias para a realização das entrevistas com os atores institucionais envolvidos e por toda logística realizada para que eu pudesse ter acesso aos materiais de pesquisa, além do acolhimento caloroso na cidade de Maceió, que somente os nordestinos são capazes de fazer.

Em relação aos contatos para a realização das entrevistas com os moradores, meu especial agradecimento à Neirevane, à época integrante do Movimento Unificado de Vítimas da Braskem, que em meio a tantos compromissos, disponibilizou tempo para me auxiliar com informações, documentação e contatos imprescindíveis para esta pesquisa.

Aos moradores que participaram deste trabalho, pelo acolhimento, confiança e pela gentileza de doarem seu tempo e sua história, pelas narrativas e pelas conversas dos bastidores. Por tudo. A resiliência é um traço de nosso povo nordestino.

Aos atores institucionais que atuaram no caso e disponibilizaram tempo para colaborar com seus relatos e perspectivas sobre o caso.

Ao meu marido e à minha rede de apoio, imprescindíveis para que eu conseguisse disponibilizar tempo para a execução deste trabalho.

Por fim, meus agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, especialmente, na linha de pesquisa voltada ao campo do acesso à justiça e desigualdades, por todo o empenho em proporcionar aos alunos a liberdade de escrita e aprimoramento da qualidade técnica e acadêmica, bem como à Coordenação pelo Prêmio e publicação do livro, estímulos ao reconhecimento dos esforços individuais

Cajuína
Existirmos a que será que se destina?
Pois quando tu me deste a rosa pequenina
Vi que és um homem lindo e que se acaso a sina
Do menino infeliz não se nos ilumina
Tampouco turva-se a lágrima nordestina
Apenas a matéria vida era tão fina

E éramos olharmo-nos intacta retina
A cajuína cristalina em Teresina
Existirmos a que será que se destina?
Pois quando tu me deste a rosa pequenina
Vi que és um homem lindo e que se acaso a sina
Do menino infeliz não se nos ilumina
Tampouco turva-se a lágrima nordestina
Apenas a matéria vida era tão fina
E éramos olharmo-nos intacta retina
A cajuína cristalina em Teresina
Existirmos a que será que se destina?
Pois quando tu me deste a rosa pequenina
Vi que és um homem lindo e que se acaso a sina
Do menino infeliz não se nos ilumina
Tampouco turva-se a lágrima nordestina
Apenas a matéria vida era tão fina
E éramos olharmo-nos intacta retina
A cajuína cristalina em Teresina
Caetano Veloso

PREFÁCIO

Com grande satisfação e alegria recebo da Larissa Cerqueira de Oliveira o honroso convite para apresentar ao público sua dissertação de mestrado em formato de livro, o que certamente fará com que este trabalho se projete ainda mais entre os estudiosos do tema da participação nos litígios coletivos, especialmente em relação aos desastres. Larissa foi uma brilhante orientanda junto ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto no qual a presente dissertação foi gestada, cuja defesa se deu perante banca examinadora com os maiores especialistas no tema no país, tendo sido aprovada com efusivos elogios e recomendação de publicação – o que acabou ocorrendo na íntegra, para sorte do leitor e da leitora.

O tema central do presente trabalho é a participação direta no litígio coletivo a partir da análise do chamado Caso Braskem – que se caracteriza como um dos mais sérios desastres ocorridos no país nas últimas décadas. Logo se vê a relevância e também a grande originalidade que a dissertação guarda: combina o complexo tema da participação direta nas demandas coletivas com a experiência haurida de um estudo de caso no qual o que se costatou foi exatamente a fragilidade dessa participação, culminando com resultados concretos bastante insatisfatórios do ponto de vista do acesso à justiça das comunidades afetadas pela miríade de danos sofridos e não reparados adequadamente.

Para desenvolver o tema de forma tão original como o fez a autora, ela mergulhou no chamado direito dos desastres, estudando a recente bibliografia sobre o tema mas também, e sobretudo, integrando o grupo de pesquisa "Acesso à Justiça, Desastres e Mudanças Climáticas" da Fundação Getúlio Vargas SP, coordenado pelas Professoras Daniela Monteiro Gabbay, Luciana Gross Cunha e Maria Cecília de Araújo Asperti e que vem contribuindo fortemente para o desenvolvimento desse tema, e igualmente para as discussões feitas pela Larissa no presente texto.

No campo da tutela coletiva as formas de participação direta da comunidade afetada constituem – e não as indiretas, por intermédio da clássica solução de atribuir legitimidade ativa aos entes sem verificar a efetiva correspondência entre as expectativas dos integrantes do grupo e as medidas judiciais requeridas ou obtidas – um dos temais mais atuais e complexos da contemporaneidade, e é central na posição tomada neste livro.

Ademais, as reflexões produzidas também deitam um olhar crítico para a solução consensual ocorrida no caso analisado, mas, ao mesmo tempo, constituem balizadas que podem transcender o caso e servir de parâmetros para outros, especialmente os de desastres, em que a solução do litígio se dá pela via da consensualidade. O tema das soluções consensuais no âmbito da tutela coletiva invariavelmente deve passar pela participação direta dos afetados nos litígios coletivos.

Todos esses aspectos teóricos fundamentam o ponto alto do trabalho, que é a análise do caso Braskem, que contou com análise documental das ações coletivas junto ao Poder Judiciário do Estado de Alagoas, mas especialmente com entrevistas com a comunidade de pessoas afetadas pelo desastre ocasionado pela exploração desenfreada de sal-gema. Larissa imergiu profundamente em uma pesquisa de campo, lastreada em questionários semiestruturados, captação de imagens, e deu voz aos atingidos para participarem da pesquisa, em primeira pessoa e protagonistas de suas próprias vidas, e assim revelarem o déficit de participação que houve nas ações judiciais em que o destino delas próprias foi tratado, e acordado.

Isso porque a dissertação comprovou como as matrizes indenizatórias fixadas mediante acordo que balizaram as indenizações no campo da tutela coletiva foram aleatórias, bem como registrou a enorme discrepância de resultados entre as ações de indenizações individuais e coletivas relativas aos mesmos fatos.

Com essa perspicaz metodologia de pesquisa empírica o trabalho se alinha fortemente ao Programa de Pós-Graduação da FDRP e constitui uma das pesquisas mais bem desenvolvidas no campo do acesso à justiça no viés das demandas coletivas para medir o grau de participação direta e a efetiva reparação dos danos, razão pela qual o Prêmio se revela justo e adequado para o reconhecimento de uma dissertação com muita pesquisa e viés crítico.

Meus cumprimentos à Larissa pela excelência do trabalho, mas também ao nosso Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP pela instituição do Prêmio de Melhores Dissertações que possibilitou a publicação integral de trabalhos de tão elevada qualidade técnica e acadêmica. Boa leitura a todos e a todas!

Ribeirão Preto, 01 de outubro de 2025.

Camilo Zufelato
Professor Titular da FDRP/USP

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 21

1. O CASO BRASKEM 31
1.1 A origem da exploração do sal-gema 31
1.2 Do evento danoso 36
1.3 Da dinamicidade do problema e as medidas institucionais aplicadas ao caso: as ações civis públicas e os delineamentos dos acordos firmados 53

2. O ATUAL CENÁRIO 77

3. DOS FUNDAMENTOS PARA A ANÁLISE DO CASO 105
3.1 O processo refletido a partir do conflito e a instrumentalidade metodológica 105
3.2 Insuficiência da tutela clássica e o desenvolvimento das técnicas processuais aplicáveis ao processo coletivo 109
3.3 O modelo representativo na tutela coletiva brasileira e suas limitações: afinal, quem melhor representa o interesse do grupo? 112
3.4 Da participação 124
3.5 O contraditório qualificado e mecanismos para assegurar a participação direta 137
3.6 O papel das assessorias técnicas na centralidade decisória dos atingidos 145
3.7 O paradigma da consensualidade como saída para a solução dos conflitos coletivos complexos e macrolitígios e os limites do acordo coletivo 153

4. "ROUGH JUSTICE" E A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO 161
4.1 Das matrizes de danos e sua importância no balizamento das indenizações 168
4.2 Acordos coletivos e a admissibilidade de sua revisão: um devido processo legal para os acordos? 174
4.3 Da análise quantitativa das ações individuais 198

5. COMO EVITAR QUE O CENÁRIO SE REPITA? 213
5.1 O processo estrutural 216
5.2 Direito processual dos desastres: gestão de riscos e seus enfrentamentos 230

CONCLUSÃO 249

REFERÊNCIAS 253

INTRODUÇÃO

A eclosão do dano ambiental em Maceió-AL, em decorrência da exploração de sal-gema pela mineradora Braskem, tem sido um dos mais lamentáveis episódios da história do Nordeste Brasileiro, em termos de desastre ambiental, sendo considerado o maior desastre em zona urbana do Brasil e América Latina[1]. A invisibilização dos fatos pela imprensa nacional perdurou por muitos anos (Levino; Filho, Macedo, 2023, p.31), somente ganhando efetivo destaque no final do ano de 2023, após o risco iminente de desmoronamento da mina 18. Todavia, muito antes da eclosão dos danos em 2018, os riscos já vinham sendo alertados por especialistas[2].

Os danos materiais e imateriais, sobretudo da população afetada, perduram até a conclusão desde trabalho e perdurarão por muitos anos, deixando uma marca indelével na história de Maceió. Revive-se um comportamento de distanciamento das dores do Nordeste em relação a outros Estados do Brasil, visto que o desastre continua com uma limitada projeção nacional (Mansur, Wanderley, 2023, p.09).

Redigir esta dissertação e vivenciar os desencadeamentos da pesquisa sobre os fatos, sem dúvida, foi um grande desafio, sobretudo por também tratar de vidas e dores humanas. Porém, o presente trabalho buscou se ater aos fatos, não havendo qualquer crítica pessoal aos atores institucionais envolvidos.

O "Caso Braskem", também conhecido como "Caso Pinheiro"[3], eclodiu no ano de 2018, quando cinco bairros da cidade de Maceió/AL (Pinheiro, Bebedouro, Bom Parto e parte do Farol, além de toda a encosta do Mutange), enfrentaram um colapso no solo em razão da já

[1] Alguns autores, como Teles (2023), têm mencionado que o caso já é considerado o maior desastre urbano-mineral, em curso, do mundo.

[2] "O professor José Geraldo Marques era secretário responsável pelas políticas de meio ambiente na década de 1970 e afirma que não autorizou a instalação da planta de cloro soda da Salgema nem os poços de exploração nos locais onde foram construídos. Segundo José Geraldo, os estudos prévios apontavam risco de subsidências na cidade pela atividade de mineração; para além disso, afirmavam que a área do Pontal da Barra onde a indústria foi instalada era muito frágil ambientalmente; e que todo o conjunto gerava grandes riscos a população. Porém, seus estudos não foram levados em consideração" (Bulhões, 2023, p. 21).

[3] Este trabalho utilizará o termo "Caso Braskem" ao se referir ao desastre de Maceió, evitando-se estigmatização do Bairro envolvido.

comprovada exploração de sal-gema dentro da área urbana, realizada pela empresa Braskem há décadas.

Como consequência do desnível do solo causado por essa exploração, os bairros citados começaram a sofrer com tremores e, posteriormente, algumas casas foram seriamente danificadas. Mais de 14 mil imóveis foram atingidos e estima-se que 40 a 60 mil pessoas entre moradores e comerciantes da região foram prejudicados e tiveram que abandonar suas moradias, sendo realocados para outros bairros e, alguns, deixaram sua localidade para viver em Estados vizinhos.

Situação de Ilhamento Socioeconômico de alguns locais do entorno também foi identificada, mas com reconhecimento oficial apenas da localidade dos Flexais, que foi inserida, posteriormente, nas tratativas entabuladas entre os agentes públicos e a empresa, bem como objeto de uma Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas.

Diante do agravamento da situação, ações foram ajuizadas e acordos foram firmados[4] entre os representantes do Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público de Alagoas com a empresa causadora dos danos e homologados judicialmente.

Tais acordos foram o ponto de partida da pesquisa. Para verificar como se desenvolveram os mecanismos de participação direta neste litígio coletivo, foi desenvolvida metodologia quantitativa e qualitativa articulada, que contempla: a) o estudo de caso; b) análise documental, em sentido amplo, abarcando decisões contidas nos processos judiciais ajuizados, os termos dos acordos firmados, notícias e matérias jornalísticas; c) dados do Poder Judiciário do Estado de Alagoas, sobretudo no que diz respeito às ações individuais ajuizadas; e d) entrevista semiestruturada com vítimas e atores institucionais.

A pergunta/problema partiu da indagação acerca de quais seriam os instrumentos utilizados para garantir a participação direta das vítimas em litígios coletivos. Buscou-se analisar como se deu essa participação nos procedimentos voltados à reparação de seus danos; de que forma ocorreu e quais foram os instrumentos utilizados para a participação direta das vítimas do caso Braskem, na realização dos

[4] Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/termo-de-acordo Acesso em: 15 mai. 2023.

acordos que culminaram nas indenizações fixadas? E como a ausência ou deficiência da participação direta pode gerar impactos na percepção de justiça das vítimas com relação à legitimidade e efetividade dos procedimentos processuais coletivos?

Como hipótese, tem-se que na sistemática processual atual, sobretudo no âmbito da tutela coletiva, os instrumentos para garantir uma participação direta que parta de uma centralidade decisória das vítimas são insuficientes, o que reflete na realização de acordos que não atendem às expectativas das vítimas e fragilizam a percepção dos atingidos sobre o sistema de justiça, como no caso Braskem.

Justifica-se o tema aqui tratado, pois, compreende-se que só será possível desenvolver qualquer estratégia de resolução ou transformação de conflitos complexos se a finalidade do processo estiver voltada não apenas para a tutela adequada do direito material, mas também na realização dos objetivos sociais (Salles, 2020).

Percebe-se que o Brasil vem demonstrando dificuldades no processamento de questões ambientais complexas, a exemplo do caso Samarco, Vale, e, recentemente, o caso Braskem, escolhido por este trabalho como cenário de discussões. Ademais, tais questões tendem a se desdobrar em novos conflitos e/ou desastres (à exemplo da crise climática vivenciada nas últimas décadas, tal como ocorreu no Rio Grande do Sul), estimulando os estudos na recente seara do direito processual dos desastres.

Acredita-se que, com a investigação aqui proposta, será possível desenvolver novas abordagens para o processo civil coletivo no ponto que trata da participação direta das vítimas atingidas, partindo do caso concreto da Braskem. Para tanto, será preciso ponderar sobre as dificuldades da participação direta no processamento das demandas coletivas, uma vez que a sistemática processual vigente limita a participação da parte diretamente interessada.

Desse modo, parte-se da premissa de que o legitimado, ao conduzir uma demanda coletiva que também envolva violação de direitos individuais homogêneos, deve, prioritariamente, levar em consideração em maior grau (centralidade decisória) a perspectiva da vítima. Assim, os mecanismos de garantia de participação podem ser revistos na busca de uma tutela adequada, para qualificar a percepção dos usuários do sistema de justiça sobre a condução dos feitos que visam a reparação dos seus danos.

As bases para análise de temas relacionados ao processo civil coletivo são trazidas como reforço para fundamentar os aspectos da

processualidade do caso. Assim, ao longo do texto são desenvolvidos tópicos sobre a (in) suficiência dos mecanismos de participação direta na tutela coletiva e sobre a importância de dar voz aos anseios dos atingidos (vitimados) pelos danos, inclusive na construção das matrizes indenizatórias, e, de que forma a condução qualificada do processo coletivo pode alterar a percepção de justiça dos jurisdicionados.

No que diz respeito à realização das entrevistas como parte da metodologia aplicada, foi realizada uma divisão entre atores institucionais e vítimas. No tocante aos atores institucionais envolvidos, buscou-se a escuta daqueles que atuaram nas tratativas e fase homologatória do caso. Assim, as entrevistas com estes permitiram a escuta de um Magistrado, de um Defensor Público do Estado e de um Defensor Público da União. Não houve disponibilidade por parte de Representantes do Ministério Público Federal, nem do Ministério Público Estadual para participação nas entrevistas.

Embora se reconheça o risco de as falas institucionais não refletirem necessariamente a percepção das vítimas, entendeu-se ser importante trazer o lugar de fala institucional para o trabalho, ouvindo-se o ponto de vista dos operadores do Direito, visando angariar elementos para as múltiplas percepções sobre o conflito.

A participação de um representante da empresa Braskem na fase de entrevistas também foi cogitada, todavia, após contato com a assessoria jurídica e setor de comunicação responsável pelo assunto, o retorno da empresa foi no sentido de que não seria possível a realização da entrevista. Em resposta, a assessoria indicou que as redes sociais já divulgavam todos os posicionamentos necessários para o entendimento do assunto.

Por sua vez, as vítimas foram selecionadas considerando sua disponibilidade para a contribuição com a pesquisa e seu vínculo com a realidade local (residência em um dos Bairros afetados), buscando registrar as diferentes experiências vividas no decorrer do conflito e suas memórias.

Optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas que "se apresentam como mais flexíveis no que se refere às indagações e menos padronizadas quanto aos tipos de resposta, já que não são apresentados aos entrevistados opções previamente delimitadas" (Queiroz *et al.*, 2023, p. 258), permitindo angariar elementos sobre a percepção dos entrevistados sobre os pontos abordados na pesquisa.

Ainda, houve a opção para que as entrevistas fossem realizadas de modo presencial, na Cidade de Maceió/AL, não só como uma deferência aos moradores, mas porque esta pesquisadora entendeu que haveria um ganho qualitativo nas percepções presenciais e na ida até o local do dano, para entender com mais amplitude o cenário dos fatos.

Em etapa preliminar à realização das entrevistas, inicialmente, o Projeto de Pesquisa foi submetido à avaliação pelo Comitê de Ética da USP/RP, que tramitou sob o nº 73457923.4.0000.5407. Em 16 de dezembro de 2023, o Comitê emitiu parecer com a devida autorização para a realização da etapa das entrevistas, porém, com recomendação para anonimização dos nomes dos participantes. Por esta razão, todos os nomes dos entrevistados não serão divulgados nesta pesquisa.

Como bem pontuado por Feferbaum e Queiroz (2023, p. 267), existia um dilema em como chegar a um "número mágico" de entrevistados, porém, no tocante à entrevista semiestruturada, o problema se revelou relativamente mais simples, por se tratar de um grupo homogêneo. No caso Braskem, considerando o volume de pessoas envolvidas e partindo da disponibilidade de alguns moradores em relatar sua vivência, foi estabelecida uma quota de entrevistados *a priori*, dentro das limitações de tempo. Assim, considerando que seria provável que, após determinado número de entrevistas, as informações começassem a se tornar repetitivas (Queiroz; Feferbaum, 2023, p. 267), houve uma opção pela escuta de dez moradores, mas o ponto de saturação ocorreu com a escuta de sete deles, além dos atores institucionais.

Para a realização dos trabalhos, foram elaborados roteiros de entrevista, com abordagens distintas para cada grupo de entrevistados. Cada um dos roteiros foi divido em eixos de perguntas.

Em relação aos moradores, foram abordados os seguintes eixos: Eixo 1: Histórico da moradia e relações com o bairro afetado; Eixo 2: Danos; Eixo 3: Acordo; Eixo 4: Procedimentos de escuta e Eixo 5: Participação, interação e percepção.

Quanto aos atores institucionais foram abordados: Eixo 1: Mecanismos de escuta; Eixo 2: Tratativas; Eixo 3: Participação, interação e percepção; Eixo 4: Procedimentos e processo; Eixo 5: Matriz Indenizatória.

Assim, no decorrer do trabalho, as respostas dadas nas entrevistas foram sendo inseridas de acordo com os temas abordados e não destacadas separadamente em capítulo próprio, em respeito a narrativa e para servir de estímulo ao ato de ouvir pelo leitor. Isto

permitiu uma melhor compreensão da análise dos dados, com a contextualização das falas juntamente com o texto desenvolvido, evitando-se que a simples transcrição conjunta de todas as falas ou seu destacamento em um anexo, comprometesse a percepção do leitor ou o induzisse a não leitura do que, sobretudo as vítimas, tinham a dizer.

Nesse ponto, justifica-se as amplas transcrições, dando lugar de fala aos moradores que acreditaram no trabalho, disponibilizaram seu tempo e suas histórias. Para alguns operadores do Direito poderá parecer cansativo, mas já advirto que foi proposital. Precisamos aprender, enquanto operadores, a ouvir as histórias das pessoas que serão impactadas com o desfecho do processo. As falas são articuladas dentro dos capítulos, intencionalmente, e alguns pontos que serão tratados juridicamente partem de narrativas ali contidas, portanto, recomenda-se a leitura de todas as falas na integralidade.

Para melhor compreensão das transcrições, foram utilizadas as seguintes nomenclaturas: (P) para Pesquisadora; (AI) para Ator Institucional; (M) para Morador, seguindo-se com a numeração dos entrevistados. Por exemplo: M1 – Morador 1.

Para a formulação das perguntas aplicadas no roteiro de entrevistas, utilizou-se além dos documentos do caso, como parâmetro de avaliação, os trabalhos realizados pela Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais, intitulado "O que é a matriz de danos da população atingida de Mariana"[5] e pela FGV, através da sua Matriz Indenizatória Geral[6], porque tiveram por base também um caso de desastre ambiental complexo, ocorrido em Minas Gerais, que afetou toda a bacia do rio Doce, além de milhares de pessoas que até hoje esperam por uma reparação integral dos seus danos. Estas matrizes também serão mencionadas em capítulo próprio.

Por fim, a pesquisa ainda abarcou o levantamento das ações de conhecimento individuais ajuizadas para reparação dos danos materiais e/ou morais, realizando-se inicialmente pesquisa quantitativa, para fins de apurar o volume destas ações. Para tanto, foi

[5] OPUnMgIE75jp7mstimpn[1].pdf

[6] MATRIZES | Projeto Rio Doce (fgv.br). Segundo informações contidas no documento, a FGV foi contratada para auxiliar o Ministério Público Federal em sua atuação no desastre do rompimento da Barragem de Fundão e desenvolveu estudos com o objetivo de estabelecer subsídios e parâmetros mínimos para a indenização individual das pessoas atingidas pelos danos socioeconômicos sofridos. Disponível em: https://projetoriodoce.fgv.br/matrizes, acesso em: 22 de fev. 2023.

utilizada a aplicação de software desenvolvido para captar as informações públicas e já disponíveis dentro do sistema E-SAJ do Tribunal de Justiça de Alagoas, referentes às demandas ajuizadas em face da litigante Braskem.

Isso porque, um dos objetivos da pesquisa era investigar a existência de ações individuais e/ou em litisconsórcio ativo ajuizadas com fundamento em indenização por dano moral e/ou material em face da Braskem envolvendo o caso aqui apresentado, o volume destas ações e o valor da causa pleiteado, ajuizadas a partir de janeiro de 2019. Para tanto, utilizou-se da articulação de conhecimentos da área de ciência de dados, estatística e Direito (jurimetria).

Mais especificamente, a pesquisa visou identificar e automatizar a coleta, extração, transformação e estruturação de dados processuais relativos aos pedidos de indenização moral e material judicializados perante o Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL) contra a Braskem a partir de janeiro de 2019 até 01º de junho de 2024.

Antes de iniciar a coleta, foi necessário realizar uma análise de viabilidade, a qual consistiu em responder a questões como: 1) Os dados que pretendo coletar existem? 2) Se os dados existem, eles estão acessíveis? 3) Se são acessíveis, são públicos ou tenho autorização para a coleta? 4) Se tenho autorização para a coleta, a qualidade dos dados permitirá futuras análises? 5) Há dados suficientes para uma análise quantitativa? 6) Há tempo suficiente para coletar e processar os dados?

A consulta à página do Tribunal de Justiça de Alagoas levou a respostas positivas de todas essas questões. Com efeito, havia mais de mil ações distribuídas contra a Braskem no período indicado. Todas eram públicas e a coleta factível, pois o TJAL usa o sistema ESAJ, o qual oferece uma das melhores interfaces e entrega uma boa qualidade dos dados processuais.

Para responder às questões da pesquisa foi necessário automatizar a coleta de dados processuais do (TJAL). Para tanto, adotou-se a técnica de raspagem de dados (*webscraping*), que consiste em criar rotinas de computador para automatizar as buscas na página do TJAL.

Dessa forma, foi criado um código em linguagem de programação R[7], para raspar os dados. Por meio deste código, foi possível baixar os

[7] R CORE TEAM, R: A Language and Environment for Statistical Computing, Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing, 2021.

metadados processuais entre 01º de janeiro de 2019 e 01º de junho de 2024, com informações sobre o número do processo, o assunto, a classe processual, o nome da vara, do magistrado, do fórum, comarca, valor da ação, nomes das partes e de seus representantes legais. Igualmente, informações acerca da movimentação processual estão contidas no mesmo documento em formato html.

Após a coleta dos dados, estes foram submetidos a extração e a estruturação em tabelas equivalentes a planilhas. Para a extração dos dados das páginas em formato html e conversão em tabelas foi necessário usar técnicas conhecidas como expressões regulares[8] e xpath[9], as quais identificam padrões textuais recorrentes.

Realizada a extração, foram aplicados filtros para manter somente os assuntos e as classes processuais de interesse da pesquisa. Uma vez estruturados os dados, foram geradas estatísticas descritivas[10] das classes processuais, dos assuntos e geradas tabelas com as informações processuais para posterior consulta.

Quando iniciada a pesquisa, ainda não havia no sistema um "tarjamento" específico para o caso, sobretudo no campo "assunto". Ou seja, nos campos de cadastro de assunto no sistema do Tribunal ainda não existia opção que identificasse o caso "Pinheiro e/ou caso Braskem", como ficou conhecido, especificamente.

Somente em 12 de dezembro de 2023, foi publicado o Provimento nº 35 da CGJ/AL, determinando não só a prioridade de tramitação, como também a identificação das ações em uma tarja própria, denominada "Crise Socioambiental de Maceió (caso Pinheiro)".

Desse modo, o primeiro levantamento foi realizado sem o tarjamento específico, utilizando-se os seguintes assuntos cadastrados pelo Tribunal: "dano material", "dano moral", "direito civil", "indenização por dano moral", "indenização por dano material", "perdas e danos", "obrigação de fazer/não fazer", "obrigações", "ambiental", "responsabilidade civil" e "indenização por dano ambiental" e "dano ambiental".

Ainda, para o aprimoramento da pesquisa, foram afastados assuntos não relacionados ao seu objeto, tais como "direito tributário", "execuções fiscais", "seguro", "usucapião", entre outros.

---

[8] WICKHAM, Hadley, stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations, [s.l.: s.n.], 2019.
[9] WICKHAM, Hadley; HESTER, Jim ; OOMS, Jeroen, xml2: Parse XML, [s.l.: s.n.], 2020.
[10] WICKHAM, Hadley *et al*, dplyr: A Grammar of Data Manipulation, [s.l.: s.n.], 2021.

Posteriormente, constatando-se a maior incidência de ações com os assuntos envolvendo danos materiais e morais, indicando ajuizamento de ações contra a Braskem no período indicado, optou-se pelo recorte da análise destes dados, excluindo-se, portanto, na segunda triagem, os demais assuntos.

Nesses termos, limitada a pesquisa às ações vinculadas ao assunto dano moral e dano material, foi realizada uma nova limitação e iniciada uma análise manual por amostragem[11] no assunto de maior incidência, qual seja, ações de "Indenização por dano moral" ou "dano moral", o que serviu de substrato para analisar o fator de maior insurgência em face da empresa e sua correlação com as falas dos moradores e atores institucionais, indicando a percepção de justiça e de legitimidade dos valores propostos, sobretudo na reparação imaterial.

Pontuado o percurso metodológico acima indicado, o trabalho foi estruturado em Capítulos pertinentes para a abordagem pretendida.

O primeiro Capítulo traz o caso objeto de análise deste estudo. Aqui são inseridos o contexto histórico da origem da exploração do sal-gema em Maceió/Al até a eclosão do dano. Do mesmo modo, a sucessão de acontecimentos pós-desastre é trazida na narrativa que aponta para as medidas institucionais aplicadas ao caso, sobretudo o desenrolar das ações civis públicas, passando-se à análise de determinadas cláusulas dos acordos firmados, posteriormente, retomada ao longo do texto.

O segundo Capítulo atualiza o caso até o encerramento deste trabalho, indicando os desdobramentos políticos, econômicos, sociais e o atual cenário do desastre na realidade maceioense, destacando as medidas mais recentes que foram adotadas pelas instituições públicas.

No terceiro Capítulo, utilizando-se de uma abordagem processual que parte do conflito para encontrar as melhores ferramentas procedimentais aplicáveis, o trabalho traz uma reflexão sobre a instrumentalidade metodológica do processo e, posteriormente, sobre a estrutura de representatividade do processo coletivo e suas limitações.

[11] Considerando o volume de ações e o limitado tempo para a conclusão dos trabalhos de pesquisa, foram analisadas 100 ações individuais ajuizadas entre janeiro de 2019 e junho de 2024.

Partindo desta primeira análise, aprofunda-se no questionamento de como o processo coletivo participativo serviria para qualificar o contraditório. Para tanto, a pesquisa trata dos mecanismos de participação direta, indicando níveis de participação que vão desde a escuta até a centralidade decisória e o papel das assessorias técnicas para efetivar este último nível de participação.

O paradigma da consensualidade como saída para a solução dos conflitos complexos e macrolitígios é trazido para o âmbito do trabalho como reforço argumentativo frente a diversos fatores como: a ineficiência da tutela jurisdicional individual e o tempo de tramitação das ações individuais e coletivas como fator de desestímulo à tutela adjudicada, indicando-se os métodos plurais no tratamento de demandas coletivas e a necessidade de se desenvolver um arranjo específico para cada conflito (design de solução de disputas), apontando para os limites subjetivos e objetivos do acordo coletivo.

No quarto Capítulo, passamos à análise da doutrina americana da "Rough Justice" (Justiça Possível?), utilizada recentemente na decisão do caso Samarco[12] e sua aplicabilidade no direito brasileiro para os casos de indenização em massa e sua oposição à ideia de reparação integral do dano. Neste capítulo são trazidas as matrizes de danos e sua importância para o balizamento das indenizações em casos complexos, bem como a admissibilidade de revisão dos acordos coletivos de adesão individual à luz de julgados recentes do Superior Tribunal de Justiça.

No Capítulo cinco, questiona-se como evitar que o cenário se repita, realizando-se uma análise crítica do processo estrutural e seus efeitos prospectivos, além do novo ramo do direito processual dos desastres. Retomando a ideia de instrumentalidade metodológica, reflete-se se caberá ao processo civil comportar a solução de conflitos subjacentes ao caso posto, indo além da demanda para se pautar nos paradigmas da precaução e prevenção, alterando estruturas de funcionamento de instituições.

Por fim, nas conclusões, são ponderados os achados da pesquisa com os fundamentos jurídicos desenvolvidos ao longo do texto.

[12] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-alcanca-indenizacao-de-milhares-de-vitimas-do-desastre-de-mariana/. Acesso em: 28 out. 2024.

1. O CASO BRASKEM

1.1 A origem da exploração do sal-gema[13]

A década de 1970 no Brasil foi marcada por grandes acontecimentos políticos e socioeconômicos, sobretudo porque o país ainda atravessava o período de ditadura militar e do milagre econômico, que teve, como característica primordial, o investimento estatal em obras públicas e indústria, especialmente em hidrelétricas e petroquímicas (Maciel, 2014). Vivenciava-se um movimento de urbanismo neoliberal, em que os valores do desenvolvimento econômico nas cidades pautavam o planejamento urbano.

Neste cenário, a empresa petroquímica Salgema Indústrias Químicas S/A fora implantada em Maceió a partir dos incentivos da política de industrialização para o Nordeste[14], tendo como mote ser um símbolo de desenvolvimento e capacidade de geração de empregos para população local. Sua criação "fazia parte da estratégia desenvolvimentista do regime militar, consubstanciada no II PND: a industrialização via pólos de desenvolvimento, de forma a buscar a exploração dos recursos naturais das regiões" (Vieira, 1997, p. 15/16).

Ocorre que, a descoberta do sal-gema ocorreu anos antes, em 1941, pelo Conselho Nacional de Petróleo (CNP), que em processo de prospecção de petróleo (fase de detectação de reservas), localizou um depósito de sal em uma mina a 2 mil metros de profundidade, cuja exploração para pesquisa foi concedida a Euvaldo Freire de Carvalho Luz[15], industrial baiano, em 1966, através do Decreto nº 59356/66 (Levino, Fontana, 2023, p.17).

---

[13] *"No princípio, eram o e a Salgema, o minério e a mineradora"* (Marques, 2022, p. 26).

[14] Na mesma época, por exemplo, foi instalado o Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, entrando em operação em 1978.

[15] Trecho do Decreto nº 59356/66: *"Art. 1º Fica autorizado o cidadão brasileiro Euvaldo Freire de Carvalho Luz a pesquisar salgema, em terrenos de sua propriedade e do Domínio da União, da Lagoa do Norte no distrito e município de Maceió, no Estado de Alagoas, numa área de quinhentos hectares (500 ha) delimitada por um polígono irregular que assim se define (...) Parágrafo único - A execução da presente autorização fica sujeita às estipulações do Regulamento aprovada pelo Decreto nº 51.726, de 19 de fevereiro de 1963 e da Resolução nº 3 de 30 de abril de 1965 da Comissão Nacional de*

Embora tenha sido fundada no mesmo ano de 1966, com a participação de Euluz S/A e Euvaldo Luz[16], a empresa Salgema Indústrias Químicas S/A somente dá início ao seu processo de instalação no Estado Alagoano em 1974, iniciando a extração da matéria-prima sal-gema[17] para produção de dicloroetano em 1976[18], após a consolidação da sua unidade no Pontal da Barra em Maceió/AL, com alguns poços localizados na laguna Mundáu e no subsolo dos bairros de Bebedouro, Mutange e Pinheiro (Teles, 2023, p. 154).

A implantação da mineradora ocorreu entre a lagoa e o mar no bairro Pontal da Barra, gerando o aterro de ilhas e áreas alagáveis de 202 hectares, além da construção de uma via de escoamento dos produtos da mineradora na área ciliar da Laguna Mundaú, denominado de Dique-Estrada (Santos *et al*., 2021, p. 05).

A escolha do local de implantação da indústria foi recebida com restrições, sendo questionada a conveniência desta instalação, por tratar de área urbana e de restinga:

> Há registros em relatórios oficiais da década de 1980 em que se fala que a localização da indústria é inconveniente a segurança da população de Maceió. A localização do empreendimento não levou em consideração os moradores locais nem a economia da região, que tem como uma das principais fontes de renda os componentes naturais da Laguna. O sistema lagunar vem sofrendo constantes modificações desde a implantação da Salgema, tendo em vista a redução de áreas verdes da restinga, a poluição devida ao escoamento de líquidos oriundos da indústria e o aterramento de grandes porções da lagoa (Mansur; Wanderley, 2023, p.12).

Energia Nuclear. Brasília, 4 de outubro de 1966; 145º da Independência e 78º da República. H.CASTELLO BRANCO"

[16] Neste período, Euvaldo Luz detinha 45% das ações, o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (ainda sem o S, de Social) controlava 10% e a empresa Dupont detinha 45%. Todavia, ainda no âmbito do programa de estatização, o governo através do BNDE duplicou o capital. Em vista disso, o grupo de Euvaldo Luz se retira, vendendo suas ações para o próprio BNDE (Santos, Viegas, 2023, p. 134).

[17] O sal-gema consiste em um sal retirado de rochas que se forma no subsolo e serve de matéria-prima para a fabricação de plásticos, PVC e soda cáustica. Segundo dados da ANM, citados por Teles (2023, p. 154), Maceió possui 13% da reserva de sal-gema do Brasil, sendo a 3ª maior do país.

[18] Em 1976 o controle estatal da Salgema era dividido entre a Du Pont e a Petroquisa (Santos, Viegas, 2023, p. 134).

É preciso pontuar a fragilidade da legislação ambiental da época[19]. Isso porque, até metade do século XX, havia o predomínio de normas jurídicas que legitimavam a privatização dos recursos naturais (Viana, 2019). Somente após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo (1972), que se passa a uma gradual sistematização de conteúdos que visavam a proteção integral do meio ambiente.

No Brasil, esta sistematização teve como marco a Lei nº 6938/1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo definições legais não só sobre o meio ambiente, mas de outros termos como: recursos ambientais, degradação ambiental e poluidor.

Ocorre que, "na época da instalação da indústria não existia a Lei n° 6.938, de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e não havia qualquer discriminação legal com relação a definição de distrito industrial em Maceió" (Bulhões, 2023, p. 20), o que favoreceu a implantação da empresa na localidade.

Do mesmo modo, o Código Florestal vigente, apesar de ter os seus primeiros delineamentos em 1934, somente foi editado em 15 de setembro de 1965, através da Lei 4.771, mas sem impactos significativos. Apenas na década de 1980, após os movimentos rumo à democratização, que passaram a viger alterações mais relevantes, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que erigiu à categoria de fundamental o direito ao meio ambiente equilibrado, inaugurando com seu art. 225, capítulo dedicado ao Meio Ambiente. O novo Código Florestal somente foi editado em 25 de abril de 2012.

Assim é que, de acordo com Simões (2023, p. 70), a instalação da Salgema S/A, teria ocorrido com localização irregular da planta, em uma área de restinga e sem estudos de impactos ambientais, além de implicar a remoção forçada de pescadores e marisqueiros para implantação da mineradora (Teles, 2023, p. 149).

Dez anos após a consolidação da indústria, no final da década de 1980, iniciou-se um processo de duplicação da capacidade produtiva da empresa Salgema, sendo criadas comissões para avaliação dos riscos. Isso porque, a presença da empresa no cenário urbano já

[19] Embora a gênese da política ambiental no Brasil tenha iniciado na década de 1930 (Sanchez, 1999, p.23), tendo como exemplo o Código de Águas de 1934 e o Código das Minas (Decreto-lei nº 1.985/40, alterado em 1967), foi somente a partir do final da década de 1970 e início de 1980 que o arcabouço ambiental protetivo ganha força.

indicava riscos de acidentes e vazamentos de produtos como o cloro e outros gases (Vieira, 1997), o que de fato ocorreu, destacando-se o acidente em 1982[20] que gerou explosão seguida de chamas e os acontecidos em 21 e 23 de maio de 2011, com vazamento de uma nuvem cloro, que atingiu 152 moradores próximos à região, com cinco trabalhadores feridos (Marchioni, 2023, p. 195).

Todavia, esse processo de duplicação teria ocorrido sem participação da população local, o que fez emergir uma mobilização preocupada com a questão ecológica, através do Movimento pela Vida (Vieira, 1997), decorrente de forças sindicais e movimento ecológico constituído por intelectuais, jornalistas, professores e técnicos, o qual, no final da década de 1980, promoveu protestos contra a duplicação da Salgema e a implantação do Polo Cloroquímico.

Este movimento envolveu outros atores de base social menos privilegiada, que se uniram, embora com objetivos diferenciados. Contudo, diversos fatores contribuíram para a desarticulação das lideranças da mobilização. Segundo Vieira (1997), ao mesmo tempo que emergia a preocupação com os possíveis danos ambientais e com a ameaça de expulsão ou perda da posse, vivenciava-se uma ambiguidade na fala dos moradores, que, também imbuídos dos discursos desenvolvimentistas, vislumbravam na Salgema uma possibilidade de obtenção de empregos, além das melhorias urbanas no Bairro com o auxílio da empresa.

Parte desta ambiguidade foi indicada por Vieira (1997) como decorrência da desinformação da população, o que gerou uma ideologia que dava amparo aos discursos pró Salgema: de modernização e da industrialização. Sobretudo porque, com a redemocratização, iniciou-se um período de crise econômica pós-milagre, o que fez com que a manutenção das atividades da petroquímica servisse de incentivo ao desenvolvimento do próprio Estado.

Esta relação clientelística é ressaltada no seguinte trecho do livro "Daqui só sai o pó: conflitos urbanos e mobilização popular, a Salgema e o Pontal da Barra":

> Um elemento marcante percebido como positivo é a possibilidade de se obter empregos, embora não exista unanimidade em relação a esta questão, já que se constata que poucos moradores do Pontal trabalham na Salgema, sendo estas

[20] Disponível em: https://d.gazetadealagoas.com.br/politica/278459/instalacao-da-industria-no-pontal-foi-imposicao-de-americanos Acesso em: 28 out. 2024.

> oportunidades diluídas em favor de moradores de outros bairros da cidade, e até de outros Estados, no caso de mão de obra especializada. As melhorias urbanas, as intervenções no bairro numa esfera própria de atuação do Estado, são outros elementos que estão presentes na fragmentação da percepção dos moradores, na medida em que essas intervenções são percebidas como ajuda, em substituição à ação de um Estado que não cumpre suas funções. Assim, se estabelece uma relação clientelística, com a participação da Salgema, no sentido de ajuda, de solução dos problemas do bairro. A ideologia desenvolvimentista também está presente nas representações dos moradores que identificam a Salgema com o progresso, que traz melhorias para o bairro (Vieira, 1997, p. 50).

A partir da década de 1990[21], altera-se o cenário político nacional com o governo de Fernando Henrique Cardoso, mantendo-se, por outro lado, a política neoliberal do país (Santos; Viegas, 2023, p. 136).

Assim, em 1996, após vinte anos de atuação, a empresa passa por um período de alteração no controle acionário e administrativo e passa a se chamar Trikem. Logo após, no ano de 2002, a Trikem se funde com outras empresas do setor de mineração, surgindo a empresa Braskem, que incorpora todas as operações existentes em Maceió/AL. Em 2012, a então Braskem[22] inaugura sua fábrica de PVC no Polo Industrial de Marechal Deodoro, cidade vizinha, e se torna a maior produtora do polímero das Américas[23].

Em suma, durante mais de 40 anos a petroquímica Braskem perfurou e explorou 35 minas de sal-gema, algumas no fundo da Laguna Mundaú. "90% dessas minas possuem de 70m a 150m de diâmetro e de 70m a 90m de altura (...) e a área diretamente atingida é de aproximadamente 5,8km2" (Carta Aberta do Movimento Unificado das Vítimas da Braskem, 2023).

Abel Galindo (2022, p.62), engenheiro civil e professor de Engenharia e Geologia da Universidade Federal de Alagoas, apontou que a forma de exploração das minas não teria seguido os padrões de segurança adequados, indicando que

> Mais de 70% das minas foram projetadas e executadas com diâmetros muito acima do diâmetro seguro. Como também as distâncias entre elas são muito menores que as recomendáveis. Esses dois fatores foram fatais para o desabamento da grande maioria das minas. Não há estudos preliminares sobre

[21] Em 1990 tem início a participação da Norquisa e Copene e a Odebrecht adquire participação no capital da empresa, nascendo a Odebrecht Quimica S/A (Santos, Viegas, 2023, p. 134).

[22] A empresa Braskem hoje pertence à Novonor e à Petrobrás.

[23] Disponível em: https://www.braskem.com/linha-do-tempo-alagoas. Acesso em: 28 out. 2024.

> a possibilidade da ocorrência de subsidência na área das minas e no seu entorno, num raio de 950m. Isso é grave. Esses fatores – o diâmetro das minas e a pequena distância entre elas –, associados à presença de falhas geológicas no entorno das minas e à ocorrência de rochas de baixas resistências, foram, portanto, cruciais para a desestabilização de toda essa mineração desastrosa.

Em outras palavras, os dados sobre o tamanho das minas, a distância entre o centro de uma mina e outra, assim como a camada de solo acima do sal-gema, foram indicados como fatores para o afundamento do solo, que gerou a eclosão dos danos na Cidade de Maceió, como será tratado no próximo ponto deste trabalho.

1.2 Do evento danoso

No início do ano de 2018 a cidade de Maceió-AL vivenciou um período de fortes chuvas. Após tal fato, em fevereiro do mencionado ano, moradores do bairro do Pinheiro acionaram a Defesa Civil, em virtude do surgimento de rachaduras, fissuras e trincas em imóveis e nas vias públicas.

No mês de março, houve um tremor de terra registrado em 2,4 de magnitude na escala Richter (CPRM, 2019), que ampliou as rachaduras e fissuras no local, levando a Defesa Civil Municipal a acionar a Defesa Nacional para melhor averiguação dos fatos, entrando em atuação o Serviço Geológico do Brasil - SGB/CPRM para monitorar a situação e apurar as causas da instabilidade do solo.

Entre junho e setembro de 2018, a CPRM elaborou mapa de feições de instabilidade do terreno, classificando as áreas afetadas em três níveis, de acordo com a intensidade das evidências de deformação. Em maio de 2019 foi divulgado o relatório dos estudos realizados pelo Serviço Geológico do Brasil–CPRM[24], o qual apontou como causa dos danos nas vias e imóveis a subsidência (afundamento) do solo em virtude da desestabilização do terreno, decorrente da extração de sal-gema pela empresa petroquímica Braskem (CPRM, 2019).

De acordo com Mansur e Wanderley (2023, p.10)

> Em um primeiro momento, a empresa tentou emplacar a história de que o ocorrido era consequência de um fenômeno geológico natural. No entanto, após diversos estudos e análises realizadas com envolvimento direto de, ao menos,

[24] *"a deformação nas cavernas da mineração teve papel predominante na origem dos fenômenos que estão causando danos na região estudada"* (Brasil, 2019, p. 37).

> 52 pesquisadores, o CPRM apresentou resultados conclusivos que apontaram a extração mineral de sal-gema como a responsável pelos danos, indicando que o tremor de terra ocorrido em março de 2018 se deu em razão do desmoronamento de uma das 35 minas exploradas pela empresa.

Considerando o mapa elaborado pela CPRM, em 5 de dezembro de 2018, a Prefeitura de Maceió, através do Decreto nº 8.658/2018, declarou situação de emergência no Bairro do Pinheiro e, em dezembro de 2018, o Governo Federal (Portaria nº 371), por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, também reconheceu a situação de emergência do bairro, até que em 26 de março de 2019, o Município decretou Calamidade Pública.

Estima-se que o desastre ambiental impactou até 60 mil pessoas em cinco bairros atingidos: Pinheiro, Mutange, Bom Parto, parte do Farol e Bebedouro, que eram predominantemente residenciais e ocupavam uma área central na cidade. "No entanto, possuíam grande potencial construtivo, fácil mobilidade urbana, serviço e comercio diversificados (...)" (Levino, Fontana, 2023, p.151/152), que foram diretamente atingidos.

Após a divulgação do relatório, a empresa Braskem, através de nota oficial, informou a paralisação de suas atividades, sem esclarecer com precisão sob quais critérios ocorreria tal ato, o que levou o Ministério Público Federal ao ajuizamento da Ação Civil Pública de nº 0803662-52.2019.4.05.8000, que visava, precipuamente, à paralisação responsável da exploração de sal-gema pela petroquímica.

Concomitantemente, em dezembro de 2019, foi firmado o Termo de Acordo para Desocupação das Áreas de Risco, sendo definido um mapeamento destas áreas, separadas por níveis de criticidade para fins de realocação imediata da população envolvida, evitando-se que eventual desabamento das residências e pontos comerciais atingidos pudesse levar a perdas de vidas.

Ato contínuo, no mesmo acordo, com a tramitação da Ação Civil Pública dos Moradores (nº 0803836-61.2019.4.05.8000) foram estabelecidos alguns critérios para indenização das vítimas da Encosta do Mutange, sendo criado um Programa de Compensação Financeira e Apoio à Relocação – PCF dos moradores. Através destre programa, acordos individuais entre os moradores e a empresa foram firmados para a recomposição dos danos.

Para a delimitação das linhas prioritárias de ação para desocupação e identificação dos moradores afetados, foi elaborado um mapa de

desocupação programada com a consequente realocação de moradores. Este mapa dividiu as áreas afetadas por zonas.

Segundo Simões (2023, p. 74), as zonas A, B, C e D foram concebidas em janeiro de 2020, por meio do acordo entre Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado de Alagoas (MPE), Defensoria Pública da Uniao (DPU) e Defensoria Pública do Estado de Alagoas (DPE). A zona E foi estabelecida no primeiro aditivo ao acordo de janeiro de 2020, e, posteriormente, foram criadas as zonas F e G. A zona H teve origem no segundo aditivo ao termo de acordo de realocação.

O mapa abaixo aponta as áreas afetadas[25]:

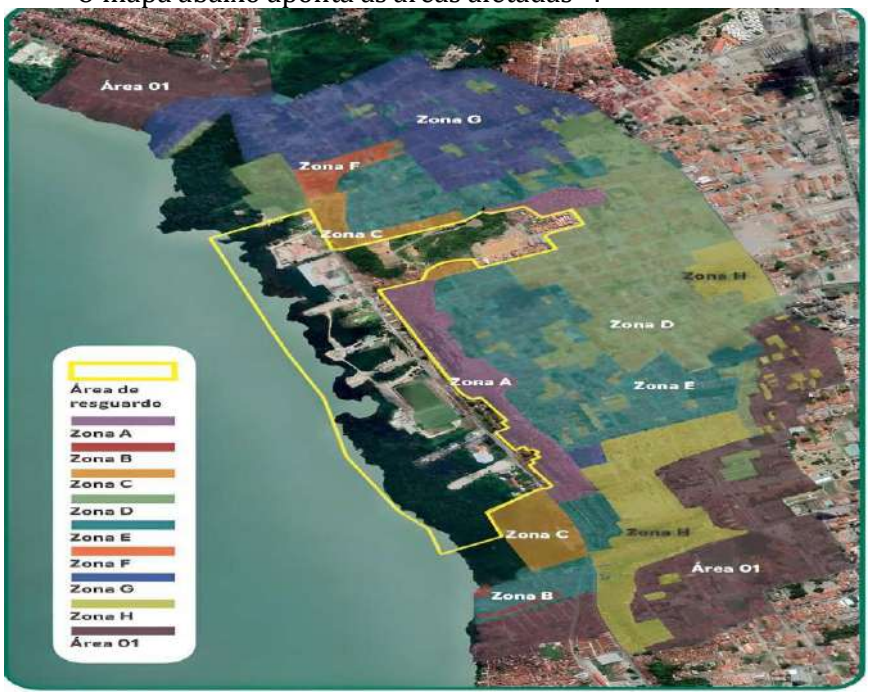


Figura 01 - Áreas afetadas. Fonte Simões, 2023, p. 75.

Assim, fixadas as premissas que indicaram as razões da eclosão do dano, para a análise que se segue, é importante pontuar o contexto histório, cultural e econômico em que estavam inseridos estes

[25] Uma nova versão do mapa, a versão 5, foi atualizada em novembro de 2023, sendo que a imagem pode ser melhor analisada no link da matéria jornalística, disponível https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2023/11/30/justica-determina-que-mais-familias-sejam-retiradas-das-areas-afetadas-pela-mineracao-em-maceio.ghtml

Bairros, objetivando uma melhor compreensão da dinâmica local, sobretudo na identificação da diversidade dos danos e dos impactos sofridos pelo moradores e comerciantes das localidades envolvidas.

Os Bairros do Bebedouro, Mutange e Bom Parto fazem parte da planície litorânea lagunar e, no decorrer dos anos, acabaram sendo ocupados por uma população de classe média e de baixa renda, diferentemente do bairro Pinheiro, localizado na denominada "parte alta" da cidade (Santos *et al.,* 2021, p. 04). Quanto ao Bairro do Farol, em sua origem, foi o reduto da burguesia alagoana, com mansões de coronéis, usineiros e barões que, posteriormente, foi cedendo lugar ao comércio[26]. Todavia, até os dias atuais é considerado um bairro de alto poder aquisitivo.

No tocante ao Bairro do Bebedouro, este era caracterizado por edificações antigas de valor histórico (como o Colégio Bom Conselho e o Palacete Vila Lilota[27]), destacando-se as atividades de pesca de sururu e concentração de pequenos comércios, implicando em uma população com acesso à serviços, como escolas e postos de saúde (Santos *et al.*, 2021, p. 05). Além disso, era conhecido pela realização de festividades culturais típicas e religiosas, tais como a procissão de Santo Antônio de Pádua[28].

Em decorrência da eclosão dos danos, o Cemitério Santo Antônio, localizado no Bairro de Bebedouro, foi interditado e há mais de dois anos não realiza sepultamentos,

> As famílias que possuem jazigo neste cemitério ainda não foram ressarcidas por este dano e além da dor da perda do ente querido são submetidas ao constrangimento de não ter onde sepultar seu familiar, pois esbarram na situação do atual colapso dos serviços funerários de Maceió. Com os demais cemitérios públicos superlotados, os sepultamentos estão demorando até 3

[26] Disponível em: https://bairrosdemaceio.net/bairros/farol, acesso em: 10 fev. 2024.

[27] *"Bebedouro se encontra as margens da laguna Mundaú, abriga casarios históricos e edificações que fazem parte do patrimônio imagético da população maceioense, como o antigo Colégio Bom Conselho, que foi construído em 1877 como um asilo para órfãs, e o palacete conhecido como Vila Lilota, construído em 1914, que abrigou a clínica psiquiátrica do Dr. José Lopes e foi qualificada como Unidade Especial de Preservação (UEP)3 no Plano Diretor de Maceió, em 2005. O mesmo plano considerou também parte do bairro como uma Zona Especial de Preservação (ZEP)"* (Bulhões, 2023, p. 22).

[28] *"uma missa e uma procissão marcam a despedida da centenária Igreja Matriz de Santo Antônio do bairro de Bebedouro, atingido por rachaduras".* Disponível em: https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2022/11/15/procissao-e-missa-marcam-a-despedida-igreja-matriz-de-santo-antonio-em-bebedouro.ghtml, acesso em 16 dez 2023.

dias para serem realizados e em covas rasas (Carta Aberta do MUVB, 2023, *online*).

Com a desativação do cemitério local, houve dificuldade de destinação dos restos, ossadas, objetos e jazigos. Mas, após mobilização popular, o cemitério transformou-se no Memorial Santo Antônio, sendo preservadas as sepulturas e autorizado o acesso para visitação.

Tem-se, portanto, que especificamente no Bebedouro[29], os danos extrapolaram os impactos materiais das casas, praças e equipamentos, pois alcançou a continuidade da existência da identidade cultural, histórica e do patrimônio imaterial (Levino, Fontana, 2023, p.152/153).

Isto ficou bem evidenciado em entrevista realizada com um dos moradores locais, que indicando toda a relação com o Bairro, relatou os aspectos culturais que envolviam o local e trouxe sua narrativa sobre o episódio da desativação do cemitério, como abaixo transcrevemos.

(P) O senhor poderia contar um pouco onde residia, onde reside hoje, se já saiu, né? E um pouco da história do seu Bairro?

(M1) Eu nasci em Bebedouro em 1963. Lá morei 50 anos. Então, toda a minha formação da primeira infância, da adolescência, da juventude e da fase adulta, inclusive da academia, enfim, tudo foi em Bebedouro. E Bebedouro era uma grande família, né? Porque o meu avô chegou em 53 em Bebedouro. Então, nós tínhamos uma ... uma relação interpessoal com as pessoas, não era amizade, era muito próximo a ser família. Então, Bebedouro, além de ser um bairro que era tido na sua fundação como bairro elite, porque ele foi, em 1841, chegou um português, que era o comendador Jacinto Nunes Leite e ele achou o local mais saudável da face da terra, que era aquele local. Por ter muita água, daí o nome do bairro ser Bebedouro.

As antigas caravanas que viajavam a cavalo trazendo mercadorias para o mercado, para o comércio, passava por dentro de Bebedouro para dar água aos animais e abastecer os cantis. Então o Bebedouro foi, além de ter sido um bairro que foi, não foi um bairro projetado, mas foi um bairro que esse comendador escreveu a história dele. Ele tinha uma fundição, foi a primeira fundição de Maceió, ele tinha uma fábrica, ele participou da construção de uma fábrica de tecidos e ele foi muito importante para a fundação do porto de Maceió, certo? Tudo isso, e ele fez questão de trazer para Bebedouro europeus, franceses, ingleses, entendeu?

E criou em Bebedouro um projeto cultural folclórico, entendeu? Onde tinha os bailes, onde o Natal era especial, onde o Réveillon era especial, principalmente o Carnaval. Então, o centro ali na Praça Lucinda Maranhão era onde

[29] Protegido pela Lei Municipal no 5.486, de 30/12/2005, como Patrimônio Histórico.

concentrava-se tudo, tá? Os folguedos, E depois, já muitos anos à morte dele, outro coronel, que era o coronel Bonifácio, ele deu prosseguimento e apimentou mais esse bairro, esse nosso bairro.
Aí lá nós tínhamos tudo. Nós tínhamos as escolas, nós tínhamos... clínicas de tratamento de saúde mental. Nós tínhamos tudo que um bairro pode ter, o comércio em si, porque era um bairro que era cortado por um rio e por uma laguna, que é de Mundaú. E lá nós tínhamos uma fartura de peixes, de camarão, de sururu, que é um tipo de mexilhão nosso aqui. E era um bairro que tinha um comércio, tinha uma vida.
Lá foi de onde teve o primeiro bonde, Entendeu? Saindo para o centro de Maceió, tinha um bonde que era puxado por animais em trilhos, depois veio já ele mais modificado, já com uma tecnologia melhor, até chegar no trem. Então nós tínhamos um trem que ia de uma cidade ao centro de Maceió, de um subúrbio, passava e ia até o centro de Maceió.
E nós crescemos nesse bairro católico, tinha uma miscigenação de religiões, mas é um bairro tipicamente católico, certo? Onde nós temos como padroeiro, até hoje, Santo Antônio de Pádua e as religiões evangélicas, as igrejas evangélicas, enfim, era um bairro completo, tranquilo, que era (..) e com o progresso ele passou a ser, perdeu esse título de bairro elite e passou a ser um bairro de periferia.

(P) O que mudou na rotina do senhor e da sua família depois da saída do bairro?

(M1) Olha, primeiro, emocionalmente. Mudou tudo. Não na vida... Quando a gente fala, assim, do desastre da Braskem, um dos maiores desastres numa área urbana do mundo, ela causou impacto em toda a sociedade. Agora mais acentuado nas pessoas que viviam na localidade. Porque hoje, mesmo eu morando aqui próximo a 5 minutos de Bebedouro, onde eu moro, na Serraria, entendeu? A 5 minutos foi Bebedouro. Eu não tenho as minhas relações interpessoais nesse local que eu moro, porque os meus amigos de infância, de adolescência, de fase adulta, até hoje, todos moravam em Bebedouro, e todo final de semana, e todos os dias, quase, eu tinha que passar em Bebedouro, e por conta da minha família que mora em Bebedouro ainda, certo?
Então, com essa... Essa coisa que ninguém jamais imaginou que iria acontecer em Bebedouro. Isso acabou com o psicológico de todo mundo. Tanto que são 14 mortes por suicídio. E as pessoas antigas, as pessoas mais idosas, que eram referências, que nos viram nascer. Boa parte dessas pessoas não resistiram e faleceram porque tiveram que sair. Era a pessoa que tinha sua casa. Ela conheceu o seu companheiro, namorou ali na adolescência, ficou adulta, casou, teve seus filhos, teve seus netos, teve seus bisnetos.
Então era uma vida pacata, uma vida simples, uma casa com varanda, com jardim e com pomar. Então aquelas pessoas tinham aquela rotina de regar suas plantas, de ir no pé de fruta, colher a sua goiaba, colher a sua jaca, colher o seu mamão, entendeu? E na sua horta tirar o couve (sic), o coentro, certo? As hortaliças, as verduras. Isso foi tirado. Isso foi tirado da gente, sabe? E essas pessoas... eu tenho um episódio que me impactou muito.
Foi a saída de uma senhora de lá, sabe? mãe de uma amiga minha e vó de muitos netos, ela disse *"não, eu não vou sair da minha casa, porque eu nasci aqui em Bebedouro, eu estou na quinta geração aqui nesse bairro e eu vou, eu vou morrer aqui, e eu vou ser sepultada no jazigo da nossa família, aqui no cemitério do nosso*

bairro, que é o cemitério Santo Antônio de Padua, e eu não vou sair daqui". E ela ficou resistindo, resistindo, e os filhos, né, com ela lá, resistindo também. E ela, no dia que chegou, disse, não, vai ter que sair. Ela se agarrou à porta. Sabe? Ela disse, vocês vão me matar. Não, eu não vou sair da minha casa. Não, não, gritando não, não, não. E isso, isso me impactou tanto nesse dia, porque me chamaram e ela, ela gritava, sabe, não vai. Ela não viveu, dois meses só. Só dois meses.

E a gente teve muita gente, muita gente. As senhoras da igreja, as senhoras do cordão de Maria, as senhoras do coração de Nossa Senhora, são católicos, são católicos, eles tinham uma vida ativa dentro da igreja. Então, a Braskem tirou isso. Ninguém olhou, ninguém olha. assim, a minha indignação maior, porque hoje, né, a gente vê... nós não podemos nem enterrar os nossos mortos.

(P) O cemitério foi desativado?

(M1) O cemitério foi desativado no dia 20 de outubro de 2020. Foi quando eu briguei... Estava na pandemia ainda. Estava na pandemia. Meu tio ainda foi sepultado lá. Meu tio faleceu. Na pandemia, com 62 anos. Covid. Eu perdi os dois tios de Covid. Os dois últimos irmãos da mamãe. Então, meu tio foi sepultado lá em... Em maio. Meu tio foi sepultado em maio. Acho que dia 17 de maio de 2020. O cemitério estava ativo. Porque nós temos...São 1.800 jazigos. Então, nós temos... Tínhamos um cemitério ativo.

Temos dois túmulos, temos dois jazigos, um da parte da minha mãe, que tem três gerações lá, e um da parte do meu pai, com três gerações também. Um tem 70 anos, que é o do meu avô, da parte da minha mãe, e o outro é da parte do meu pai, que tem 60 anos. Meu pai também está sepultado lá, há 29 anos, vai fazer agora. Certo? Então, foi tirado isso de nós e a prefeitura, entendeu?

A história minha com o cemitério começou, eu estava dando aula, um primo meu ligou pra mim e disse, primo, você já viu como é que está o cemitério de Bebedouro? Eu disse, não. Ele disse, você precisa ver. Quando eu saí daqui, na sala de aula, eu vou pegar o carro e vou até o meu bebedouro. Cheguei lá, eram as 5 horas da tarde, umas 17 horas. Muito esquisito, não tinha mais ninguém, né? Perigoso. E eu fiquei estarrecido.

O cemitério estava abandonado. Você não via mais os túmulos, né? Coberto de vegetação. Muito lixo, muito lixo. Muitos animais mortos dentro, né? Gato, principalmente. E a capela depredada, a capela de velórios, onde tinha Santo Antônio, quebraram tudo. Mas por que aconteceu isso?

Então, uma pessoa que ainda estava morando perto da casa de S., essa que você entrevistou, e eu fui saber lá. Eu digo, S., o que aconteceu? Ela disse, ó, o cemitério está abandonado. Eu disse, e a prefeitura? Ela disse, não, o cemitério não é mais da prefeitura. O cemitério agora pertence a Braskem.

Aí eu não tinha condições de entrar, de chegar nem na frente do cemitério. Eu entrei por trás, mas não podia me locomover devido a grande quantidade de vegetação, galhos de árvore, lixo de todas as qualidades.

(P) Esse cemitério que o senhor disse, ele virou um memorial?

(M1) Aí foi quando eu fiz, chamei um amigo meu, no outro dia nós fomos lá de bota, tinha cobra, tinha tudo dentro do cemitério e nós, eu fiz um vídeo, entendeu? E joguei imediatamente na nas redes sociais. Então, isso virou uma... Na mesma hora, que eu sou bem incisivo nas minhas palavras. Então, isso viralizou. No outro dia, fizeram uma força-tarefa.

Isso, todas as emissoras daqui noticiaram. Aí, de repente, a Prefeitura disse, não, mas o cemitério estava sobre a administração da Braskem, que ela disse que ia cuidar, e não cuidou. Entendeu? Aí foi quando, então, comecei. Aí eu não saí mais. Está com 3 anos e 6 meses.

(P) Qual que é a situação hoje?

(M1) Hoje, então, cemitério. (...) É um monumento histórico, o cemitério é um monumento histórico, de qualquer maneira. e que as pessoas pudessem deixar os restos mortais lá, porque a princípio disseram que todo mundo ia ter que tirar os restos mortais, transladar para outro local, que ia ser determinado. Eu não aceitei, de imediato, eu não aceitei, eu disse, não vou tirar nada da minha família, nem vou tirar nem da parte da mamãe, nem do papai. Aí nós entramos e nós fomos atendidos. O cemitério foi transformado no memorial, E um dos pleitos pedidos é que quem quisesse, ficou optativo para quem quisesse fazer o translado dos restos mortais, poderia.

E agora há pouco tempo, há uns 13 meses atrás, conseguir também aquelas pessoas que têm restos mortais de pessoas que foram enterradas nesses três anos e meio em outros cemitérios que vão ter que ser exumados, que pudesse ser trazido para os ossuários de seus devidos jazigos, respectivos jazigos, e assim foi feito.

Então, o cemitério hoje está aberto de domingo a domingo, o cemitério é aberto para visitação, o cemitério tem um segurança de domingo a domingo, e tem um coveiro, que também são dois, são dois seguranças, dois coveiros e dois seguranças de domingo a domingo, que é para realizar, para quem quiser fazer translada.

(P) E os novos sepultamentos, o que aconteceu?

(M1) Essa é a maior angústia da nossa vida. Essa é a maior angústia da nossa vida. Porque nos tiraram os jazigos perpétuos que nós tínhamos, e não nos ofereceram local para sepultamento. Então, a partir dessa ação minha dentro do cemitério, de limpar o cemitério, de colocar segurança no cemitério, de lutar pelo cemitério, eu passei a ser, de professor de biologia, passei a ser um agente funerário. Todas as pessoas, não é isso? Todas as pessoas que tinham jazigo, em Bebedouro, faleciam. Bebedouro é um lugar antigo e tinha muita gente de idade. Principalmente depois da retirada do pessoal, como eu lhe falei, muita gente idosa morreu, não resistiu. (...)

Quer dizer, eu com o Cristiano, eu pedia a ele que as pessoas tinham que ser, como tinham jazigos e eram sepultadas com dignidade, eu exigia essa dignidade para que as pessoas fossem sepultadas em jazigos com gavetas, não em covas rasas. E ele, na medida do possível, atendeu. Até ele construiu, mas aí não teve como ter condições de comportar a quantidade de mortes. e as pessoas que passaram a serem sepultadas em covas rasas e em cemitérios mais distantes, como o Ipioca, que são da redondeza de Maceió, e hoje nós temos 280 corpos lá do IML para serem sepultados. E o Ministério Público, ele está entrando em conversação, em entendimento com os prefeitos dessas cidades que é pra levar, e já está acontecendo isso, em Atalaia, em Messias, em municípios daqui.

Para melhor ilustrar o quanto narrado acima, seguem as fotografias da situação atual do Bairro do Bebedouro e o que restou no local do antigo cemitério e atual Memorial Santo Antônio:

Figura 02 - Acervo pessoal: uma das Ruas do Bebedouro após as realocações, em 17 de abril de 2024

Figura 03 - Acervo pessoal: fotografia do antigo cemitério e atual memorial registrada por esta pesquisadora no local, em 17 de abril de 2024.

Figura 04 - Acervo pessoal: vista atual ao lado do antigo Cemitério.

Figura 05 - Acervo pessoal: o entorno do antigo Cemitério.

Por sua vez, o Bairro mais recente do Mutange foi oficializado através da Lei Municipal nº 4953/00, abrigando órgãos públicos (como o Instituto de Meio Ambiente – IMA) e muitas moradias, que surgiram após ocupação irregular em sua encosta (barracos e algumas estruturas de favelização). Por isso, tratava-se de bairro ocupado por uma população de renda mais baixa, quando comparado aos demais Bairros indicados. Diante da ocupação irregular em área de alta declividade, "os moradores das encostas já conviviam com os elevados riscos de deslizamentos, mas após o início dos problemas de subsidência do solo se viram na situação de sobreposição de riscos" (Bulhões, 2023, p. 23).

Já o Bairro do Bom Parto teve seu maior desenvolvimento a partir da instalação da Fábrica de Tecidos Alexandria, em 1911, e da fixação de residência de seus operários na região. A Vila Operária da fábrica e a Igreja Nossa Senhora do Bom Parto consistiam em UEPs (Unidades Especiais de Preservação Cultural), instituídas pelo Plano Diretor em 2005 (Bulhões, 2023, p. 23).

Por fim, o Bairro do Pinheiro localizado na parte alta da cidade, era um bairro tradicionalmente residencial, mas com muitas empresas consolidadas e passava por um processo de valorização através da verticalização das suas edificações (Santos *et al.*, 2021, p. 06), tendo como característica uma população com alto poder aquisitivo e boa qualidade de vida. Talvez, por esta razão, quando da indicação dos riscos da subsidência do solo, muitos moradores conseguiram sair de suas residências por decisão própria, antes mesmo do atendimento pelo Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação criado pela Braskem.

O Bairro do Pinheiro dá nome ao caso, visto que além de ser conhecido como o "Caso Braskem", também é denominado "Caso Pinheiro"[30] pelo Ministério Público Federal[31]. Isso porque, foi lá o epicentro do dano, o local em que as primeiras rachaduras foram percebidas, ocupando uma área central em Maceió.

O bairro abrigava diversos serviços essenciais, como farmácias, postos de combustivel, hospitais e, no limite com o Bairro do Farol, um dos maiores complexos educacionais da América Latina: o CEPA –

[30] Todavia, como já mencionado na Introdução, este trabalho utilizará o termo "Caso Braskem" ao se referir ao desastre de Maceió, evitando-se estigmatização do Bairro envolvido.

[31] Disponível em: https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/termo-de-acordo. Acesso em: 24 out. 2024.

Centro Educacional de Pesquisa Aplicada que, atualmente, embora tenha ocorrido a desativação de algumas unidades que o integravam, ainda permenace em funcionamento.

Abaixo, atualmente, uma das ruas do Bairro do Pinheiro:

Figura 06 - Acervo pessoal: em 17 de abril de 2024.

Figura 07 - Acervo pessoal: local em que funcionavam alguns comércios.

Outras áreas ainda esperam o reconhecimento e inclusão na área de risco, tais como Quebradas, Marquês de Abrantes e Vila Saem. Em outros termos, "as áreas fora do mapa oficial de criticidade da Defesa Civil também estão afundando, mas os danos causados pela Braskem a estas pessoas que estão na borda do mapa ainda não foram reconhecidos" (Carta Aberta Do MUVB, 2023), o que indica um subdimensionamento do número de vítimas e da área afetada.

Devido ao afundamento do solo, 17 hectares de Manguezal hoje se encontram 100% submersos, "comprometendo toda a cadeia produtiva do Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba que é um dos mais importantes estuários do Brasil". (Carta Aberta Do MUVB, 2023).

Diante deste cenário, a consideração das peculiaridades de cada Bairro e de seus moradores que foram impactados distintamente em suas vivências locais é importante para a compreensão do problema, sem desconsiderar, ainda, os impactos sofridos por alguns locais do entorno, que não foram inseridos no mapeamento do risco pela empresa e pela Defesa Civil, mas cujos moradores foram privados do acesso a serviços essenciais e da própria dinâmica social, vivenciando o que se tem denominado de "Ilhamento Socioeconômico".

Oficialmente, apenas parte dos Flexais, posteriormente, teve reconhecida a sua situação de Ilhamento Socioeconômico, sendo inserida nos termos do acordo firmado com a Braskem para recomposição dos danos decorrentes deste fato, com previsão de projeto de revitalização da área. Todavia, ao menos 3500 pessoas da localidade ainda esperam uma definição, visto que nem foram incluídas no Mapa de Risco, para fins de realocação, nem indenizadas pela situação de ilhamento, o que vem sendo objeto de reinvindicações por parte da população.

Pontue-se, ainda, que embora não tenha ocorrido mortes diretas pelas rachaduras e fissuras nas residências em decorrência da subsidência, com a realocação dos moradores locais[32], ao menos 12 casos de suicídio estão sendo relacionados aos fatos, além do adoecimento mental de alguns moradores[33].

Corroborando a narrativa, transcreve-se a fala de alguns moradores sobre sua relação com os seus Bairros:

> **(P) O senhor poderia contar um pouco onde o sr. morava, o bairro onde o sr. morava e onde reside hoje? Contar um pouco da história do bairro, quem morava ou mora com o sr., filhos, familiares?**
> (M2) Claro. Deixa eu me identificar com você (...) tenho 43 anos de idade. A minha profissão hoje, entre várias profissões que eu tenho, eu sou juiz de paz também, mas me identifico como autônomo, que é o que eu estou fazendo hoje. Eu nasci e me criei Em Bebedouro, na rua Travessa Belo Alves, a 15 metros do cemitério de Bebedouro. Residia, até a minha saída, na rua Manoel Sampaio, de frente à Marcenaria (..) Desde 2018, contra esse crime causado pela Mineradora Braskem. A minha família completa era toda dali daquelas ruas, próximo ao cemitério, toda a minha família completa. E todos eles tiveram que sair. Por causa desse crime. Todos nós tivemos que sair.
> **(P) Foram realocados?**

[32] Pela ausencia de mortes, algumas notícias atribuem que o caso consistiu na "maior tragédia já evitada", como a veiculada pelo site do CNJ, disponível em: https://www.cnj.jus.br/caso-pinheiro-a-maior-tragedia-que-o-brasil-ja-evitou, acesso em: jan. 2024.

[33] Tais informações podem ser encontradas na carta aberta do Movimento Unificado das Vítimas da Braskem (MUVB) –, contida no e-book: O colapso Mineral em Maceió: o Desastre da Braskem e o apagamento das violações, bem como em COMPORTAMENTO E SUICIDIO: o suícidio e seus atores sociais / Organizado por Liércio Pinheiro de Araújo, Laeuza Lúcia da Silva Farias, Marcelo Silva de Souza Ribeiro e Robson Lúcio Silva de Menezes. – Petrolina: UNIVASF, 2019, p. 09/12. O adoecimento mental da população também é encontrado em: SIMOES, Paulo Everton Mota. A Braskem lucra e o povo sofre em Maceió: considerações sobre o maior crime socioambiental urbano em curso no planeta, p. 88, in: O colapso Mineral em Maceió: o Desastre da Braskem e o apagamento das violações, 2023.

(M2) Sim, fomos realocados, vamos dizer assim.
(P) O senhor também trabalhava nessa localidade?
(M2) Olha, eu trabalhava, eu era sócio de uma autoescola ali, por trás do CEPA. Fui afetado também. Aliás, hoje só existe o destroço dela, que é por trás do Hospital Póvoa Amálio, a gente vivia dentro da escola. E desde esse crime de 2018, causado pela Braskem, nos afetou, nos quebrou, na realidade. Então, de lá pra cá, a minha revolta contra a Braskem, com tudo isso que ela fez, é lutar por justiça, coisa que até agora não tivemos uma justiça a favor dos afetados e não vamos parar até isso se resolver.
(P) O que é que mudou na rotina do senhor e da sua família depois dessa saída, né?
(M2) Tudo. Mudou tudo. É como eu falei pra você anteriormente, uma das minhas profissões eu sou juiz de paz e de lá pra cá não tive mais paz. Não tive mais paz, a gente não prosperou A gente retroagiu, entendeu? A gente morava em um bairro que tinha tudo, tudo, tudo. E hoje eu moro em um bairro que basicamente ninguém queria morar, né? Poucas pessoas iam pra lá é distante de tudo, né?
(P) O senhor perdeu serviços, por exemplo, acesso a hospitais, clínicas?
(M2) Sim, sim, porque olha, veja bem da onde eu morava, da minha casa, da minha casa, para o hospital sanatório, para o muro do hospital sanatório, era 20 metros. Veja bem, o meu quintal, do meu quintal de casa para o cemitério de Bebedouro, era 50 metros. Então, se eu morresse, como se dizia assim né, essa fabulazinha: se eu morresse, poderia pegar, me jogar do quintal mesmo e já estava enterrado. E se eu adoecesse, eu tinha acesso o mais próximo do hospital sanitário. Fora o Epivida, a 150 metros. Fora outros hospitais, descendo e descendo, eu tinha acesso a tudo. Posto de saúde, a tudo. Tudo. E hoje tudo isso dificultou. Não só pra mim, como pra minha família. Minha família toda foi desmembrada, né? Todos moramos em distância. Eu ainda consegui fazer com que o meu irmão mais novo morasse próximo a mim e os meus pais a mais ou menos um quilômetro de distância. É o mais próximo que eu tenho. Os demais foram desmembrados. Estão todos longe.

***

(P) A senhora poderia contar um pouco onde residia, onde reside hoje e qual que era a sua história nesse bairro?
(M3) Então, eu residia em Bebedouro, no loteamento Caiçara, há 32 anos. (...) Bom, a minha relação com o bairro é assim. É um bairro que pra gente assim, desde que nós chegamos de São Paulo foi o lugar que nós nos instalamos. Então, meu pai teve comércio no início. Nós fazíamos, não fazíamos parte ainda porque a igreja ainda... não está mais no bairro, mas a gente ainda faz parte da Igreja Batista de Bebedouro, então a gente tinha todo esse círculo de amizade, de convivência com as pessoas, de se conhecer, Bebedouro era um bairro histórico, né, assim, existiam muitas festas, assim, muitas comemorações em volta da matriz da Igreja Católica ali, então, assim, a gente, eu, né, não falando por mim, tinha, assim, muito conhecimento, muita amizade, a gente tinha um bairro que era muito centralizado, apesar de ser um bairro simples, né? Bebedouro era um bairro de casa simples, mas era um bairro que ele ficava (...) de Bebedouro para o centro da cidade, super-rápido, Bebedouro para o shopping, então ele ficava bem centralizado, então era um bairro que eu

gostava muito de morar, e foi que eu morei a minha vida toda, esses 32 anos eu cheguei de São Paulo.

(P) E agora você está morando onde?

(M3) Então, eu... Hoje eu moro próximo. Próximo do bairro, cerca de um quilômetro. É bem próximo. Porque é o seguinte, a casa que eu morava era dos meus pais. Então, quando minha mãe foi indenizada, ela comprou um outro imóvel e foi morar nesse imóvel. E como eu fazia um trabalho social com animais do bairro, porque as pessoas começaram a sair e abandonar os seus animais, né? Principalmente os gatos. Então, em 2020, quando isso começou a acontecer, eu passei a alimentá-los na rua. Então, eu ofertava ração todos os dias. Isso começou quando as pessoas começaram a sair e os animais ficaram abandonados.

À medida que mais pessoas foram saindo, mais animais abandonaram. E aí, eu ainda faço isso, ainda hoje, né? São três anos e seis meses. Então, eu procurei um imóvel próximo pra que eu pudesse continuar esse trabalho. Na verdade, a intenção era alimentá-los pra que a Braskem pudesse ampará-los, fazer um abrigo, colocá-los, mas só que isso nunca aconteceu.

Embora tendo denúncia no Ministério Público, denúncia aceita, gerou inquérito administrativo, e a gente luta desde o início e Braskem sempre foi resistente a isso. E aí a gente começou a fazer esse trabalho. Tanto é que hoje, na minha casa, eu tenho 39 gatos. São gatos que eu acabei resgatando, doentes, aí disponibilizo para adoção, aí uns são adotados, outros não, e acabou chegando nessa quantidade. Eu atendo, dentro da minha casa, e ainda alimento na rua, porque ainda vêm poucos animais.

(P) Você trabalhava também na localidade?

(M3) Sim, eu trabalhava na época que tudo isso aconteceu. Eu que sou advogada e eu trabalhava em casa, né? Devido a pandemia e toda a situação, então minha atividade era de... Trabalhava home office. Home office.

(P) O que que mudou na rotina da senhora e da sua família depois dessa saída, né? Da residência de origem? Acesso a algum serviço, vizinhança, relações de afeto?

(M3) Com certeza, como eu falei pra você, a gente se estabeleceu no bairro desde que chegou de São Paulo, então a gente tinha muitas raízes no bairro, pelo fato do meu pai também ser comerciante, a gente conhecia os outros comerciantes, então a gente tinha toda essa integração com as pessoas, se conhecia fulano, o do mercadinho, o do açougue, Então, a gente realmente tinha... isso é uma coisa que mexe muito, né? Mas assim, acesso a serviços... Onde eu tô, eu tenho esse acesso hoje, consigo... A minha mãe é uma situação diferente, porque minha mãe... Eu não continuei morando com ela, né? Quando... Aconteceu isso, meu pai depois teve covid, faleceu e ela não quis voltar pra casa porque tudo lembrava ele.

Como eu era advogada da família, então eu fiquei morando, eu fui uma das últimas a sair do bairro, eu fui resistência mesmo. Eu falei, eu só saio indenizada. Devido a todas as circunstâncias de, assim, que as pessoas saiam e ficavam a mercê da Braskem e tudo, então eu realmente continuei morando e só saí indenizada. Quando minha mãe foi indenizada, que o dinheiro entrou na conta, foi que eu resolvi sair.

***

(P) Você poderia contar um pouco, então, onde residia, que era no Pinheiro, onde reside hoje e um pouco da história desse bairro?
(M4) No Pinheiro? Ai, meu Deus. Eu já choro.
(P) Não, fica tranquila.
(M4) Então, eu cheguei no Pinheiro, eu tinha 11 anos de idade e saí de lá com 27. É, 2019, 27. Aí, a gente foi morar lá porque a minha mãe, ela era merendeira, hoje ela é aposentada, e ela trabalhava no CEPA. Aí a forma mais fácil pra facilitar a vida da gente era saindo de onde a gente morava pra morar mais pertinho, que dava pra ir andando e tudo, né? Aí foi quando a gente foi morar no Pinheiro. E eu fui morar no Jardim Acácio, que era um conjunto do bairro do Pinheiro.
Dentro do Pinheiro tinha vários conjuntos, né? Tinha os clássicos, eram o Jardim Acácio, Zodível do Sorogir, que eram conjuntos que tinham 40 anos. Na época já tinham 40 anos. E a gente foi morar lá por isso, porque era mais perto do trabalho dela, da minha escola e porque o Pinheiro era um bairro central, né? Você dava se quisesse, dava pra ir andando por cima. Era tudo próximo, sem bicho. É bem perto daqui de onde a gente tava, por exemplo. E aí, a gente foi morar lá no apartamento.
(P) Quantas pessoas moravam?
(M4) Eu e minha mãe. Aí, inicialmente, só eu e a mamãe. E eu chorava muito porque eu tenho um gato. Ela me deixou. Agora eu tenho um aluguel de gato. E aí, a gente foi morar no Pinheiro pra facilitar a vida dela mesmo, né? A nossa vida, porque era mais perto de tudo.
(P) E vocês já moravam lá há quanto tempo?
(M4) Aí, quando o problema aconteceu, eu já tinha 16 anos. 16 anos no local.
(P) Vocês também trabalhavam nesse local? Como que era a rotina de vocês no bairro?
(M4) Então, a mamãe de casa para o CEPA era dez minutos andando, muito perto, e ela ia conversando com o bairro inteiro até chegar lá, porque os fundos do CEPA eram o bairro do Pinheiro. E era perto de tudo. Quando eu estudava, eu ia a pé pra escola. Quando eu comecei a fazer faculdade, eu pegava o ônibus de um ponto muito perto do prédio. Eu chegava pra Jatiuca, mesmo em horário de fico, do Pinheiro pra Jatiuca, que era onde era a faculdade, eu chegava em 30 minutos. Eu ia sentada, o ônibus era bom. Todo mundo se conhecia no ônibus, inclusive. Mas tem uma história tão legal, porque a gente pegava o mesmo ônibus todo dia pra ir pra faculdade e voltar, e a gente conhecia o cobrador e o motorista. O motorista e o cobrador conheciam a gente. Então tinha uma coisa que eu não tenho e vou ter nunca mais em outro lugar. Que era esse negócio de meio assim, parecia que todo mundo, até a galera que pegava o ônibus, parecia que era uma família, porque todo mundo se conhecia. E aí o motorista parava quando a gente pedia, se a gente desse a mão, ele parava, porque todo mundo se conhecia. Então, pra faculdade era 30 minutos, no horário de pico. E depois, quando eu comecei a trabalhar, que já foi um ano e pouquinho antes da gente sair, aí era perto, porque eu trabalhava aqui no farol, então era coisa de 20 minutos.

As falas dos moradores demonstram que a dinâmica relacional nos Bairros envolviam sentimentos e vivências com sua

territorialidade, histórias, festividades e religiosidade. É importante destacar outro traço característico: o afeto e os festejos são um elemento cultural do povo nordestino, de modo que a perda dos laços ganha especial relevo em cenários como este.

Após esta ponderação sobre os fatos que desencadearam a eclosão dos danos e pontuados os aspectos dos Bairros afetados e de seus moradores, serão analisadas as medidas institucionais aplicadas ao caso, através das ações e acordos firmados.

1.3 Da dinamicidade do problema e as medidas institucionais aplicadas ao caso: as ações civis públicas e os delineamentos dos acordos firmados

Diante da eclosão do dano e dos fatos anteriormente narrados, constata-se a dinamicidade do problema, que impactou não só a vida de 60 mil moradores dos Bairros atingidos, como toda a organização urbanística e social da cidade de Maceió. Considerando esta realidade, diversas medidas institucionais passaram a ser tomadas no âmbito do Poder Judiciário, como o ajuizamento de ações civis públicas que desencadearam acordos visando não só à paralisação das atividades de mineração, como à recomposição dos danos (ambientais, sociais, urbanísticos, materiais e morais).

Assim, este subcapítulo inaugura a análise dos documentos pertinentes ao caso, disponíveis para consulta nos sites do Poder Judiciário Estadual e Federal de Alagoas e do Ministério Público Federal, de maneira que todas as informações aqui transcritas podem ser obtidas através de livre acesso aos autos e aos documentos dos processos indicados.

Para fins didáticos, a explanação que segue consistirá numa breve análise da tramitação processual das ações civis públicas e os acordos delas decorrentes, para que se tenha o panorama dos acontecimentos. Algumas cláusulas dos termos dos acordos serão trazidas à reflexão, neste capítulo e retomadas ao longo do trabalho.

Ao final de cada análise, será indicada a linha do tempo de tramitação das ações e seus respectivos acordos.

a) Ação Civil Pública nº 0803662-52.2019.4.05.8000 – ACP Sonares

Em 13 de maio de 2019, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública com pedido de antecipação da tutela em desfavor da Braskem, da Agência Nacional de Mineração – ANM e do Instituto de Meio Ambiente de Alagoas – IMA, que tramitou sob o nº 0803662-52.2019.4.05.8000 e ficou conhecida como a "ACP Sonares".

Esta foi uma das primeiras ações civis públicas ajuizada pelo MPF e se deu, sobretudo, após a notícia da paralisação das atividades emitida pela própria Braskem, de modo que todas as medidas pleiteadas visavam, especialmente, que houvesse indicativos de quais procedimentos e planos seriam utilizados para esta paralisação da exploração de sal-gema pela petroquímica.

Assim, em suma, os pedidos liminares pugnaram pela determinação de que a ANM e o IMA verificassem *in loco* as informações apresentadas pela empresa, com a eventual indicação de procedimentos adicionais e indispensáveis à segurança e à estabilidade dos poços, bem como que a Braskem apresentasse os planos de fechamento das minas (PFM) que já possuíam o estudo de sonar realizado.

Do mesmo modo, houve pedido de determinação de realização de estudos de sonar, com a avaliação da geometria do interior das cavidades resultantes da extração de sal-gema, para possibilitar a avaliação da estabilidade das paredes e teto de todas as cavernas.

Ainda, pugnou-se pela paralisação imediata da obra de perfuração de novos poços e para que fosse determinado ao IMA o cancelamento imediato da Licença ambiental de Operação nº 157/2016 – IMA/GELIC referente aos poços 17, 16, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, além da abstenção de licenciamento de novos poços. No mérito, foi requerida a ratificação, por sentença definitiva, de todos os pedidos feitos liminarmente.

O feito foi distribuído para a 4ª Vara Federal de Alagoas e, em decisão proferida em 31 de maio de 2019, foi determinada a designação de audiência de conciliação antes da apreciação dos pedidos liminares. Ocorre que, em 19 de junho de 2019, tal audiência foi parcialmente frustrada, porque o MPF não concordou com o cronograma apresentado pela Braskem, havendo a reiteração dos pedidos contidos na inicial.

Assim, em 01 de julho de 2019, foram deferidos em parte os pedidos liminares, apontando, dentre outros pontos, a determinação para a apresentação dos planos de fechamento das minas (PFM) e sua execução, a paralisação de obras de perfuração, o acompanhamento das atividades desenvolvidas e a permanência da suspensão administrativa da licença ambiental para impedir a extração da sal-gema.

Após a tramitação regular do feito, em 21 de agosto de 2019 sobreveio sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos, confirmando aqueles liminarmente deferidos. Desta sentença, houve apelação pelas partes e, já em sede recursal, foi firmado o "Termo de Acordo" em 09 de novembro de 2021 entre o MPF, a Braskem e o IMA, para extinguir os recursos em trâmite e, após homologação, substituir três capítulos da sentença, colocando fim à ACP Sonares.

A ANM não participou do acordo, mas, após ciência dos seus termos, não apresentou oposição e, posteriormente, desistiu do seu recurso.

No termo do acordo, ficou estabelecido que, com sua homologação, a Braskem desistiria do recurso contra a sentença de primeira instância no que se referia aos capítulos não abarcados pela avença (cláusula 19, parágrafo único do Termo).

Assim, após a remessa do feito ao Gabinete de Conciliação do Tribunal, em 14 de fevereiro de 2022, o acordo é homologado e a sentença homologatória transitada em julgado.

Abaixo, segue a linha do tempo de tramitação desta ação:

Figura 08 - Linha do Tempo: ACP SONARES.

Em virtude deste acordo ter abarcado precipuamente medidas técnicas direcionadas ao fechamento das minas e outras medidas de estabilização, suas cláusulas não serão destacadas para análise, tendo em vista o recorte desta pesquisa.

Paralelamente à esta ação, medidas de estabilização da região e outras providências para reparação socioambiental e urbanística também foram firmadas no âmbito de outra ação civil pública, conhecida como "ACP Socioambiental", que será analisada abaixo.

b) Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000 – ACP Socioambiental

Em 16 de agosto de 2019, o Ministério Público Federal propôs uma Ação Civil Pública com pedido de antecipação da tutela sob o nº 0806577-74.2019.4.05.8000 em desfavor: da Braskem S/A, da Odebrecht S/A, da Petrobras, da Agência Nacional de Mineração – ANM, do Instituto de Meio Ambiente De Alagoas – IMA/AL, da União, do Estado de Alagoas e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Em relação à Braskem S.A., Odebrecht e Petrobras, o pedido principal visava à reparação integral do dano socioambiental provocado pela atividade mineradora da Braskem, e, em caso de inviabilidade fática, técnica e/ou jurídica, a indenizarem a sociedade pelo dano ambiental ocorrido em valor não inferior a R$ 20.500.000.000,00 (vinte bilhões e quinhentos milhões de reais), levando em consideração a extensão, a gravidade do dano e o caráter pedagógico da indenização.

Como pedido subsidiário, a condenação da União, da Agência Nacional de Mineração – ANM, do Estado de Alagoas e do Instituto do Meio Ambiente – IMA, solidariamente, a repararem integralmente o dano socioambiental provocado pela atividade mineradora da Braskem S.A.

Os pedidos ainda abarcavam a condenação da Braskem, da Odebrecht e da Petrobras, solidariamente, a adotarem medidas de compensação indicadas nos planos socioambientais, em valores a serem definidos pericialmente, mas não inferiores a R$ 3.075.000.000,00 (três bilhões, setenta e cinco milhões de reais). E, subsidiariamente, a condenação da Uniao, da Agência Nacional de Mineração – ANM, do Estado de Alagoas e do Instituto do Meio Ambiente – IMA, também solidariamente, para adoção das mencionadas medidas.

Por fim, pugnou-se, dentre outras medidas, pela condenação da Braskem S.A., Odebrecht e Petrobras, solidariamente, a indenizarem a coletividade pelo dano moral coletivo (responsabilidade extrapatrimonial) em razão dos danos ambientais oriundos da atividade mineradora da Braskem S.A., levando-se em consideração a sua extensão e gravidade, o tempo decorrido entre ele e a recuperação ou compensação ambiental e o caráter pedagógico da indenização.

Em sede de tutela de urgência, ao menos 80 pedidos constaram da inicial, dentre eles, a título de exemplificação: a desconsideração da personalidade jurídica da empresa Braskem S/A visando atingir os acionistas; aporte de recursos e oferecimento de garantias; suspensão de financiamentos e incentivos governamentais; garantia de boas práticas e compliance socioambientais, com a contratação de auditoria externa para avaliar a sua governança corporativa; contratação de equipe pericial independente; apresentação de plano de recuperação, mitigação e compensação socioambiental e adoção de medidas emergenciais ambientais para estudar e avaliar possíveis soluções para o fenômeno de subsidência.

De início, a ação foi distribuída para o Juízo da 1ª Vara Federal de Alagoas, havendo pedido pela Braskem de remessa dos autos ao Juízo da 4ª Vara Federal, por conexão à demanda de nº 0803662-52.2019.4.05.8000 (ACP Sonares acima analisada, que pugnou pela paralisação responsável das atividades de mineração). Todavia, o Juízo da 1ª Vara Federal indeferiu o pedido, considerando que o feito que tramitava na 4ª Vara Federal já havia sido sentenciado.

Porém, foi reconhecida a conexão do feito com as ações de nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores) e dos autos de nº 0806031-19.2019.4.05.8000 (Ação Declaratória com pedido cautelar de exibição de documentos, movida pela Associação dos Empreendedores no Bairro do Pinheiro, visando à declaração da existência da relação fáctico jurídica entre a conduta dos réus e o resultado danoso sofrido pelos associados[34]), sendo a ação remetida para a 3ª Vara Federal de Alagoas.

[34] A ação declaratória foi ajuizada em face da Braskem, União, Estado de Alagoas, Município de Maceió, Instituto de Meio Ambiente do Estado de Alagoas – IMA, Companhia de Saneamento de Alagoas – CASAL, Agência Nacional de Mineração – ANM e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Foi oportunizada a emenda da petição inicial para que o autor indicasse de forma individualizada para cada réu, qual a conduta atribuída (comissiva ou omissiva) e qual o nexo de causalidade entre as condutas e o dano, bem como a individuação dos documentos cuja exibição se postulava. Por meio de sentença proferida em 18/09/2020 entendeu-se que a emenda não supriu as omissões apontadas, "a fim de sanar as irregularidades verificadas na petição inicial", de modo que o feito foi extinto sem resolução do mérito, com fundamento na inépcia da petição inicial. Esta decisão foi confirmada em sede recursal em 22/11/21, com trânsito em julgado em 22/03/2023.

Em seguimento, foi proferida decisão em 15 de janeiro de 2020, considerando a Odebrecht S/A e a Petrobrás partes ilegítimas[35] para figurarem no polo passivo, visto que a mera condição das empresas como destinatárias de parte dos lucros e dividendos da mineração desenvolvidas, não as tornariam civilmente responsáveis pelos danos ambientais que porventura resultassem de sua atividade empresarial, sendo a petição inicial indeferida neste ponto, com fundamento no art. 330, II, CPC[36].

O BNDES também foi considerado como parte ilegítima, visto que a petição inicial do Ministério Público Federal não teria exposto de forma objetiva em que medida a instituição financeira teria deixado de observar a legislação ambiental ao contribuir, inadvertidamente, para a ocorrência de danos ambientais.

Sob o mesmo fundamento, a União e o Estado de Alagoas também foram retirados da lide, constando, dentre outros motivos, que o controle exercido pela União sobre a atividade mineradora não a tornaria seguradora universal das consequências danosas da atividade, raciocínio que foi estendido ao Estado.

Portanto, em relação a estes réus que foram afastados da relação processual por ilegitimidade passiva, todos os pedidos a eles vinculados foram declarados prejudicados. A ANM e o IMA foram mantidos no polo passivo da demanda, juntamente com a empresa Braskem S/A.

Na pendência do julgamento do agravo de instrumento interposto contra supracitada decisão sobre a ilegitimidade passiva de parte dos réus, em 28 de dezembro de 2020, sobreveio o "Termo de Acordo" para definição de medidas a serem adotadas quanto aos pedidos liminares desta ACP Socioambiental nº 0806577-74.2019.4.05.8000, conhecido como "Acordo Liminares"[37].

Dias após, em 30 de dezembro de 2020, foi formalizado o "Termo de Acordo para Extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental". Dentre outros pontos, o parágrafo segundo da Cláusula 58 deste acordo tem sido duramente criticado, ao estabelecer que:

---

[35] A decisão sobre a ilegitimidade da Odebrecht S/A e a Petrobrás, BNDES e Estado de Alagoas foi posteriormente confirmada pelo eg. TRF da 5ª Região, com a exclusão deles do polo passivo da lide, em 28 de junho de 2023.

[36] Art. 330 do Código de Processo Civil: A petição inicial será indeferida quando: II - a parte for manifestamente ilegítima.

[37] Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2021/acordo_liminares.pdf, acesso em 07 fev. 2023.

Parágrafo Segundo: A Braskem compromete- se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do termo de acordo celebrado em 3 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo plano diretor de desenvolvimento urbano da cidade de Maceió-AL (grifos nossos).

Figura 09 - Trecho do acordo proposto

Em outros termos, havendo previsão de estabilização e considerando que a Braskem passou a ser proprietária de todo o terreno (como veremos adiante), abriu-se a possibilidade de edificação/construção em toda a área desocupada, caso o Plano Diretor da Cidade de Maceió[38] venha a permitir.

Ainda, nos termos da cláusula 48, enquanto não implementado o Plano de Melhorias de Compliance Socioambiental, a Braskem compromete-se a não iniciar novas atividades de extração de sal-gema, inclusive nos Municípios de Maceió, Paripueira e Barra de Santo Antonio.

Em 06 de janeiro de 2021, os acordos foram homologados, extinguindo-se parcialmente o feito, em relação a Braskem S/A, com determinação para que o MPF se manifestasse sobre o interesse na sua continuidade quanto aos demais réus.

No mencionado acordo, especificamente nas cláusulas 53 e 54, houve a previsão da possibilidade do Município de Maceió aderir ao pacto, inclusive com a fixação de obrigações que seriam atribuídas a ele, especialmente porque o acordo previu medidas de reparação não apenas socioambientais, mais urbanísticas, com impactos na municipalidade.

[38] É possível acessar o atual plano diretor da Cidade de Maceió (de 2005) através do link: https://www.semurb.maceio.al.gov.br/servicos/plano_diretor Acesso em: 24 fev. 2024.

Cláusula 53: As (ii) ações de mobilidade urbana e (iii) medidas de compensação social serão definidas em conjunto entre as Partes e, quando aplicável, o Município de Maceió, na forma de projetos, a partir de estudos técnicos contratados pela Braskem, que deverão subsidiar as suas escolhas, assegurada a participação Popular.

Cláusula 54: A Braskem e o Município de Maceió tratarão sobre os termos da adesão ao presente Acordo, inclusive sobre a quitação em relação aos danos materiais e extrapatromoniais decorrentes e/ou relacionados ao fenômeno de subsidência ocorrido na área identificada no Mapa de Linhas Prioritárias (..).

Figura 10 - Trecho do acordo proposto

Em vista disso, em 24 de fevereiro de 2022 foi firmado o "Instrumento Particular de Adesão Parcial do Município de Maceió ao Acordo Socioambiental", tendo como intervenientes anuentes o Ministério Público Federal e Estadual, cujo objeto era a implementação de medidas de reparação, mitigação e compensação dos impactos e danos sócio urbanísticos decorrentes da extração de sal-gema no Município de Maceió pela Braskem e de mobilidade urbana. Em decisão proferida em 16 de maio de 2022, foi homologado o termo de acordo de mobilidade urbana firmado entre a Braskem S/A e o Município de Maceió.

Por fim, em 20 de julho de 2023, o Município de Maceió e a Braskem ingressaram com Pedido de Homologação de autocomposição extrajudicial, distribuído por dependência ao processo de nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP Socioambiental e urbanística), em virtude da celebração de instrumento particular de "Adesão Total" do Município de Maceió ao acordo socioambiental firmado entre o MPF, MPE e BRASKEM, sobrevindo decisão homologatória em 21 de julho de 2023.

Este acordo, segundo consta na petição apresentada, teria por finalidade a compensação à Municipalidade pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais sofridos em decorrência da extração de sal-gema e da subsidência dos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom Parto e trechos do Farol e teria sido consequência de negociações iniciadas em 20 de abril de 2021, quando o ente público formalizou protocolo de intenções visando à negociação para adesão total ou

parcial do Município ao Acordo Socioambiental firmado nos autos de nº 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP Socioambiental e urbanística).

Abaixo, segue a linha do tempo de tramitação desta ação:

Figura 11 - Linha do Tempo: ACP SOCIOAMBIENTAL

c) Ação Civil Pública nº 0803836-61.2019.4.05.8000 – ACP dos Moradores

O Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas ingressaram com uma Ação Civil Pública em face da Braskem S.A, requerendo a concessão de tutela de provisória de urgência, buscando a indisponibilidade dos ativos e bens da requerida, no valor de R$ 6.709.440.000,00 (seis bilhões e setecentos e nove milhões e quatrocentos e quarenta mil reais), para fins de ressarcimento às vítimas pelos danos morais e materiais sofridos.

A ação originalmente ajuizada em 1 de abril de 2019 na Justiça Estadual de Alagoas, sob o nº 0800285-62.2019.8.02.0001, seguiu o seu trâmite perante a 2ª Vara Cível da Capital Alagoana, com acolhimento parcial do pleito de indisponibilidade de ativos financeiros da Braskem S/A. até o montante de R$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais).

Todavia, o processo foi remetido à Justiça Federal e distribuído em 17 de maio de 2019 ao Juízo da 03ª Vara Federal de Alagoas, passando a tramitar sob o nº 0803836-61.2019.4.05.8000, visto que o Ministério Público Federal manifestou interesse processual, reclamando a competência da Justiça Federal, ficando então conhecida como "ACP dos Moradores".

Considerando a ausência de entes federais no processo, o Juízo da 3ª Vara Federal de Alagoas decidiu que a competência para julgamento do feito seria da Justiça Estadual, inexistindo conexão com a demanda de nº 0803662-52.2019.4.05.8000 (ACP Sonares), já

ajuizada para tratar da paralisação responsável da exploração de salgema pela petroquímica.

Porém, sobreveio decisão do E. Tribunal Regional Federal da 5ª Região reconhecendo a conexão do feito com o processo de nº 0803662-52.2019.4.05.8000 (ACP Sonares) e firmando a competência da Justiça Federal para julgamento da causa.

Ato contínuo, em decisão proferida em 14 de outubro de 2019, foi ratificada a decisão anterior do Juízo da 2ª Vara Cível de Maceió que deferiu em menor extensão a medida de urgência de indisponibilidade de ativos financeiros da Braskem S. A. Na mesma decisão, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas foram mantidos no polo ativo da ação, com exclusão da Defensoria Pública da União, ao passo que o Ministério Público Federal passou a atuar na condição de fiscal da ordem jurídica.

Isso porque, segundo consta dos autos, em um primeiro momento, estas duas últimas instituições (DPU e MPF) teriam manifestado desinteresse na continuidade no feito. Contudo, posteriormente, formalizaram petição conjunta, afirmando o interesse em atuar no processo, sendo então admitida a formação do litisconsórcio facultativo entre o MPE, DPE, MPF e a DPU no polo ativo da demanda.

Neste ínterim, em 30 de dezembro de 2019, foi firmado o "Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco", visando à extinção parcial desta ACP dos Moradores de nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (cláusula 31ª), em relação aos pagamentos por danos morais e materiais pelos Impactos PBM[39] alcançados pelo Termo de Acordo e documentos a ele correlatos.

Assim, em 3 de janeiro de 2020, foi homologado por decisão parcial de mérito os termos do acordo celebrado entre as partes, para extinguir parcialmente a demanda, com resolução do mérito[40].

---

[39] De acordo com a cláusula 4ª do termo de acordo, impacto PBM é "a ocorrência de danos como fissuras, trincas e rachaduras em edificações nas regiões dos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto, decorrentes dos eventos geológicos que vêm ocorrendo na região". A cláusula será destacada abaixo, na figura 13.

[40] Após a homologação, houve a insurgência nos autos de alguns advogados alegando que o acordo homologado seria ilegal, porque fora formalizado sem a ciência das vítimas que teriam advogados estabelecidos. Em apreciação do pedido, em 19 de fevereiro de 2020, o MM Juiz Federal da causa, afastou a alegação, aos fundamentos: a) do descabimento da intervenção de indivíduos na demanda coletiva, seja na qualidade de assistente ou de litisconsorte, dada sua ilegitimidade para postular em

Em virtude da homologação do acordo e extinção parcial, foi determinado o desmembramento do feito, gerando os autos de nº 0804765-60.2020.4.05.8000, para o acompanhamento das execuções dos acordos firmados.

Saneado o feito, foi delimitado o objeto litigioso da demanda, porquanto houve a extinção parcial do mérito, em virtude dos primeiros acordos firmados, cingindo-se a controvérsia somente ao pedido de pagamento de indenização de danos morais e materiais, aos moradores das áreas afetadas pelo fenômeno da subsidência dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro, não alcançados pela avença.

Em paralelo, foi formalizado o primeiro aditivo do acordo em 15 de julho de 2020 para ampliação do mapa de setorização dos danos e linhas prioritárias, sendo homologado pelo Juízo Federal em 25 de setembro de 2020. Nesta mesma decisão, foi inadmitido o chamamento ao processo do Município de Maceió/AL e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, ao tempo em que se afastou o pedido de suspensão das ações individuais que discutiam danos materiais e morais, já em andamento[41].

Neste ínterim, foi formalizado o segundo termo aditivo firmado em 30 de dezembro de 2020, que, além de incluir novas áreas no mapa de linhas de ações prioritárias, fixou em definitivo os termos para pôr fim ao litígio nesta ACP dos Moradores nº 0803836-61.2019.4.05.8000.

---

nome próprio direitos coletivos; b) de que os acordos individuais firmados entre a Braskem S. A. e os beneficiários, não podem ser objeto de análise nos autos do processo coletivo; c) de que somente os autores da ação coletiva, e outros colegitimados, possuem autorização legal para atuar em juízo na defesa dos direitos transindividuais objeto deste litígio e, para tanto, não necessitam da intervenção dos advogados que representam individualmente eventuais beneficiários; d) que os advogados se insurgem contra o Termo de Acordo não pelo prejuízo que possa trazer aos seus clientes, mas na medida em que venha beneficiá-los, haja vista o receio de que a solução amigável da causa repercuta negativamente no cumprimento dos contratos de prestação de serviço celebrados; e) que o papel do Judiciário é de buscar a solução integral da causa, com a efetivação do Termo de Acordo firmado pelas partes, como meio de preservar a vida, a integridade física e o patrimônio dos moradores das áreas afetadas; f) Quanto a referência a Lei nº 13.869/2019, os requerentes poderiam se valer dos meios institucionais próprios para formalizar a notícia crime.

[41] Posteriormente, a OAB pugnou pelo ingresso na lide, na qualidade de *amicus curiae*, sendo o pedido indeferido ao argumento de ausência de preenchimento dos requisitos previstos no art. 138 do Código de Processo Civil – CPC[41], sobretudo por não restar demonstrado em que aspecto técnico seria capaz de auxiliar o juízo.

Assim, em 6 de janeiro de 2021, considerando o aumento da área abrangida pelo acordo, as partes concordaram que houve o esgotamento do objeto da demanda e o acordo foi homologado, extinguindo-a com julgamento de mérito[42]. Com o trânsito em julgado da sentença homologatória, foi determinado o arquivamento com a devida baixa na distribuição em 14 de março de 2023[43].

Abaixo, segue a linha do tempo de tramitação desta ação:

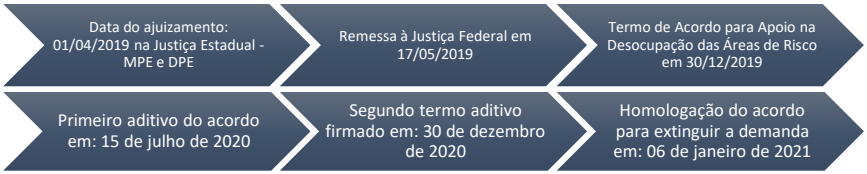


Figura 12 - Linha do Tempo: ACP MORADORES

Por tratar de pontos relevantes, algumas cláusulas merecem destaque.

No Capítulo I, que trata do objeto do acordo, a Cláusula 4ª e seu parágrafo primeiro, abaixo transcritos, trazem a definição do que seriam os "Impactos PBM" que foram mencionados ao longo do termo, e indicam quais seriam "considerados imóveis em risco estrutural grave" após indicação pela Defesa Civil e reconhecidos por Junta Técnica, cuja composição abrange um perito indicado pela Braskem.

Portanto, a empresa teve influência na definição de quais imóveis seriam considerados em risco, para serem abarcados no Programa de Compensação Financeira e Apoio a Realocação – PCF.

[42] Acordos também foram firmados no âmbito da competência da Justiça do Trabalho, mas que não fazem parte do objeto de análise da presente pesquisa.

[43] Outros incidentes processuais foram instaurados, a exemplo do Pedido de Providências de nº 0800137-14.2019.8.02.9002, que tramitou junto ao Tribunal de Justiça de Alagoas, formulado pelo Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual, através do qual além de medidas cautelares deferindo o bloqueio do montante de R$ 3.680.460.000,00 (três bilhões, seiscentos e oitenta milhões,quatrocentos e sessenta mil reais), em contas bancárias pelo BACENJUD, foi nomeada a Cotrim e Amaral Avaliações e Pericias Ltda para proceder a avaliação dos imóveis da região de risco apontada no mapa da CPRM.

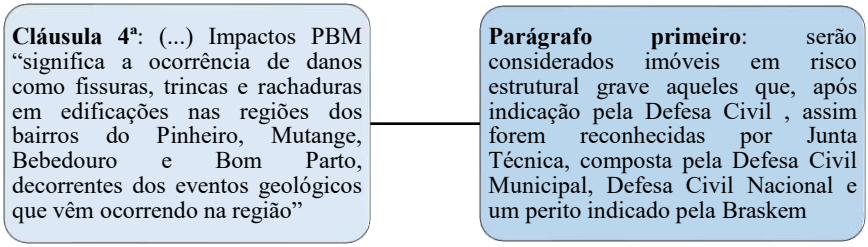


Figura 13 - Trecho do acordo proposto

O Capítulo II do Termo de Acordo trata da "desocupação das áreas de risco"[44]. O ponto primordial foi a definição de um Programa de Compensação Financeira e Apoio a Realocação (PCF). O PCF foi criado em novembro de 2019 para atender moradores da área de resguardo em torno dos poços de sal e, posteriormente, estendido aos demais moradores, comerciantes e empresários das áreas de desocupação e acompanhamento, após o termo aditivo assinado em janeiro de 2020.

Inicialmente, estipulou-se, para fins indenizatórios, o pagamento de um auxílio desocupação aos moradores dos imóveis, por núcleo familiar (unidade habitacional), no valor de cinco mil reais, bem como um auxílio aluguel mensal de mil reais.

Por sua vez, aos empresários/comerciantes que desenvolviam atividades econômicas em imóveis localizados na área de risco, o termo previu um auxílio temporário em parcela única, no valor de dez mil reais. Todavia, para estes casos, tal auxílio consistiu em adiantamento dos valores destinados ao pagamento da indenização pelos imóveis desocupados e pela interrupção de atividade econômica (cláusula 13ª).

[44] A Cláusula 5ª, parágrafo terceiro já sinaliza que "a desocupação ocorrerá de forma definitiva, sem possibilidade de retorno dos moradores e proprietários aos imóveis localizados nas áreas de risco".

Cláusula 10ª: A Braskem pagará aos moradores dos imóveis a serem desocupados uma parcela única de auxílio desocupação no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), bem como um auxílio aluguel mensal de R$ 1.000,00 (mil reais), devido pelo prazo de seis meses, ou por até 02 meses após a oferta feita pela Braskem ao morador para o pagamento dos valores previstos na Cláusula 13ª deste termo, o que ocorrer por ultimo.

Cláusula 12ª: A Braskem a título de adiantamento dos valores de que trata a clausula 13ª deste termo, pagará aqueles que desenvolvam atividades economicas em imóveis localizados nas áreas de risco auxilio temporário, em parcela única, pela interrupção das atividades, no valor de R$10.000,00 (dez mil reais)

Figura 14 - Trecho do acordo proposto

Os valores do auxílio desocupação e do auxílio aluguel foram pagos ao responsável pelo núcleo familiar (cláusula 11ª), de modo que, não havendo consenso na indicação do responsável, seriam aplicados os critérios do art. 35 da Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), conforme previsão do parágrafo único da cláusula 11ª.

Considerando os valores acima estabelecidos, embora as vivências e realidades de renda de cada um dos moradores dos distintos Bairros atingidos fossem diferentes, tal como indicamos no tópico destinado à eclosão do dano, o valor fixado foi estabelecido de forma padronizada e, por esta razão, muitas famílias precisaram complementar o valor do aluguel com sua própria renda familiar, já que houve uma dificuldade em encontrar um imóvel equivalente ao que moravam pelo valor que lhes foi disponibilizado.

Para fins de desocupação, a Braskem assumiu o custeio da mudança, que foi realizada "por empresa selecionada por ela" (cláusula 18ª), bem como serviços de guarda-volumes e guarda de animais domésticos durante o período da mudança (cláusula 19ª).

Ainda, pelo que se observa das cláusulas 20ª e 21ª, a Braskem colocou à disposição dos moradores consultoria imobiliária para identificação de um novo imóvel para locação e aquisição, embora não haja previsão de que esta consultoria auxiliaria na identificação do valor do imóvel antigo, até mesmo para balizar as novas aquisições e, posteriormente, as negociações quanto à indenização.

Do mesmo modo, houve previsão de "contratação direta" pela Braskem de equipe multidisciplinar, composta por psicólogos e

assistentes sociais, aos atingidos, durante o período de desocupação e realocação.

Destaca-se no acordo, a Cláusula 13ª, segundo a qual a Braskem não reconhece a responsabilidade dela pelos atos[45], porém, "compromete-se a pagar valores equivalentes aos danos morais e materiais" sofridos pelos proprietários e moradores dos imóveis desocupados nas áreas de risco e por aqueles que exerciam atividades econômicas nas áreas de risco, conforme "acordos individuais entre os beneficiários e a Braskem", nos mesmos critérios adotados no Plano de Compensação Financeira da população situada na área de Resguardo.

Observa-se, assim, que, com exceção dos imóveis da Encosta do Mutange (como veremos abaixo), o acordo não previu um valor determinado para indenização material ou imaterial. Estes valores seriam fixados entre a Empresa e o morador/comerciante individualmente, em momento posterior. Para tais atendimentos, foi instituída uma Central do Morador.

Cláusula 13ª: Observadas as cláusulas do Capítulo X deste Termo sobre a inexistência, por ora, de responsabilidade da Braskem e não reconhecimento por parte dela, para viabilizar a desocupação prevista no presente Termo, a Braskem compromete-se a pagar valores equivalentes aos danos morais e materiais (i) dos proprietários e moradores dos imóveis desocupados nas áreas de risco; (ii) dos indivíduos que exerciam atividade economica nas áreas de risco, conforme acordos individuais entre beneficiários e a Braskem (...) nos mesmos critérios adotados no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situada na Área de Resguardo.

Figura 15 - Trecho do acordo proposto

Houve, ainda, a inserção da cláusula 14ª, a qual dispõe que "os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à Braskem, quando transferível". Em outros termos, a Braskem passou a ser proprietária dos imóveis, "tornando proprietária de três quilômetros de orla marítima e cerca de 300 hectares de áreas urbanas em Maceió, acumulando um ativo imobiliário, estima-se, que seja da ordem dos R$ 40 bilhões. (Mansur;

[45] As implicações desta cláusula serão novamente analisadas no Capítulo 4.

Wanderley, 2023, p.13)[46]. Todavia, não há indicativo ao longo do termo de que este lucro imobiliário tenha sido levado em consideração no balizamento das indenizações.

> **Cláusula 14ª:** os pagamentos referentes aos terrenos e edificações pressupõem a transferência do direito sobre o bem à Braskem, quando transferível.

Figura 16 - Trecho do acordo proposto

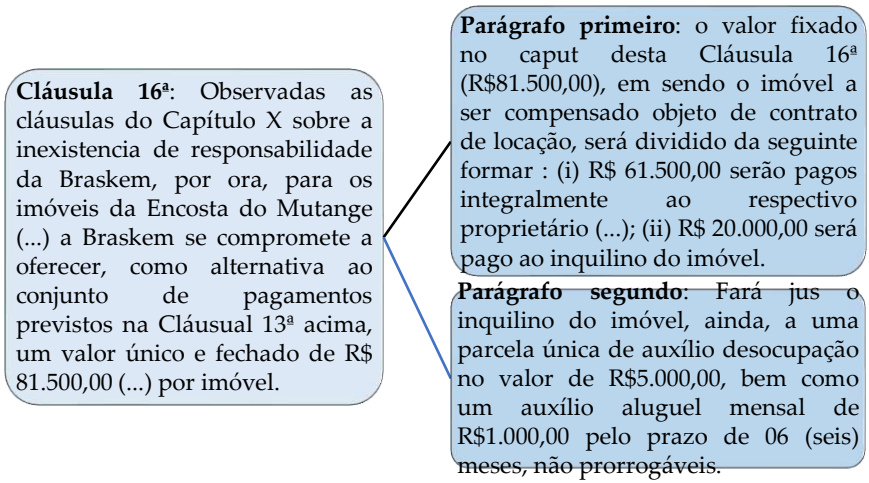
Especificamente para os imóveis da Encosta do Mutange, na Cláusula 16ª, a Braskem ofereceu como "alternativa ao conjunto de pagamentos" previstos na Cláusula 13ª, "um valor único e fechado de R$81.500,00" por imóvel. Caso o morador/proprietário/titular dos direitos sobre o imóvel aceitasse o "valor único" estabelecido, esse montante seria considerado "o pagamento integral por todos os prejuízos sofridos por esses proprietários e moradores, inclusive danos morais e materiais", não sendo possível o pagamento de qualquer outro valor, "seja a que título for".

Portanto, considerando que o montante foi ofertado por imóvel (unidade habitacional/núcleo familiar) e não por pessoa, a título de exemplo, em uma residência constituída por seis pessoas, cada uma receberia, em média, R$13.500,00, por todos os danos materiais e morais sofridos, indistintamente[47].

[46] Estes dados também foram noticiados no Observatório da mineração. Disponível em: https://observatoriodamineracao.com.br/crime-socioambiental-transformado-em-lucro-imobiliario-o-caso-da-braskem-em-maceio/. Acesso em: 05 dez. de 2023.

[47] Somente a título comparativo, em casos de simples negativação do nome por órgãos como SPC/SERASA, a jurisprudência nacional tem fixado uma indenização média apenas dos danos morais entre 5 e 10 mil reais, com variações para mais e para menos.

Figura 17 – Trecho do acordo proposto



Ainda, nas disposições finais, destaca-se o parágrafo único da Cláusula 41ª, que dispôs:

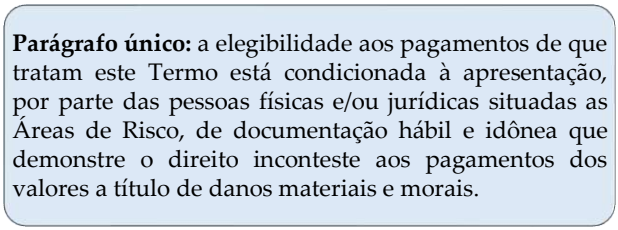


Figura 18 - Trecho do acordo proposto

Esta exigência de documentação "hábil e idônea" para a demonstração do direito ao ressarcimento dos danos foi apresentada pela comunidade como um entrave aos atingidos, sobretudo aos pequenos comerciantes que, trabalhando na informalidade, muitas vezes, não tiveram meios de comprovar eficazmente os seus danos[48],

[48] Esta realidade também foi verificada no caso do Rio Doce, como é possível observar do trecho da decisão proferida pelo Juiz Federal da 12 Vara, em 01/07/2020: "no âmbito do Rio Doce, tem-se uma região extremamente simples e, por vezes, socialmente vulnerável. A realidade mostra que a maioria das vítimas (atingidos) não tem condições apropriadas de comprovarem muitos dos danos que não só alegadamente (mas seguramente) experimentaram. A situação de informalidade é

já que muitos já não possuíam notas fiscais, cadastro em órgãos oficiais, licenças de funcionamento, dentre outros documentos.

Por outro lado, como pontuado na Cláusula 55ª, os cidadãos que não concordassem com a proposta da Braskem, estariam "livres para a adotar as medidas que entenderem cabíveis", o que indica tratar o acordo de uma adesão "tudo ou nada" aos seus termos.

Como já mencionado, após a celebração do termo que extinguiu parcialmente a ação civil pública dos moradores, foi realizado um segundo termo aditivo, estendendo o direito de indenização aos moradores de toda a área abrangida pelo Termo de Acordo e colocando fim à ACP dos Moradores.

> **Cláusula 3:** As Partes concordam que, a partir da assinatura deste SEGUNDO ADITIVO, os moradores de toda àrea abrangida pelo TERMO DE ACORDO poderão solicitar sua realocação imediata, tão logo seus imóveis sejam selados e mediante ingresso no PCF, independentemente da área de criticidade do Mapa anexo em que esteja localizado seu imóvel, sendo certo que sua compensação se dará conforme cronograma estabelecido em Documento de Resoluções celebrado entre as Partes e no Parágrafo sétimo da CLASULA PRIMEIRA do TERMO DE ACORDO.

Figura 19 - Trecho do acordo proposto

Segundo dados da Braskem[49] atualizados até março de 2024, 14,5 mil imóveis foram identificados na área de desocupação e monitoramento, sendo que destes, 14,4 mil imóveis já foram desocupados. Ainda, 19.129 propostas de compensação foram apresentadas e 18.256 indenizações pagas aos moradores. No tocante aos comerciantes/empresários, 6.134 propostas de compensação foram apresentadas.

Nota-se, portanto, um alto índice de adesão aos acordos, embora persista um discurso de descontentamento quanto aos valores e parâmetros ali estabelecidos. "Nas redes sociais é frequente a reclamação e a insatisfação, apoiado pela ausência de divulgação do caso pela grande mídia e das incertezas do futuro da região

tão presente na bacia que muitos atingidos sequer conseguem provar a profissão alegada, ou mesmo o endereço de residência". Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/decisao-indenizacao-mariana.pdf Acesso em: 23 abr. 2024.

[49] Disponível em: https://www.braskem.com/balancopcf, acesso em 23 de abril de 2024.

desocupada" (Levino; Fontana, 2023, p. 24). Este aspecto será melhor analisado quando tratarmos da percepção de justiça dos afetados, em capítulo próprio.

d) Ação Civil Pública nº 0801886-75.2023.4.05.8000 e Acordo Flexais nos autos do processo nº 0812904-30.2022.4.05.8000

Como mencionado anteriormente, quando tratamos da eclosão do dano, os moradores da área dos Flexais que permaneceram no entorno dos Bairros afetados passaram a vivenciar situação de Ilhamento Socioeconômico após a realocação dos moradores daqueles Bairros. Isso porque, com o movimento de deslocamento populacional, houve perda de acesso a serviços básicos nos setores de saúde e educação, já que hospitais, UPAS e escolas foram desativados, bem como de acesso às vias públicas e transportes. Com isso, os imóveis e comércios desta região sofreram, ainda, com a desvalorização imobiliária, dentre outros aspectos socioeconômicos.

Em outros termos, embora a região não tenha sido totalmente incluída no Mapa de medidas prioritárias, para fins de realocação, pela razão de, em tese, não ter sido alcançada pelos efeitos da subsidência do solo, as moradias e comércios remanescentes sofreram um processo de Ilhamento Socioeconômico.

Assim, diante da pressão dos movimentos da população envolvida, o MPF, MPE e DPU firmaram o "Termo de Acordo para implementação de medidas socioeconômicas destinadas à requalificação da área do Flexal" com o Município de Maceió e com a Braskem. Tal acordo, além de prever medidas destinadas a requalificação da área, também previu o pagamento, pela Braskem, de compensação ao Município de Maceió e indenizações por danos patrimoniais e extrapatrimoniais aos atingidos.

Tal acordo extrajudicial foi firmado em 6 de outubro de 2022, submetido à homologação e distribuído por prevenção aos processos nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (ACP Socioambiental e urbanística) e homologado por sentença no mesmo mês, em 26 de outubro de 2022.

O acordo previu, em suas cláusulas quinta e sexta e parágrafos, um valor fixado em parcela única abarcando tanto os danos patrimoniais como extrapatrimoniais, indistintamente, bem como estabelecendo que a Braskem seria responsável pela identificação e elegibilidade dos atingidos:

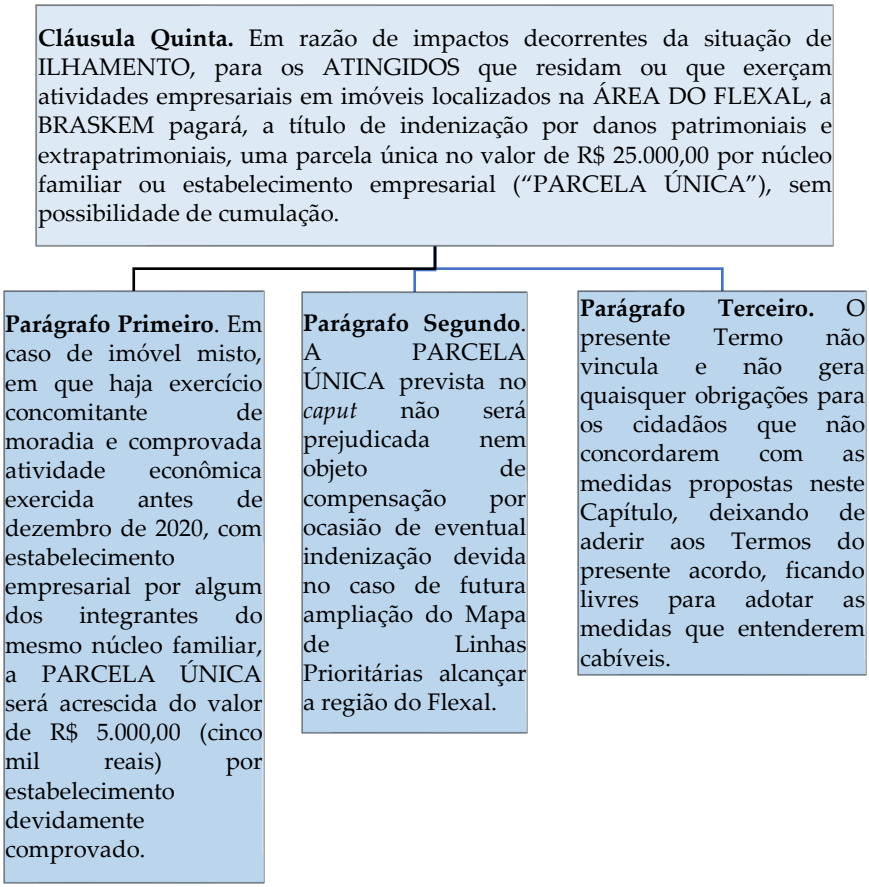


Figura 20 - Trecho do acordo proposto

Em sequência, a cláusula sexta dispôs sobre os critérios para o pagamento da "parcela única", ao tempo em que seus parágrafos indicaram que a identificação e elegibilidade dos atingidos se daria a partir de levantamento feito por empresa contratada pela Braskem, que identificaria todos os imóveis, núcleos familiares e empresários da área do Flexal, de acordo com critérios técnicos e sociais pautados na celeridade e simplificação, e apresentaria às partes lista exaustiva, mas não vinculativa, de indivíduos e imóveis que poderiam fazer jus ao recebimento da parcela única.

Destaca o termo de acordo que "o cidadão não considerável elegível, caso discorde da decisão" poderá buscar as instituições

públicas ou advogados particulares para adoção das providências que entender cabíveis, o que indica que este acordo também se apresentou como uma adesão "tudo ou nada".

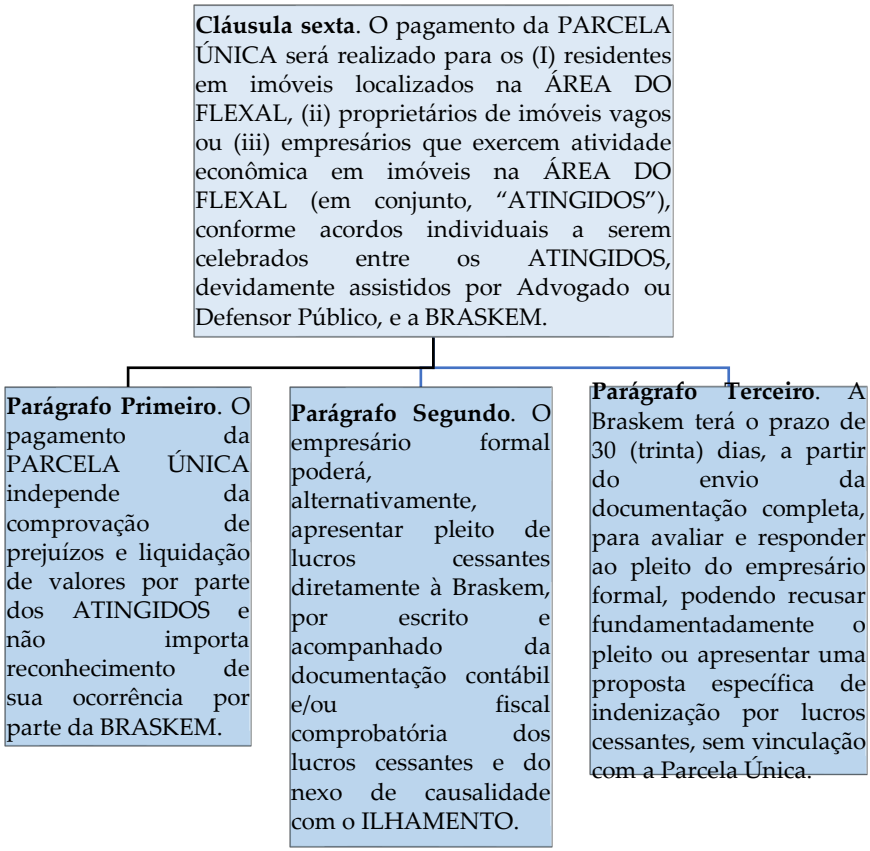


Figura 21 - Trecho do acordo proposto

Ainda, este acordo previu um Projeto de Requalificação urbana de toda a área do Flexal, o que por implica alterações urbanísticas e envolve também o Município de Maceió. Assim, a cláusula nona dispôs que:

Cláusula nona: os pagamentos feitos aos ATINGIDOS e ao Município com fundamento neste TERMO ou em decorrência dos instrumentos a ele correlatos serão considerados como quitação integral por todos os prejuízos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes ou originados direta e/ou indiretamente do ILHAMENTO da ÁREA DO FLEXAL.

Figura 22 - Trecho do acordo proposto pela Braskem.

A Defensoria Pública do Estado não participou do acordo[50] e ajuizou outra Ação Civil Pública de nº 0801886-75.2023.4.05.8000, questionando determinadas cláusulas e apontando que a tratativa não teria contado com a participação ativa da população envolvida.

A ação foi ajuizada em fevereiro de 2023 em face da Braskem, da União, do Estado de Alagoas e do Município de Maceió, pugnando, resumidamente, em sede liminar que:

> a) o município de Maceió e a Braskem realizassem o cadastro de todos os moradores (proprietários/possuidores) que queiram ser realocados, incluindo os que já saíram da região por causa do isolamento;
> b) que a Braskem incluísse imediatamente, todos que fossem optando pela realocação, no PCF - Programa de Compensação Financeira, com os pagamentos de justas indenizações pelos danos patrimoniais (a proprietários e/ou possuidores) e extrapatrimoniais, considerando o cidadão individualmente para os danos imateriais/morais/extrapatrimoniais (proibindo, portanto, o critério "núcleo familiar");
> c) a Braskem, no PCF, preste plena observância e respeito a MATRIZ DE DANOS elaborada pela CÁRITAS 75, que foi utilizado no desastre em Mariana/MG;
> d) Suspensão dos efeitos da cláusula nona do acordo, considerando, doravante, os pagamentos efetuados como adiantamento indenizatório, cujo valor final, em relação aos danos morais, deverá ser o acordado no PCF ou arbitrado por este juízo, considerando-se, em ambos os casos, a Matriz de Danos da CÁRITAS;
> e) Que inclua no cadastro para realocação todos que exercem ou exerciam comércio na região, pagando a devida indenização na forma prevista no PCF dos outros Bairros, que ainda está em vigor, levando-se em consideração, ainda, o "fundo de comércio" e lucros cessantes;
> f) Determinar realização de audiência judicial pública para ouvir os interessados em juízo.

[50] Disponível em: https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2023/02/28/defensoria-tenta-anular-na-justica-acordo-que-levou-a-braskem-a-pagar-indenizacao-de-apenas-r-25-mil-a-moradores-do-flexal, acesso em 23 de jan. 2024; No mesmo sentido, https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2023/03/87812-defensoria-publica-de-alagoas-cobra-justas-indenizacoes-em-acao-civil-publica, acesso em 23 de jan. 2024.

No mérito, pugnou pela confirmação dos pedidos liminares, com pedido de declaração de que a Braskem é a responsável pelo problema relatado, bem como o consequente pagamento das indenizações, além dos seguintes pleitos:

> a) pela revisão da cláusula nona do acordo dos Flexais para declarar a sua nulidade;
> b) pela revisão da cláusula quinta e parágrafos, declarando que os valores porventura recebidos são apenas adiantamento de indenização, bem como a revisão de todas as cláusulas que, após audiência pública e instrução, se mostrarem incompatíveis com o interesse público e com os interesses dos lesados;
> c) inclusão no cadastro para realocação todos que exercem ou exerciam comércio na região, pagando a devida indenização na forma prevista no PCF dos outros Bairros, que ainda está em vigor, considerando para as indenizações o fundo de comércio, lucros cessantes e danos emergentes e tudo que for de direito;
> d) condenação da Braskem a pagar indenização por DANOS SOCIAIS a ser arbitrado;
> e) condenação da Braskem a pagar indenização por DANOS MORAIS COLETIVOS a ser arbitrado;
> f) Que, em face do *princípio da reparação integral,* determine e declare que toda a área afetada/desocupada seja revertida para o patrimônio público municipal, devendo ser, quanto à destinação, doravante, BEM DE USO COMUM DO POVO, para utilização de toda a população maceioense em projeto a ser definido por este juízo junto com a população e autoridades competentes;

A tutela antecipada foi indeferida, mas em 19 janeiro de 2024 foi proferida sentença parcial de mérito para:

> a) Julgar improcedente o pedido de anulação da cláusula nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Area do Flexal, e revisão de sua cláusula quinta, ao tempo em que, integrando o referido Termo de Acordo, declarando que a quitação prevista em sua cláusula nona deve ser interpretada como quitação apenas dos prejuízos sofridos até a data da celebração da avença, bem como que não foram contemplados no referido acordo os danos materiais decorrentes dos abalos físicos sofridos pelos imóveis e desvalorização imobiliária ocorrida, podendo os moradores, proprietários de imóveis e comerciantes do Flexal pleitear compensação financeira pelos danos supervenientes à celebração do acordo;
> b) Julgar improcedentes os pedidos de pagamentos de indenização por danos sociais e de indenização por danos morais coletivos;
> c) Julgar procedente o pedido de pagamento de indenização pelos danos morais sofridos, para condenar a Braskem ao pagamento de indenização por danos morais, no valor anual de R$12.500,00 para cada núcleo familiar ou estabelecimento empresarial da região dos Flexais, e de R$15.000,00 para aqueles núcleos familiares em que também era exercida atividade comercial ou

profissional dentro da residência familiar, tendo por termo inicial da indenização o mês de outubro/2020, reconhecendo a compensação dos valores já adimplidos por força de acordos individuais, referentes aos danos sofridos até outubro de 2022 (data da assinatura do acordo coletivo impugnado nos presentes autos), e como termo final do pagamento da indenização a efetiva requalificação da área do Flexal;
d) Julgar procedente o pedido de pagamento de indenização pelos danos materiais em sentido estrito, decorrentes da desvalorização imobiliária dos Flexais;
e) Determinar o desmembramento do feito para autuar em separado o pedido de realocação dos moradores;

Na sentença, embora se tenha reconhecido o direito de indenização pelos danos morais enquanto a situação de Ilhamento Socioeconômico perdurar, fixou-se que a indenização será anual e por núcleo familiar, e não de forma individualizada, mantendo os parâmetros estabelecidos pela empresa nos acordos individuais.

A ação segue em tramitação, aguardando o desfecho dos recursos interpostos.

Abaixo, segue a linha do tempo de tramitação desta ação:

Figura 23 - Acordo e ACP FLEXAIS

Próximo ao fechamento deste trabalho, outras medidas institucionais foram tomadas e ações diversas ajuizadas[51], algumas visando à revisão de determinadas cláusulas dos acordos firmados, à exemplo da ADPF 1105 que tramitou no Supremo Tribunal Federal e a ação ajuizada pela DPE visando à reparação de danos morais em favor das vítimas atingidas, como será mencionado a seguir.

[51] Em novembro de 2023, foi ajuizada uma ação civil pública sob o nº 0813725-97.2023.4.05.8000, buscando responsabilizar a Braskem e pugnando pela extensão dos efeitos do Segundo Termo Aditivo ao acordo de 2019 a todos os imóveis incluídos na quinta versão do Mapa de Ações Prioritárias, garantindo aos atingidos do Bom Parto o mesmo direito à reparação e à realocação assegurado a outras regiões. Tal informação pode ser conferida em: https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-mp-e-dpu-pedem-que-justica-decida-com-urgencia-sobre-situacao-do-bom-parto-antes-do-julgamento-final-da-acao-contra-a-braskem

2. O ATUAL CENÁRIO

Pontuados os aspectos do caso e do evento ambiental danoso, bem como após analisar as principais medidas institucionais, sobretudo, as ações civis públicas e os acordos firmados, cumpre atualizar o cenário do desastre na dinâmica social, urbanística e ambiental na localidade e as implicações do caso.

Como relatado quando tratamos da ACP Sonares (nº 0803662-52.2019.4.05.8000), no ano de 2019 foi disciplinada a paralisação das atividades de extração de sal-gema, pela mineradora, na cidade de Maceió. Todavia, no ano de 2021 (dois anos após o desastre), houve a retomada das atividades fabris pela Braskem, que passou a ser realizada com sal importado do Chile[52] (Filho; Macedo; Levino, 2023, p.87).

De acordo com a CPRM (2019), o processo de subsidência persiste e perdurará por alguns anos, não havendo precisão sobre quando e se haverá alguma estabilização. Assim, considerando as incertezas científicas sobre os reais efeitos a longo prazo, "há uma grande dificuldade de propor destinação para a área, hoje, tornada um grande vazio urbano[53] dentro da cidade". (Bulhões, 2023, p. 59).

As imagens abaixo foram realizadas por esta pesquisadora enquanto descia uma das ruas que dá acesso ao antigo Cemitério do Bairro Bebedouro, onde é possível ilustrar um pouco da realidade local após as realocações dos moradores e demonstrar o que seria este "vazio urbano". Há um silêncio acentuado na medida em que nos afastamos das vias em atividade, para adentrar os espaços desativados onde ainda é possível o acesso, visto que boa parte das ruas estão interditadas.

[52] Informação também disponível em: https://www.braskem.com/retomada-da-fabrica, acesso em 10 de jan. 2024.

[53] Este ponto também foi noticiado em: https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/09/23/bairros-de-maceio-afetados-por-rachaduras-acumulam-ruinas-e-ruas-abandonadas.ghtml, acesso em: 24 de jan. 2024.

Figura 24 - Imagens fotografadas no local em 17 de abril de 2024.

Figura 25 - Imagens fotografadas no local em 17 de abril de 2024.

Figura 26 - Imagens fotografadas no local em 17 de abril de 2024.

Após a realocação dos moradores dos bairros afetados, o mercado imobiliário de Maceió passou por um processo de especulação imobiliária e inflacionamento dos preços, como decorrência da procura de imóveis para nova moradia, elevando-se o valor dos aluguéis e dos imóveis destinados à venda[54].

Com isso, as desigualdades estruturais foram agravadas, visto que com "a circulação do dinheiro da compensação, o mercado imobiliário da cidade aqueceu, elevando os preços dos imóveis e vulnerabilizando ainda mais os moradores da cidade, em especial os mais pobres" (Mansur; Wanderley, 2023, p.11), que por já não serem comumente contemplados por políticas públicas de moradia, foram os mais impactados.

Mas não apenas eles. Muitos moradores de classe média e média alta, a exemplo de alguns habitantes do Bairro do Pinheiro, que optaram por aderir ao acordo, não conseguiram com o valor obtido adquirir ou alugar outro imóvel em localização compatível, migrando

[54] Informação disponível em: https://exame.com/mercado-imobiliario/como-a-crise-causada-pela-braskem-em-maceio-afeta-o-mercado-imobiliario/, acesso em 24 de jan. 2024. Também é possível conferir tais dados em: https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2023/11/97924-preco-de-imoveis-a-venda-em-maceio-subiu-mais-do-que-a-inflacao-oficial, acesso em 24 de jan. 2024.

para bairros de menor poder aquisitivo ou tendo que arcar com suas próprias economias, com a diferença de valor para manter o padrão de vida.

Ainda, setores como transporte e comércio foram amplamente afetados. Por conta da instabilidade do solo, em 1º de abril do ano de 2020, os serviços de trens e Veículos Leves sobre Trilhos (VLT) deixaram de transitar por vários trechos da localidade, havendo determinação de interdição do tráfego de veículos[55]. Não bastasse, "ao menos 4.500 empreendedores com comércio de pequeno e médio portes nos bairros afetados tiveram seus estabelecimentos fechados" (Mansur; Wanderley, 2023, p. 11).

Segundo Bulhões, foram desativados (2023, p. 48)

> dois hospitais particulares, um hospital psiquiátrico, duas unidades básicas de Saúde, cinco escolas municipais, cinco escolas estaduais, escolas e creches particulares, templos religiosos, uma estação de trem, a sede do Instituto do Meio Ambiente, Unidades Especiais de Preservação, o cemitério, postos de gasolina e vários outros estabelecimentos comerciais e de serviços.

A foto abaixo ilustra o Hospital Geral Sanatório que foi desativado:

[55] G1 AL. Trens e VLTs deixam de passar pelo Mutange, em Maceió, a partir do dia 1o de abril. G1, 27 mar. 2020. Disponível em https://g1.globo.com /al/alagoas/noticia/2020/03/27/trens-e-vltsdeixam- de-passar-pelo-mutange-em-maceio-a-partir-do-dia-1o-de-abril.ghtml. Acesso em: 16 dez 2023.

Figura 27 - Imagens fotografadas no local em 17 de abril de 2024.

Dito de outro modo, os danos sociais, culturais e de infraestrutura, seja ambiental ou urbana, são definitivos. Com a interdição de vias e serviços fundamentais, houve uma pulverização populacional que migrou para outros Bairros de Maceió e para cidades próximas.

Ainda, não é demasiado relembrar que no mês de março do ano de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela Organização Mundial de Saúde como uma pandemia, o que implicou determinações governamentais de isolamento e distanciamento, dificultando os atos de mobilização popular e agravando ainda mais a situação vivenciada pelos atingidos, os quais não só tiveram que enfrentar as dificuldades inerentes aos riscos da pandemia, como também as consequências de seus dramas pessoais (saída de suas residências, perda das suas memórias e distanciamento de sua comunidade).

Ao questionar os moradores sobre os impactos da pandemia, estes relataram que:

> **(P) Como foi o impacto da pandemia nessa realidade?**
> (M5) A pandemia ajudou um pouco ... para mim... a Braskem, porque o contato não só é com relação a Braskem, mas com relação a tudo. Se o cara até estivesse na rua, alguém tossisse, mesmo longe, o cara já tava indo pro outro lado. Isso eu brinco até hoje. Se o cara desse um espirro, então a outra pessoa já saía na

carreira. Não tinha nem direito. Eu mesmo até dentro de casa. A gente quando acontecia isso, mesmo na convivência ali de todo mundo de família e tal, quando a gente acordava com a garganta meio pegando, a gente lá em casa inventou uma coisa que a gente chamava de veneno. Se se sentia mal qualquer virgulazinha que fosse, já ia pra uma mistura que a gente fez lá de açafrão, de mel, alho, um monte de coisa ruim que descia a meio apulso, mas levantava a moral na hora, porque a gente dava uma tomadinha lá no veneno. Quando dava 10, 11 horas, não sentia mais pigarra, não sentia mais nada, porque a imunidade ia lá pra cima.

Então, e com relação a todo mundo, não dava pra estar conversando porque a gente não tinha acesso. E isso ajudou muito a Braskem, porque a falta de informação favorece muito a ela. Tanto que os acordos, pra mim, foram mais firmados por telefone na época da pandemia, por conta disso. A gente não quis nem saber. A gente não estava nem aí com a Braskem, todo mundo indo embora da rua, da gente. Só ficou a gente e mais ninguém. Em duas ruas só tinha a gente morando, meu irmão e a marcenaria.

***

(P) A sua realocação ocorreu no período da pandemia, e esse fator pandemia gerou alguma dificuldade para o senhor .... de mobilização, com os outros moradores?

(M2) Foi no período da pandemia, foi nesse período em que a Braskem, ela teve uma vantagem grande com os moradores. Veja aí. Pegamos na época o tempo da crise, já começou por aí. Da crise veio esse crime, eu não costumo dizer que foi um acidente. Eu não costumo dizer isso. Isso foi um crime. 2018 já foi esse crime. Em 2019, final de 2019, começou a ser. Já no período de pandemia, foi onde começou essa mobilidade da população.

Então, a mineradora Braskem, ela usou uma artimanha muito inteligente, muito inteligente, pegou a população, no momento em que não podia se comunicar, não tinha como se comunicar, retirar aquela população já em um momento de crise, ofertando uns valores irrisórios, veja. Eu estou liso, sem nada dentro de casa para comer. Me vem essa situação que querendo ou não, eu ia ter que sair. Ao ponto de vista da população, já com medo, né? Aí a Braskem oferta 5 mil reais para você sair da sua casa. Qual é a estratégia? Tempo de pandemia, você sem um tostão, preso dentro de casa. Porque ele não podia nem fazer isso.

***

(P) Você sabe informar se no período da pandemia, na percepção do senhor, existiu uma dificuldade na mobilização das pessoas para conseguir se organizar, buscar informações?

(M6) A pandemia vem no início de 2020, exatamente coincide com o período que foi assinado o acordo relativo aos moradores, que era para a saída desses moradores. Então, acho que vem aqui, acho que é depois do carnaval, vem a partir de março. O acordo foi homologado no início de janeiro, 3 de janeiro. Então, nesse... A boa parte foi feito durante a pandemia, que tinha todas as restrições, né? De deslocamento, de contato. Então isso dificultou muito aqui, inclusive o contato das pessoas entre si, por conta das restrições que a pandemia impôs.

Especificamente em relação a um líder religioso local entrevistado, sua perspectiva:

> (M7) Nós passamos dois anos com as atividades presenciais interditadas com o Covid. Que eu também fiquei muito incomodado, porque eu dizia, poxa Deus, né? O Covid foi, assim, muito bom com a pandemia, porque nós paramos. Pessoas que tinham compromisso com a não disseminação, com a vacina, com o cuidado, paramos. A Braskem, a Diabo não parou um dia. Então você teve, nesse período todo, a Braskem tirando as pessoas. Me lembro que o Movimento Unificado tentou fazer uma atividade aqui, em frente ao Ministério Público, foi a primeira. Na época eu disse, eu não vou. A vacina não tinha saído ainda.
> Deu um grupo relativamente pequeno. Sempre houve, por exemplo, o Bom Parto nunca apoiou, porque o Bom Parto olha para o Movimento Unificado, e inclusive ali como um movimento dos ricos. Mas, enquanto isso, a Braskem continuou tirando as pessoas, em pleno período de resguardo, de distanciamento, e ela retirando, retirando, retirando todo mundo. Então, nós estávamos parados, do ponto de vista de atividades presenciais. Quando saiu a vacina, e a gente chegou ao ápice de vacinação do nosso povo, retomamos as atividades.

Este aspecto também foi retratado por Santos e Viegas (2023, p. 141), ao relatarem que "o sofrimento das famílias foi enorme, indescritível; que qualquer organização de resistência foi impactada pela pandemia da Covid-19, período no qual a Braskem intensificou os procedimentos de expropriação".

Ato contínuo, concomitantemente com o movimento de realocações e diante do inconformismo com os valores que vinham sendo arbitrados em sede de acordos com a Braskem, um grupo de 11 vítimas, desde o ano de 2020, passou a ser representado pelos escritórios Pogust Goodhead e Lemstra Van der Korst.[56], em processo que tramita na Justiça Holandesa (à exemplo do caso do Samarco, em Mariana/MG), sendo reconhecida sua jurisdição desde o ano de 2022 para que o caso Braskem seja julgado na Holanda, visando à fixação de indenização pelos danos morais e materiais sofridos.[57]

---

[56] Informações disponíveis em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/vitimas-de-afundamentos-em-maceio-poderao-processar-braskem-na-holanda.shtml?origin=folha, bem como no site https://pogustgoodhead.com/pt-br/justica-confirma-que-vitimas-dos-bairros-afundados-de-maceio-terao-caso-julgado-na-holanda/, acessos em 24 de jan. 2024.

[57] Posteriormente, segundo noticiado pela CNN, a publicidade sobre o caso atraiu mais de 10 mil moradores de Maceió interessados em processar a mineradora na

A audiência de mérito ocorreu na Corte de Roterdã[58] em 15 de março de 2024[59] com a realização da oitiva de alguns dos moradores. O Presidente da OAB de Alagoas e o Defensor Público do Estado foram convidados a participar da comitiva e estiveram no local apresentando documentos sobre o caso.

Recentemente, em julho de 2024, o caso foi julgado e o Tribunal Distrital de Roterdã condenou a empresa de mineração[60] a indenizar as vítimas pelos danos decorrentes do afundamento do solo, entendendo que a Braskem é a responsável pelo desastre socioambiental, não considerando outras subsidiárias responsáveis. O valor das indenizações ainda será definido.

Não tem sido incomum que causas desta envergadura, no Brasil, sejam levadas para jurisdição estrangeira para fins de reparação dos danos das vítimas. Por esta razão, este ponto foi objeto de questionamento na entrevista com os atores institucionais, nos seguintes termos:

> **(P) O senhor tem conhecimento sobre o ajuizamento da ação movida na Holanda?**
> (AI Magistrado) Sim, soube.
> **(P) Na percepção do senhor, isso se deve a uma descrença com o poder judiciário?**
> (AI Magistrado) Eu acredito... Eu vou falar aqui de impressões. Certamente a pessoa que ajuizou a ação não estava satisfeita com o acordo que foi feito aqui. Ela está no seu direito de reivindicar uma outra solução por essa instância. Eu

Holanda. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/mais-de-10-mil-alagoanos-avaliam-processar-braskem-na-holanda-entenda. Acesso em: 16 dez. 2023.

[58] Em janeiro de 2024, a Fundação Meio-Ambiente e Direitos Fundamentais (SEFR), fundação holandesa que atua em casos de violações a direitos humanos e fundamentais em grandes desastres ambientais, convocou pelas redes sociais as pessoas interessadas em participar de possível ação que também será levada pelos escritórios acima indicados contra a Braskem na Holanda, visando angariar moradores de parte do Pinheiro, Bebedouro, Bom Parto e Farol que não foram incluídos na área de risco e de outros locais como Pitanguinha, Canaã, Chã da Jaqueira, Chã de Bebedouro, Gruta de Lourdes e Santo Amaro. Disponível em: https://stichtingenvironmentandfundamentalrights.com/pt-br/maceio/, acesso em: 23 de abril de 2024.

[59] Reportagem disponível em: https://globoplay.globo.com/v/12359709/, acesso em 23 de abril de 2024.

[60] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/politica/audio/2024-07/tribunal-da-holanda-condena-braskem-por-afundamento-de-solo-em-maceio#:~:text=A%20petroqu%C3%ADmica%20Braskem%20foi%20condenada,salgema%20em%20Macei%C3%B3%2C%20em%20Alagoas.

acredito que é o exercício de um direito. Eu penso que a atuação do Poder Judiciário, nesse caso específico do Pinheiro, é algo que com o tempo, o tempo é o senhor da razão, vai mostrar, com o tempo, vai se perceber o quanto essa ação do poder, quando eu falo do judiciário, quero entender o sistema de justiça. Ministério Público, Defensoria, que são os principais responsáveis, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública do Estado, a Justiça Estadual, que ajudou muito, a Justiça Federal, o Conselho Nacional de Justiça. Então, quando eu falo assim, atuação do judiciário, não quero me referir especificamente a de uma pessoa.

É um esforço coletivo, institucional, vamos dizer assim. Acho que, inclusive, é o que eu aprendi desse fato aqui. Problemas dessa natureza e dessa gravidade, eles demandam uma ação institucional coordenada, daí a importância de um órgão como o CNJ fazer esse papel de coordenar, acompanhar. Então, eu penso que a solução ao longo do tempo, vai se enxergar os méritos, essa solução. Você conseguir desocupar uma área de risco tão grande no meio da cidade... Maceió sempre foi uma das cidades mais populosas. Populosa não nominalmente, mas, em termos de extensão e quantidade de pessoas, ela é muito densamente ocupada, Maceió. Foram desocupados quatro bairros da cidade praticamente.

Um período curto. Hoje não tem mais ninguém nessa área de risco. Se amanhã ou depois essa desabar, nós não teremos vítima. Eu me lembro até de uma notícia que saiu no site do CNJ, que a maior tragédia foi evitada no caso das mortes. Então, a minha visão é essa.

Eu enxergo que o Poder Judiciário atuou de uma maneira eficiente, encontrou a solução possível para o problema, que não é perfeita, mas nenhuma instituição humana funciona de maneira perfeita. Funcionou de maneira eficiente, entregou a indenização, a maior parte dessas pessoas já foram indenizadas. Quando eu saí da Vara, em 2022, eu já tinha ordenado a liberação, não é mandar pagar não, era liberar o dinheiro, já estava depositado e liberado de mais de 14 mil famílias que já tinham sido indenizadas.

Então, isso foi o quê? O período, você pega isso que começou em 2018, 2019, dois, três anos. Com a ação, se entrar com a ação para anular a multa de trânsito, quanto tempo você acha que vai levar? Ou uma ação com a indenização por um acidente de trânsito? ou seja o que for, imagine quanto tempo leva pra você entrar com essa ação, ser processada, ir recurso, transitar em julgado, entrar com a execução e ser pago. A grande maioria dessas pessoas, em dois anos e meio, ou algumas menos, outras mais, já tinham desocupado, já tinham sido indenizadas e estavam lambendo as feridas e tocando a vida, né? Eu vejo que houve muito mérito da atuação da justiça brasileira nesse caso. Nada é perfeito, mas houve um esforço genuíno, compromissado, de pessoas...

Aqui a doutora Maria Tereza, as procuradoras da República, o Ministério Público, o pessoal da Defensoria Pública do Estado. Pessoas que renunciaram muito para funcionar nesse processo, o que não é fácil. Não foi fácil. Então, eu vejo como um excelente trabalho. A pessoa está insatisfeita e ela vai na Holanda. É o direito dela. Eu não vou criticar alguém que está apenas querendo defender o seu direito. Eu não vejo mérito na pretensão, porque eu não vi nem omissão, nem deficiência na tutela jurisdicional que o Estado brasileiro deu para o caso. Então, se eu fosse juiz dessa causa, provavelmente eu iria decidir contra a pretensão. Mas eu não faço juízo negativo do exercício ou da busca dessa

pretensão. Sei lá, se eu fosse morador, se fosse eu a estar fazendo esse mesmo pleito. Acho legítimo. Não me aborrece, não me incomoda de maneira nenhuma.

***

(P) O senhor tem conhecimento sobre o ajuizamento da ação movida na Holanda, né? Parece que o senhor chegou a ir lá. Na sua percepção, isso se deve a uma descrença com o Poder Judiciário para essa mudança de jurisdição, tentando levar a causa?

(AI – Defensor Público do Estado) Olha, o escritório, eu acho que não. Eu acho que o problema com o Poder Judiciário, eu acho que é o geral mesmo. Independente desse caso da Braskem, eu acho que a visão da sociedade é como um todo, ah, porque é moroso, porque demora. Aqui teve um agravamento por conta das idealizações, que foi a única sentença coletiva que saiu dos Flexais, esse valor mantendo 12.500, e realmente leva a uma falta de... as pessoas vão perdendo a fé nas instituições, né? Mas ainda pra Holanda é um trabalho de um escritório que tem, que já tá atuando lá, no caso de Brumadinho e Mariana, que tem ação na Inglaterra, ação na Alemanha também, se não me engano. E eles vêm disso aqui, e vieram atrás, pegaram algumas vítimas aqui, e fizeram essa ação lá. Então a gente tem que aguardar o desfecho dessa ação, né?

(P) Teve uma audiência que foi admitido, né?

(AI – Defensor Público do Estado) Sim. Digo a você que é uma audiência de.. uma espécie de audiência de prelibação, né? Aí teve a outra que foi uma audiência de mérito, essa que eu tive presente lá. A sentença deve sair, acho que em setembro, agosto. Aí a gente vai saber realmente aí. Agora, se for uma decisão como se especula, cerca de R$ 170, R$ 200 mil, eu acho que a justiça brasileira vai ter que, aqui, né, se ajustar, porque vai ficar muito constrangedor de dar esse tipo de indenização que a gente tá falando aí, enquanto as pessoas vão ter que... porque sem sair essa decisão, você não tenha dúvida que vai ter uma visão maciça ir para a Holanda ver, as pessoas terão que sair do Brasil para ir buscar justiça pelo que aconteceu aqui, lá na Holanda, é uma coisa constrangedora. Eu, sendo juiz, eu ficaria constrangido com isso. Eu teria mais cuidado nessas decisões. Um valor, um valor desse de R$3.500,00, que é menor que uma inscrição de um Serasa, então... Agora, as pessoas têm, enfim, esse descrédito, que é algo que vem de outras situações.

Outra questão que tem sido evidenciada e já mencionada anteriormente quando tratamos do acordo envolvendo os Flexais, é a situação das comunidades remanescentes (do entorno) que não foram incluídas na área de risco, para fins de realocação. “Essas populações dos Flexais, Quebradas, Marques de Abrantes e Vila Saem, além do risco geológico já comprovado por estudos de engenharia, estão ilhados e convivem com o isolamento socioeconômico” (Carta Aberta Movimento Unificado Das Vítimas Da Braskem, 2023).

Em outubro de 2020 foi apresentado requerimento pelo “Movimento Luto por Bebedouro” ao Ministério Público Federal, que através de um laudo de engenharia apontava que os mesmos problemas de rachaduras e fissuras também estavam sendo verificados

nos imóveis destas áreas acima mencionadas. O requerimento foi parcialmente atendido, incluindo apenas uma parte dos Flexais de Baixo e de Cima no programa de realocação da Braskem e, consequentemente, no Programa de Compensação Financeira – PCF.

Em fevereiro de 2021 o mesmo Movimento Social apresentou requerimento à Defesa Civil de Maceió[61] para incluir na área de risco os imóveis não contemplados pelo acordo firmado pelo MPF - Ministério Público Federal, em relação aos demais imóveis dos Flexais de Baixo e de Cima, das Quebradas e da Rua Marquês de Abrantes, o que permitiria a realocação destes das áreas de risco, com a consequente indenização. Todavia, o pleito não foi atendido.

Segundo Carta Oficial do MUVB (2022)

> Anteriormente ao desastre socioambiental causado pela exploração predatória de sal-gema pela BRASKEM, a região dos Flexais de Baixo e de Cima tinham 1.555 imóveis habitados, as Quebradas tinham 864 imóveis e a Rua Marquês de Abrantes 574 imóveis habitados e mais 176 casas nas suas adjacências (vielas e as barreiras – parte alta), somando 750 imóveis habitados, totalizando 3.169 moradias na região.
> Após as desocupações de parte dos Flexais de Baixo e de Cima, eles continuam ainda com 563 casas habitadas. As regiões das Quebradas, contígua ao Flexal de Cima e a Rua Marquês de Abrantes não foram desocupadas, mas sofre com o isolamento da região ao seu redor, tanto a região próxima, como em relação à região do entorno do convívio urbano. Além dessas regiões estarem ilhadas sócio, econômica e urbanisticamente, elas estão ilhadas pelo risco geológico direto, pois para ter acesso às suas moradias os moradores têm que trafegar por áreas identificadas como de risco geológico. Sem contar que essas áreas têm apresentado sinais de que também estão sob os efeitos diretos do risco geológico, tendo em visto o aparecimento nos imóveis dessa região de fissuras, fraturas, rachaduras e subsidências. Antes uma região que possuía certa de 11.000 habitantes, tomando por média 3,5 habitantes por residência, hoje ficou reduzida para apenas 7.600 pessoas, tendo havido uma emigração de mais de 3.400 habitantes, devendo também ser considerado a emigração forçada de toda a população das áreas de risco direto de Bebedouro, que serviam de suporte e interagiam com a população abrangida por este requerimento. (grifos nossos)

Por conta disso, em 25 de maio de 2022, o MUVB – Movimento Unificado das Vítimas da Braskem apresentou petição à Defensoria Pública do Estado de Alagoas, após reuniões com a comunidade do Flexal de Baixo, do Flexal de Cima, das Quebradas (região de encosta

[61] Disponível em: https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2021/02/63503-luto-por-bebedouro-entrega-laudo-sobre-afundamento-para-a-defesa-civil. Acesso em: 25 mai. 2024.

situada acima do Flexal de Cima), da Rua Marquês de Abrantes e da Vila Saem (particularmente a Rua Santa Luzia).

No requerimento, o Movimento pugnou pela análise, de modo aprofundado, da situação de risco geológico direto (primário) de toda a região apontada e dos riscos geológicos indiretos (secundários), tais como o risco físico, o do isolamento socioeconômico, do risco psicológico à população afetada e das consequências negativas à educação, à saúde e a segurança da população. Pugnaram, ainda, pela rejeição do projeto de revitalização dos Flexais (objeto do acordo firmado) e a realocação imediata da população do Flexal de Baixo, do Flexal de Cima, das Quebradas, da Rua Marquês de Abrantes, na sua integralidade, e da Vila Saem (particularmente a Rua Santa Luzia).

Este requerimento e outros documentos embasaram a já mencionada Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Alagoas sob o nº 0801886-74.2023.4.05.8000 em favor, sobretudo, dos moradores dos Flexais (ACP dos Flexais).

Sobre a questão do Ilhamento Socioeconômico, registre-se a fala de um dos moradores que atualmente vivencia esta realidade.

> **(P) Quais os impactos desse ilhamento sócioeconômico na sua vida e na sua família? Porque o bairro do senhor teria entrado, pelo que eu entendi, boa parte no Programa de Compensação Financeira...**
> (M1) Do Bebedouro entrou... Bebedouro entrou tudo, ficaram só três ruas.
> **(P) E um desses locais é a residência que o senhor está?**
> (M1) Sim. Marquês de Abrantes. Que é Marquês de Abrantes. É a rua Marquês de Abrantes.
> **(P) Que é dentro do Bebedouro a rua Marquês de Abrantes?**
> (M1) É Bebedouro. É Bebedouro. (...) Depois da estação você entra à direita.
> **(P) Então, como que é o impacto desse ilhamento socioeconômico na sua vida e na sua família?**
> (M1) Olha, o ilhamento socioeconômico se dá... primeiro, a vizinha não tem mais a outra vizinha que conversava há 50 anos, há 30, 40 anos. O bairro deixou de ter toda a programação. Parque em Natal, em São João, a Missa do Galo. Enfim, deixou de ter a missa fúnebre dos finados, no dia de finados. Deixou de ter os fogueiros de carnaval. Deixou de ter as apresentações na praça. A igreja, principalmente as igrejas. A Assembleia de Deus, por exemplo, evangélica, tem 80 anos no bairro.
> A igreja católica, sempre 35 anos no bairro, tá? Então, tudo isso você perdeu. As pessoas não têm conhecidos, as pessoas foram colocadas para fora compulsoriamente, de uma forma animalesca, entendeu? E essas pessoas hoje vivem, elas não têm mais referência, eu não tenho referência. O bairro que eu nasci, o bairro que eu nasci não existe.
> **(P) E os serviços? Hospitais, escolas também foram perdidos?**
> (M1) Outro grande problema foi esse. Crianças, crianças em depressão. Muitas crianças em depressão. Adolescentes se mutilando. Entendeu? Por quê? Porque

eles tinham as escolas ali no bairro. Ali nós tínhamos Bom Conselho, que é de 1877, que é o Asilo das Orfas. Nós tínhamos, eu estudei em todos, nós tínhamos ali escola integrada Alberto Torres, onde eu estudei, fiz o meu ensino fundamental e nós tínhamos a escola. é... Rosalvo Ribeiro, Rosalvo Ribeiro, também a nível fundamental, certo? Nós tínhamos o Edson Franco, o ginásio, Edson Franco da Igreja Católica, e nós tínhamos vários, vários, vários educandários particulares, entendeu? Tudo isso, tudo isso foi perdido. Inclusive a escola Casa que eu estudei, né, em 1965, né, tá lá dentro da área da Braskem hoje, né?

(P) O senhor tem conhecimento em relação a essa situação dos flexais sobre o acordo que foi celebrado?

(M1) Olha, os acordos que foram celebrados são tão esdrúxulos, são tão desumanos, são tão surreais, que, pra você comentar, olha, primeiro, o primeiro acordo que foi feito aqui, em relação às casas de Bebedouro, às residências de Bebedouro, e Pinheiro, e Mutange, e Saem, e Bom Parto, entendeu? Foi um acordo selado bilateralmente, entre Braskem e Ministério Público.

Quando uma procuradora, eu sou um cara muito mal visto em Maceió, e muito conhecido, porque o meu, a minha verbalização é muito dura, a minha palavra, a minha fala é muito dura. Prefeito pra tudo, não quero nem saber. Em Câmara Municipal, tudo, todo mundo me conhece aqui, né? Então, Como é que você, eu falei pra uma procuradora aqui, eu disse a senhora é uma esdrúxula, eu vou pegar a sua mansão, eu vou negociar ela sem a senhora saber.

Se você tem um bem, o bem é seu, o bem foi adquirido, é um bem adquirido, então nem ministério público, nem presidente, ninguém em cima dessa nação, pode fazer um acordo bilateral sem você saber, sem você participar. E quando foi dito? Por que, procuradora? Esse acordo está totalmente errado. Como é que a senhora faz um acordo bilateral, Ministério Público, entre o Ministério Público Federal e a Ré, a Braskem, e o povo? E a casa do povo? E a residência? E a propriedade? E o dono da propriedade? A senhora sabe quanto vale? E assim foi selado o acordo.

(P) Hoje, então, a situação do senhor, o senhor está buscando a realocação, a inserção de sua área? porque tem duas situações, né? A questão dos que querem a realocação e dos que querem apenas ser indenizados pelo ilhamento socioeconômico e que desejam permanecer no local. Isso acontece?

(M1) Nós temos, por exemplo, nos flexais ficaram 3.500 famílias no flexal entendeu? Das três que não foram realocadas, que não entraram no mapa de criticidade, que é um mapa absurdo. Quer dizer, eu estou aqui, a minha casa entrou, a sua casa é na frente, não entrou.

(P) Dentro do mesmo Bairro?

(M1) Em frente. Eu moro em frente com você. Entendeu? Então, isso acontece em loco. Está lá para quem quiser vir. Viu? Então, uma coisa interessante é que de 3.500 pessoas, entendeu? 60 pessoas querem ficar.

(P) Quando teve, então, os mapas, os zoneamentos de criticidade, uma parte do Flexal entrou?

(M1) O Flexal quase todo entrou. O que eles deixaram foi o final. Isso. O final do Flexal. O final da rua. O final da rua foi quem ficou. (...) Grande parte entrou no programa de compensação para relocação. E aí ficaram alguns imóveis, aqueles 3.500.

(P) E aí uma parte recebeu já, entrou no acordo pelo ilhamento, mas uma parte ainda quer também ser realocado, é isso?
(M1) É, porque assim, a Braskem tentou de todas as formas calar a boca, né. Ela ofereceu 25 mil, algumas pessoas pegaram 25 mil. Mas não significava que isso era a indenização para a realocação.
(P) Essa indenização foi apenas pelo Ilhamento?
(M1) Foi assim, deram, né? Tal tudinho. Mas, assim, o ilhamento continua. Porque você não tem segurança. Você não tem segurança, né? Hoje o bairro tá entregue aos vândalos, aos meliantes. E as pessoas não têm mais o direito de ir e vir. Porque você não tem mais bairro. Você tem uma cidade de lata, de metal, você não tem nenhum, nenhum serviço público (...) nem a nível estadual, nem municipal, nem civil, você não tem açougue, você não tem padaria, você não tem escola, você não tem posto de saúde, você não tem nada mais, você não tem pessoas no bairro, o bairro acabou. Deixaram o final de uma rua do bairro. Entendeu? Essa questão de que eles falam em revitalizar, em reconstruir, como é que você vai reconstruir uma coisa que você tirou? Entendeu?
(P) Então uma parte da população quer ficar, que o senhor fala que é essa minoria, que gostaria de permanecer, de ser indenizado pelo Ilhamento e permanecer. E uma parte quer sair?
(M1) Essas pessoas que ficam lá, geralmente essas pessoas têm barracos de aluguéis, tem um lá que ele é dono de uma chácara, entendeu? Se ele sair dali e pedir a indenização, é uma chácara enorme, muito boa, uma casa muito boa, mas tem centenas de família e de irmão que vai ter que dividir. E se ele aceitar a realocação, ele mora confortavelmente na casa. Não vai afundar. O bairro ali não está afundando, por enquanto, né? Até então. Ele está na casa confortável dele, né? E ele não aceita, ele não aceita, ele diz não à realocação. Mas a situação dele, que é um homem que tem um poder aquisitivo em relação às outras pessoas que são sororizeiras, são marisqueiras, são pescadores, são os trabalhadores e as pessoas que tinham seu comércio, tinha sua venda, tinha seu mercadinho e perderam isso aí porque não tem mais população pra comprar. Entendeu? Então, essa minoria quer ficar.
Entendi. O senhor que está nessa situação de Ilhamento na Marquês de Abrantes... O Senhor quer ser realocado?
(M1) Eu quero ir... porque ali não tem mais, eu não vou voltar pra ali. Você vai voltar pra um bairro que não tem nada? Você vai voltar pra um bairro que você tem pra comprar um pão, você tem que ir pra outro local? Se deslocar pra comprar, ir numa padaria, numa panificação, pra ir no supermercado, não existe mais, acabou tudo, não tem supermercado, não tem nada, entendeu?

Paralelamente, em março do ano de 2023, segundo noticiado pelo site do Senado Federal[62], o Senador Renan Calheiros (MDB-AL) passou a cobrar da empresa petroquímica, a reparação e solução para o caso. De acordo com a fala do Senador, transcrita na matéria, os recursos provisionados pela empresa para as indenizações seriam

[62] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/03/30/renan-calheiros-cobra-a-mineradora-braskem-pela-destruicao-em-alagoas, acesso em 24 de jan. 2024.

insuficientes para ressarcir todos os prejuízos, "pois além dos cidadãos atingidos pela ação da mineradora, há prejuízos na infraestrutura de Alagoas, com perda de hospitais, escolas, creches, estações de tratamento de água e de terras"[63].

A atuação do Senador foi sendo intensificada ao longo do ano de 2023, até que em 13 de dezembro de 2023, o Senado instala a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os danos ambientais causados em Maceió (AL) pela empresa petroquímica Braskem[64]. Segundo noticiado (Senado, 2023), a CPI atende a requerimento (RQS 952/2023) apresentado pelo senador Renan Calheiros (MDB-AL), "assinado por 46 senadores e lido em Plenário no dia 24 de outubro"[65].

Em 15 de maio de 2024[66] o relatório final da CPI foi apresentado pelo senador Rogério Carvalho à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Braskem. Dentre as recomendações, insere-se a revisão do conceito de risco pela Defesa Civil para incluir os moradores dos Flexais no plano de retirada dos Bairros (Reporter Nordeste, 2024), além de indiciamentos e previsão de nova taxa de fiscalização.

Também em dezembro de 2023, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) emitiu Nota Pública da Comitiva de Missão em Maceió/AL, após missão para verificação das violações de direitos humanos decorrentes dos possíveis crimes socioambientais da mineração da Braskem. Segundo a nota, a comitiva do CNDH verificou violações de várias ordens "ao direito à saúde, especialmente da saúde mental dos/as atingidos/as, à moradia, à alimentação, ao

---

[63]Ainda sobre a atuação do Senador no caso, temos as seguintes matérias: Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/08/30/tales-ren an-calheiros-quer-coletar-assinaturas-para-criar-cpi-da-braskem.htm e em : https://veja.abril.com.br/coluna/radar/renan-calheiros-pede-diligencias-sobre-caso-braskem-na-petrobras-e-cvm, acessos em 24 de jan. 2024.

[64] A CPI tem como Presidente o Senador Omar Oriz e o Vice-presidente Jorge Kajuru, e pode ser acompanhada pelo seguinte link: https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2642 e também pelo site do Senado: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/13/cpi-da-braskem-e-instalada-omar-aziz-e-eleito-presidente. Acesso em: 24 mar. 2024.

[65] Disponível em: https://g1.globo.com/politica/blog/gerson-camarotti/post/2023/12/12/em-reuniao-com-politicos-de-alagoas-lula-manifesta-preocupacao-com-cpi-da-braskem.ghtml. Acesso em: 24 mar. 2024.

[66] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/05/15/cpi-da-braskem-relatorio-preve-14-indiciamentos-e-nova-taxa-de-fiscalizacao#:~:text=%E2%80%94%20Conclu%C3%ADmos%20que%20a%20Braskem%20sabia,da%20capacidade%20segura%20de%20produ%C3%A7%C3%A3o.

transporte, à cidade, à segurança, ao meio ambiente, ao acesso à justiça e à informação" (CNDH, 2023).

Diante disso, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH indicou as seguintes recomendações:

> a) A criação de um comitê de gestão técnica da informação com a participação de atores sociais diretamente atingidos pelo crime da Braskem, com objetivo de validar as informações e construir rapidamente metodologia para repassar de maneira responsável para as comunidades orientações seguras e precisas, considerando o direito à informação estabelecido no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos;
> b) A suspensão pela Agência Nacional de Mineração (ANM) de todas as autorizações de pesquisa da Braskem, seja para sal-gema e/ou qualquer outro Mineral, em razão dos crimes já cometidos e dos danos difusos provocados;
> c) A suspensão definitiva pela Agência Nacional de Águas (ANA) das outorgas de uso de recursos Hídricos concedidas à Braskem, conforme Art. 15 da Lei Federal 9.433/1997 que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos;
> d) Inclusão no plano de realocação e justas indenizações as comunidades em situação de Ilhamento socioeconômico, como Flexais, Bom Parto, Marquês de Abrantes, vila Saem.

Três dias antes, em 10 de dezembro de 2023, houve o rompimento/dolinamento da mina 18 no trecho da lagoa Mundaú[67], próximo ao Mutange e o caso Braskem ganha o cenário nacional, com ampla repercussão na imprensa[68]. Por conta do iminente risco de desmoronamento, houve a remoção forçada das pessoas das últimas 23 residências que resistiam no local e que não haviam ainda aderido ao Programa de Compensação Financeira da empresa.

Tais remoções se deram a partir de decisão judicial que, amparada por laudos da Defesa Civil, considerou o risco do rompimento/dolinamento da mina 18 para os moradores que ainda permaneciam na região. Todavia, as medidas de remoção levantaram nos moradores questionamentos e dúvidas sobre se o fato não teria sido superdimensionado, justamente para conseguir retirar estes

[67] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/12/mina-da-braskem-em-maceio-sofre-rompimento-diz-prefeito.shtml e também: https://jornal.unesp.br/2023/12/12/colapso-de-parte-da-mina-da-braskem-ainda-gera-riscos-em-maceio-alerta-docente-da-unesp/, acessos em 25 de jan. 2024.

[68] Os dados do Mapa de Linhas Prioritárias podem ser obtidos em: https://maceio.al.gov.br/uploads/imagens/wp-content/uploads/2020/12/pdf/2020/12/MAPA-DE-LINHAS-DE-A%C3%87%C3%95ES-PRIORIT%C3%81RIAS-VERS%C3%83O-4-DEZ2020.pdf Acesso em: 20 out. 2024.

últimos moradores, por parte da Braskem, fazendo crer que um grande colapso ocorreria na região.

Estas percepções reforçam a dificuldade dos moradores de receberem informações precisas, deixando uma sensação de insegurança sobre todas as questões técnicas do caso. E, não havendo segurança sobre as informações recebidas, tem crescido entre a população atingida uma descrença nas instituições públicas locais.

Seguem as falas:

(P) O seu relato então foi que saiu no final de 2023, por conta daquela retirada forçada. Foi logo depois da questão da mina, 18 ou não?

(M6) Olha, Larissa, foi uma grande, digamos assim, sacada aqui da Braskem, né? Ela inventou uma grande mentira pra aproveitar um fato prejudicial pra ela pra retirar as pessoas que restavam. No início de novembro, segundo aqui se fala, estava previsto para que ela começasse o preenchimento da mina, tá certo? Ela faz o sonar no dia 4 de novembro e encontra umas alterações aqui (gestos)... que o que aconteceu com a mina ela... bom, repare, só tem uma perfuração e aí faz digamos assim uma bolha né injeta água dissolve o sal sobe a salmoura e aquele espaço vazio fica com água né? Então vai se formando essa cratera. É uma espécie assim de uma... De uma bola assim meio irregular, tá certo? Quando eles fizeram o sonar, o que que é? Esse equipamento... Ele... Vai até a mina, tá certo? E aí com o ultrassom. Então você, com aqueles sinais, você tem a geometria da mina, qual o formato dela.

(...) Por exemplo, como você aqui encheu uma garrafa, né? Se você tapa ela, ela não enche, né? Então, encontraram essa minha em um formato muito irregular. Ele tem um formato de ampulheta. O que significa? Bom, tem uma parte aqui, ela se divide, quer dizer, era uma coisa assim meio complicada, né?

Como e porque formou isso, ninguém sabe, né? E eles falam que foi dia 4.

No dia 12, eles tentaram fazer novamente um outro sonar, exatamente por conta desse formato irregular... Bom, a gente extraiu tanto, então o volume dela deve ser aproximadamente de tanto, Certo? Tantos metros cúbicos E a gente só pegou uma parte. E como é que é isso? Aí quando chegou no dia 12, essa parte de cima, tudo indica que (...) desprendeu. Porque a mina, pra ela ter segurança ela tem que estar dentro da camada de sal porque a camada de sal é que dá a consistência... ela funciona como uma rocha propriamente dita, né? Sal gema é uma rocha, né? Só que é uma rocha de sal que está lá petrificada com mil metros aqui de solo em cima E se não mexer nela diz que parece um concreto. Agora se mexer nela vira uma manteiga.

(...) Então, quando tentaram fazer no dia 12, não conseguiram. Não conseguiram. E, a partir daí, eles consultaram outros técnicos, não sei o que e tal. E começaram a ver que essa parte aqui estava se locomovendo, né? Ou seja, estava sumindo. Isso desde o dia 12 já começaram a ver. Bom, aí tem a questão da velocidade e tal, disso aí. E começou a haver tremores de terra.

(...) Então, tem um relatório de um comitê que foi formado do Ministério das Minas e Energia que diz que entre o dia 19 e o dia 24 houve 1.011 microtremores. Ou seja, exatamente esse deslocamento. Esse deslocamento aqui da mina, ela dá sinais. Opa, tô chegando, gente. Me aguardem que eu chego

já. Então, no dia 29, veja, a Defesa Civil, nesse período, deu diversas declarações dizendo que, primeiro negando aqui essa história dos tremores. Não tem tremor, a gente não identificou nada.
Só que a coisa tava séria e eles não puderam negar. Tem até um negócio, uma piadinha que foi feita, por exemplo, tem um sistema sismológico aqui, Brasília. Identificou aqui esses tremores aqui em Maceió. Até dizendo, ó, Brasília sabe que tem tremores em Maceió, mas a Defesa Civil de Maceió não sabe. Tão perto e não sabe de nada.
Então, eles ficaram negando, negando. Até o dia 28, tem uma declaração aqui do coordenador da Defesa Civil dizendo que não tem nada. Aí chega dia 29, a Braskem manda um ofício para a Defesa Civil dizendo que está ocorrendo movimentação atípica do solo e isso desrespeita a movimentação da mina (..) e que deve haver um skin rolle às 13 horas. Se ele não ocorrer às 13 horas, deve ocorrer às 16 horas e 48 minutos.
Com base nisso, eles fazem um requerimento para o juiz, dizendo que tem 23 famílias nessa localidade e ocorrendo um sink role aqui (gestos). Eles entram com um requerimento, acho que 15 e alguma coisa. E isso a gente não sabe o que pode acontecer, essas pessoas estão na área de risco, então essas pessoas precisam sair urgentemente, inclusive com força policial.
Veja, você não entende nada de geologia, é uma leiga e tal, aí aparece a Braskem, A Defesa Civil reforçando isso. A Prefeitura reforçando isso. Que é que você vai decidir? Quer dizer, cria um constrangimento para o juiz, né? Se eu fosse juiz, bom, dentro das condições que tinha de conhecimento, talvez se eu fosse hoje eu iria deferir aqui. Dizer, olha, você está mentindo, safado. Isso aqui, as coisas não acontecem desse jeito. O juiz ficou coagido. Se eu indefiro, esse negócio aparece aí, as pessoas podem ser atingidas e eu vou ser responsabilizado. Então o juiz deferiu.
E com base nisso, eles foram de casa em casa. Utilizando, inclusive, assim, de modo abusivo, força policial e tal. Por exemplo, nesse dia, eu estava em Aracaju. Aí ligaram pra mim duas horas de manhã. Eu disse, ó, não tô em casa, tô viajando. Ah, mas vamos... Tem alguém na sua casa? Não. Ah, então vamos entrar na sua casa. Digo, mas não pode. Sim, mas vamos entrar, eu tenho uma ordem aqui do juiz. É como alguém se tivesse um porte de arma e saía atirando pra todo mundo. Ah, eu tenho um porte de arma. Se não for para atirar, para que eu quero a arma, né? E assim, então tiraram as pessoas aqui, traje de dormir. Foi uma truculência completa. Então invadiram minha casa, não me encontraram, eu disse que eu não estava e não tinha nenhum motivo para estar mentindo. E lacraram a casa.

***

(P) Como tem sido ou foi o recebimento de informações sobre o caso? Sobre as ações, sobre os acordos, sobre o que estava acontecendo no solo, enfim. E como que vocês conseguiam, no caso da senhora, obter essas informações? Existe algum canal de facilitação dessas informações?

(M4) No início, eles fizeram, no início quando o CPRM foi divulgar, eles fizeram uma audiência. Então o Distrito Federal e todo mundo foi para escutar os estudos e ali tinha ficado claro que era Braskem (...) depois, algumas coisas não ficaram tão claras com a própria defesa civil, que não informava as coisas direito, como é que ia ser dali em diante para as pessoas que ainda estavam

morando, como é que ia ser a questão da indenização, se tinha ainda o plano de compensação.

Depois, acho que aconteceu alguma coisa que a Braskem foi obrigada a criar um canal e foi obrigada a passar diariamente na televisão, diariamente no YouTube, na rádio, as ações que ela estaria ali tomando em prol das pessoas e pra tentar resolver o problema. Então, hoje, todo mundo tem conhecimento, abraça e passa as informações por meio da mídia. Ela usa os jornais, ela usa os intervalos dos grandes problemas de audiência.

(P) Outras informações vocês não conseguem obter dos órgãos públicos?

(M4) Até hoje a gente não entende direito algumas coisas porque a própria prefeitura, e eu não tô falando nem em questão de gestão, porque quando o problema aconteceu a outra pessoa, o próprio poder público tem uma má comunicação com a população. Porque às vezes eu acho que a Braskem ela tá mais informando a gente do que a gente sabe que ela tem que fazer isso por força do acordo. Mas o próprio Poder Público, ele não informa as coisas claramente. É tudo muito... Se você chegar na defesa civil pra falar qualquer coisa, questionar qualquer coisa, é tudo muito assim... nublado. Eles nunca falaram as coisas claramente.

E a gente sempre está com a sensação de que estão escondendo alguma coisa. Por mais que eles digam que não estão escondendo, a gente sempre tem a sensação de que estão escondendo. Então, de certo que estavam escondendo, é o que aconteceu com a mina 18.

(P) Vocês não foram informados? Ninguém sabia?

(M4) Não, a mina 18 foi uma coisa ridícula. Eu fiquei assim... Sabe? O que que aconteceu? Deixa eu ver aqui.... Oito de novembro, alguma coisa assim que disseram que uma mina ia colapsar. Começou bem assim, calminho, né? Porque tudo em relação ao caso Braskem é assim. Começou calminho e ninguém tava dando muita bola porque era só a mesma história do caso Braskem. Pra gente daqui, né?

Aí, bem calminho, não sei o que, de repente, um ponto foi no jornal, tava a defesa civil lá, assim, não, a mina vai colapsar, a gente não sabe o tamanho do problema, e a própria defesa civil, não foi a Braskem, não, a própria defesa civil que foi pro jornal dizer que a mina ia colapsar, que ia cair, que quem tava ali perto tava correndo risco, que tinha que tirar as pessoas, que tinha que tirar as pessoas da área de risco, da área de criticidade zero-zero, isso no jornal, ao vivo, pra todo mundo, tá gravado. Acho que não estava controlada. Agora o negócio já está sem controle. E aí começou a pipocar no WhatsApp durante a noite da notícia.

Começou a pipocar. Nesses dois dias eu não dormia direito. Começou a pipocar, pipocar, pipocar mensagem no Whatsapp, eles dizendo que a mina ia colapsar e mandando imagens e vídeos da Defesa Civil, Ambulância, SAMU, CCZ, que é o Centro de Controle de Zoonoses. Ah, nos flexais, no bom parto, olha, estamos preparando escola, mas o shit não tá controlado.

E assim, como é que é uma coisa que não é possível? A defesa civil não sabia disso? Como é que a gente só tá sabendo disso agora, desse jeito? E eles realmente, a própria defesa civil, colocou a culpa na imprensa, mas quem causou o problema todo foram eles. Foram eles que falaram. (...) Eles falaram bem assim, meio-dia disseram, olha, a mina tá, a gente tá monitorando a mina tal, não, não, porque ela se moveu, não. Quando foi 6 da tarde, tava o corredor

da defesa civil dizendo, olha o seguinte, a gente tá preocupado aqui porque a mina pode colapsar, não sei o que, não é? Quem tá ali ao redor tá em risco.
Quando foi meia-noite, tava ambulância, são 1, não sei o que, não é? Naquele aue todo, helicóptero, as pessoas assustadas (...).
A gente começou a notar que não tão contando tudo. Não estavam contando tudo. Por causa disso, a Braskem, muito sabiamente, com seu corpo jurídico muito forte, usou disso tudo pra retirar os remanescentes (...) as pessoas saíram na calada da noite, duas horas da manhã. (...) A Braskem usou isso tudo, dizendo que essas pessoas, que eram os 23, que faziam parte do grupo da resistência.
Esse grupo de resistência começou com 90 imóveis. Aí a Braskem foi tentando negociar, negociar e ficou só esses 23. Um deles era o do Cássio. Aí o do Cássio, a da Priscila. Aí o que aconteceu? Esses 23 residentes, eles não estavam nem minimamente perto da mina.
Quem saiu, quem saiu... dos vinte e três expulsos naquela madrugada. Tava nem um metro, assim, tava nem um quilômetro perto da minha. (...) Mesmo que houvesse o dolinamento, não ia chegar. (...) O máximo do desastre que ia acontecer. Se fosse a maior catástrofe, ela ia atravessar a vista, ali, em frente da mina.
Aí o que aconteceu? A Braskem usou isso, foi até o juiz, entrou com um pedido, que agora eu não lembro qual pedido. O juiz que estava era o substituto, não era o juiz do caso. Era o substituto. Chegou lá argumentando que esses 23 estavam correndo risco. E assim, usaram todo o artifício, usaram até todos os argumentos da defesa civil, e disseram, olha, tem que tirar a força. Aí o juiz deu lá a canetada com base no que eles, de noite, deram lá a canetada. Tire com base e força policial.
(...) pelo amor de Deus, foi um show de horrores o que aconteceu nessa madrugada. Isso tudo por quê? Porque a defesa civil não foi clara desde o princípio. Entende? O próprio juiz, nem ele sabia o que ele estava fazendo direito. Depois disseram que ele estava dormindo, o coitado. Porque ele nem sabia o que ele estava fazendo. Ele não era o juiz do caso. Então ele deu essa decisão, que aconteceu de forma abrupta, tirar as pessoas de madrugada, de camisola, teve gente que foi machucada na cabeça, de entrar 30 pessoas, 30 policiais na casa, revirar os móveis das pessoas.
Isso aconteceu nessa madrugada, nesse aue, nessa mentirada toda da defesa civil, né? Eles usaram isso e tiraram as pessoas. Pra Braskem isso foi uma vitória, porque esses 23 imóveis, era o calo no sapato. Era o calo. Eram os últimos que eram um problema também. Depois desse não tem mais nenhum mais pra tirar.
E as pessoas não podiam voltar lá pra pegar nada. Ficou cachorro, gato, galinha, cavalo, o que fosse do povo ficou dentro. E eles não queriam deixar mais ninguém voltar. Foi um... um show de horrores na madrugada.

(P) Na visão dos moradores, isso teria sido essa questão da Mina 18 uma estratégia?

(M4) Sim. Porque houve um... Um fato, de fato ali, né?

(P) Mas vocês entendem que eles sabiam que a proporção não seria grande?

(M4) Eu acredito que sim. A própria Braskem sabia. Que não ia chegar ali em cima, onde as pessoas estavam. Se não ia chegar quem estava na beira da lagoa, como é que ia chegar quem estava no Pinheiro em cima?

Ainda, em 13 de dezembro de 2023, foi ajuizada a ADPF 1105[69] pelo Governador de Alagoas, no Supremo Tribunal Federal, tendo como Relatora a Ministra Carmem Lucia, visando a declaração de inconstitucionalidade de algumas cláusulas[70] dos acordos extrajudiciais firmados pela Braskem. Em 8 de janeiro de 2024, a Ministra Relatora solicitou informações dos envolvidos.

Após as informações prestadas, em 25 de junho de 2024 foi publicada decisão monocrática da Ministra Carmem Lucia evidenciando o não cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, negando seguimento a ação e apontando para a inadequação processual da via eleita, visto que o ato questionado compõe processo judicial com decisão transitada em julgado,

---

[69] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=522513&ori=, bem como em https://www.procuradoria.al.gov.br/noticia/328-pge-entra-com-acao-para-cancelar-acordo-da-braskem, acesso em 01 fev. 2024.

[70] Questionam-se as cláusulas 35, 41 e 17 do Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (Direitos Individuais Homogêneos) e decisão homologatória no processo nº 080383661.2019.4.05.8000; As cláusulas 54, 69, caput, §§1º a 6º, 81, caput e parágrafo primeiro, e 95, caput e §§1º a 4º, Termo de Acordo para Extinção da ACP Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000; As cláusulas 1.1 e 7.1 do Termo de Adesão Parcial de Maceió aos termos do Acordo Socioambiental (Direitos Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000; As cláusulas oitava e nona do Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à Requalificação da Área do Flexal (Direitos Individuais Homogêneos e Transindividuais) e decisão homologatória no processo nº0812904-30.2022.4.05.8000; quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como espécie de quitação à BRASKEM pelos danos causados pela subsidência do solo. c. Declarar a inconstitucionalidade das cláusulas que permitiram a transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada: i. A cláusula 14 do Termo de Acordo para Apoio e Desocupação das Áreas de Risco", homologado no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000 (ACP dos Moradores); e A cláusula 58, caput e parágrafo segundo, do 'Termo de Acordo para extinguir a Ação Civil Pública Socioambiental', homologado no Processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000 ('ACP Socioambiental'); quaisquer outras cláusulas que possam ser interpretadas como autorizativas da transmissão de propriedade imobiliária para a BRASKEM e a exploração econômica da área devastada; d. Declaração, por arrastamento, da inconstitucionalidade de cláusulas de quaisquer acordos celebrados visando a indenização de vítimas que preveja a transferência da propriedade de imóveis, públicos ou particulares, à BRASKEM, como medida compensatória de eventual indenização paga às vítimas; e. Fixar interpretação conforme a Constituição de todos os acordos firmados no âmbito do caso BRASKEM, de forma a evitar qualquer interpretação que permita a quitação total da BRASKEM em relação às lesões causadas aos direitos coletivos, a transferência de propriedade e a exploração econômica da área devastada.

mencionando o precedente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 555, de relatoria do Ministro Celso de Mello[71].

Segundo a Ministra, no caso em exame, o controle judicial requerido pode ser exercido por outros meios processuais previstos no ordenamento jurídico capazes de fazer cessar a alegada situação de lesividade apontada nos autos.

Por fim, vale mencionar que o caso passou a ser acompanhado pelo Observatório de Causas de Grande Repercussão (OCGR) vinculado ao CNJ, a partir do dia 14 de maio de 2019, de acordo com o segundo Relatório Trimestral disponível no site do CNJ [72]. A primeira reunião extraordinária sobre o caso ocorreu em 24 de junho de 2019[73].

---

[71] "Um pronunciamento judicial pode qualificar-se como res habilis, vale dizer, como objeto idôneo suscetível de impugnação em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que referida manifestação decisória ainda não tenha transitado em julgado, em face do que prescreve o art. 5º, § 3º, in fine, da Lei n. 9.882/99. Esse entendimento não só tem o apoio do magistério doutrinário (a que precedentemente aludi nesta decisão), mas encontra suporte na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Não constitui demasia relembrar que a existência de coisa julgada atua como pressuposto negativo de admissibilidade do ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tornando-a incognoscível, em consequência, se e quando promovida contra decisões revestidas da autoridade da coisa julgada" (decisão monocrática, DJ 5.5.2020).

[72] Todos os documentos estão disponíveis em: /https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/2relatorio-trimestral-observatorionacional.pdf Acesso em: 20 out. 2024.

[73] Compuseram a mesa o Presidente do CNMP e do CNJ, Conselheiros destes órgãos; a Secretária-Geral do CNMP e a Secretária de Direitos Humanos e Defesa Coletiva do CNMP, o Secretário de Relações Institucionais do CNMP, o Defensor Nacional de Direitos Humanos (DPU); o Procurador-Geral do Trabalho; o Advogado-Geral da União substituto; um membro auxiliar da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do CNMP; as Procuradoras da República na Procuradoria da República em Alagoas, a Procuradora do Trabalho da PRT 19ª Região; o Procurador Federal Assessor Especial da Secretaria de Governo da Presidência da República; o Diretor Geral da Agência Nacional de Mineração; o Secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento Regional; o Secretário Nacional de Defesa Civil; o Diretor-Presidente do Serviço Geológico do Brasil – CPRM; o Secretário da Agência Nacional de Mineração; o Coordenador da Defesa Civil de Maceió; o Procurador Federal junto à Agência Nacional de Águas - ANA; um representante da Associação dos Empreendedores do Bairro Pinheiro; um advogado da BRASKEM; um representante do Ministério da Saúde e Secretário de Vigilância em Saúde; um representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB; e o assessor da Diretoria de Hidrologia e Gestão Territorial do CPRM – Serviço Geológico do Brasil.

Por ser documento público e diante de sua relevância, transcrevo alguns dos trechos do que foi debatido e colocado na Ata de Reunião, naquele primeiro momento:

Segundo Raquel Elias Ferreira Dodge, Presidente do CNMP à época:

> a expectativa do observatório é auxiliar na busca da melhor solução, uma vez que casos de grande impacto não prescindem de diálogo de pessoas e instituições, e assunção de responsabilidades dentro de suas respectivas atribuições. Defendeu que nem toda solução deve vir exclusivamente do Judiciário, há casos em que a solução extrajudicial é viável, ressaltando necessidade de efetividade e resolutividade.

A Conselheira Maria Tereza Uille, do CNJ mencionou:

> reunião realizada com corregedoria local, Defesa Civil Nacional e do município, com finalidade de definir como poderiam ser levantados dados sobre os valores dos imóveis da região, para análise de eventual impacto orçamentário, viabilizando também possíveis indenizações dos imóveis atingidos. Em seguida, enumerou as ações judiciais em trâmite e sugeriu a elaboração de um plano de gestão de risco interinstitucional, como instrumento de gestão, para definição de diagnóstico, ações prioritárias, previsão de destruição de moradias indenizadas, levantamento de valores de vendas de imóveis na região, acompanhamento do aluguel social, definição de programa de evacuação emergencial e cadastro de possíveis vítimas.

Por sua vez, o Coronel Alexandre Lucas, Secretário Nacional de Defesa Civil Nacional à época, considerou que "o caso Pinheiro é mais grave que o de Brumadinho, e que eventual remoção de tantas pessoas pode causar colapso imobiliário e econômico na região. Defendeu esforço institucional para preservação da vida em primeiro lugar".

Alexandre Sampaio, à época Presidente da Associação dos Empreendedores do Bairro do Pinheiro, iniciou explicando que a associação foi criada em razão dos prejuízos experimentados pelos empresários da região. Informou que:

> são cerca de 3000 (três mil) empresas na região atingida e que cerca de 10 (dez) mil famílias dependem diretamente dessa atividade, e elas já vivem as consequências dessa tragédia, que ainda não aconteceu. Entende que a situação atual já colocou em risco essas empresas e que se trata de uma tragédia ética e de caráter, sendo a tragédia econômica precedida de um conjunto de omissões. Indignou-se com a renovação de licenças ambientais da empresa Braskem sem exigência de relatórios e estudos ambientais periódicos. Em seguida, contestou a credibilidade do laudo apresentado pela Braskem, defendendo tratar-se de 40 (quarenta) anos de mineração irresponsável, sem acompanhamento por meio de relatórios de estabilidade hídrica e do solo. Aduz que o laudo da CPRM

> é isento e muito claro e que não há que se postergar o sofrimento dos empresários, trabalhadores e moradores da região. Defende que a mineração tem que ocorrer de forma responsável, não sendo os empresários associados contra essa atividade, que responde por cerca de 20% do PIB de Maceió. Clamou a que o observatório patrocine uma solução extrajudicial e mostrou preocupação com os destinos das vidas que já começam a se perder por conta de depressão e suicídio. Afirmou que o bairro está adoecido e o observatório tem que ter sensibilidade com as vidas que já estão sendo atingidas. Relatou que são 30 (trinta) mil empregos e cerca de um bilhão de reais por ano gerados pelas empresas instituídas na região afetada e que o que a empresa tem estimado como prejuízo é menos de 10 por cento dos prejuízos efetivamente sofridos pelos moradores e empresários da região. Em seguida, falou de todas as demais consequências nos bairros contíguos da cidade e que espera construir uma solução conjunta, com assunção de responsabilidade pela empresa Braskem.

Em dezembro de 2019, outra reunião conjunta foi convocada no CNJ, conforme o Terceiro Relatório Trimestral[74]. Neste relatório, há menção de que, em 9 de janeiro de 2020, a Comissão de Moradores dos bairros Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto, em Maceió/AL, entregou uma placa em agradecimento ao presidente do CNJ à época, em reconhecimento à participação do Observatório Nacional na celebração do acordo para desocupação e indenização das famílias que moram em locais com risco de afundamento e desmoronamentos.

Embora os relatórios tenham sido detalhados, e, apesar da menção acima, percebe-se que pela composição da reunião (nota de rodapé 70), apenas um representante da Associação dos Empreendedores do Bairro Pinheiro participou, atuando, preponderantemente, na defesa dos interesses dos empreendedores e não de todas as comunidades envolvidas, que não tiveram voz ativa na reunião.

Do mesmo modo, após o ano de 2019, não houve atualização dos Relatórios[75], ao menos até o fechamento desta pesquisa, de modo que existe uma janela entre 2019 e 2024, não sendo possível afirmar se houve atuação do Observatório após a realização dos acordos.

Todavia, segundo noticiado pela imprensa, em 17 de janeiro de 2024, representantes da Corregedoria Nacional de Justiça - CNJ e do

---

[74] Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/3relatorio-trimestral-observatorionacional.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

[75] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/observatorio-ocgr/documentos-e-relatorios/. Acesso em: 20 set. 2024.

Observatório de Causas de Grande Repercussão (OCGR) estiveram em Maceió para acompanhar a atuação das instituições do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo local.[76]

Ainda, muitas questões políticas e polarizações entre Governo do Estado *versus* Prefeitura Municipal também permeiam o caso Braskem e estas questões têm se acentuado, sobretudo no ano eleitoral de 2024. Este aspecto é claramente percebido quando se chega à Maceió, nos discursos dos moradores locais e nas conversas informais mesmo dos que não foram afetados diretamente pelos danos relacionados ao caso.

Exemplo deste aspecto foi a renúncia, no final de abril de 2024, aos cargos de coordenadores de três grandes lideranças do Movimento Unificado de Vítimas da Braskem – MUVB, um deles, o presidente da Associação dos Empreendedores Afetados pela Mineração da Braskem, acima mencionado. Segundo Carta Oficial "a clara partidarização pró-governo do MUVB, sobretudo neste ano eleitoral de 2024, torna impossível a nossa permanência na Associação (...) pois isso enfraquece o enfrentamento devido à confusão de interesses políticos e partidários, que passam a ser mais importantes que o objetivo inicial do movimento de buscar reparação integral das vítimas e punição dos culpados".

Em entrevista com uma liderança religiosa local, em fala livre, foi possível perceber que estas questões políticas também permeiam o discurso.

> (M7) Houve uma confluência de fatores, ali em 18, que houve um tempo, e antes eu dizia e nunca mais vou repetir, que eu fiquei muito incomodado com Deus, o que faz com que a minha fé balançou um bocado. Porque assim, você tem o Brasil numa enxurrada de mentiras, a gente elege um presidente da República como base em ... mentira, sabe? Mentira.... e toda uma construção narrativa disso.
> Depois você tem essa mesma enxurrada, quando começam as primeiras rachaduras, e aí teve períodos aqui terríveis de tensão. Que iam se abrir crateras, iam ter bacias de água sanitária de soda cáustica, que o exército que fica aqui em frente estava com milhares de sacos pretos pra colocar os corpos, era incontável. A defesa civil a época ali, um ano, um ano e meio depois desse episódio, fez um maldito, que eu não vou chamar de bendito, treinamento para preparar as pessoas. Aí teve gente que infartou no dia, porque era helicóptero,

[76] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-jan-18/rn_26794_caso-braskem-missao-conjunta-articula-solucoes-para-atingidos-em-maceio, acesso em 17 fev. 2024.

corpo de bombeiros, etc. Uma simulação para a tragédia que iria acontecer a qualquer instante, que nunca aconteceu.
(...) eu lembro que na época o então presidente eleito desse país saiu de geração e no núcleo do bairro, o núcleo duro do bairro da classe média, ele era bolsonarista e aí o pessoal dizia assim, ah, ele vai vir aqui, ele vai vir aqui e ele vai resolver, ele nunca veio (...) e depois você também tem, que aí é um fenômeno, uma periferia é porque o opressor e o oprimido, caminhando junto uma coisa bem insana, também tomada, na periferia, a igreja evangélica, na classe média, o liberalismo econômico.
Então, como é que eu me sentia nessa situação? Você se sente extremamente impotente, porque como é que você consegue, por exemplo, desmontar uma narrativa que tava sendo tomada, que vinha tanto pelo WhatsApp das pessoas, que é um inferno esse troço, né? Todo mundo agora é repórter, é crítico, é... Enfim, você tinha a narrativa oficial, a mídia oficial, você tinha o silêncio das autoridades. E por que não desenhar um movimento conluio?

Tal cenário, aparentemente, de ambiguidades nas informações prestadas (ou ausência destas) possivelmente reflete no pouco envolvimento da própria população local quanto ao caso, ponto também trazido na fala do pastor:

(M7) Então, dia 3 de dezembro, agora, é que nós fomos interditados, e o que é que a gente não decidiu fazer? (...) porque assim, o acordo estava muito alinhado, entendeu? porque a defesa civil aqui é uma medida da Braskem. Então, do carro à gasolina, ao quadro de funcionários que ampliou, ao computador, ao satélite, é um braço, a diagonal é um braço e a defesa civil é outro braço da empresa. Então dia 3 a gente sai, no dia 10 a gente faz um culto na Praça Centenário, tinha uma corrida aqui dentro do bairro pra denunciar, pra trazer o povo pra ver as ruínas, não tava tamponado ainda, tudo.
Então qual era o pensamento da gente? Vamos fazer uma corrida dentro do bairro, porque tem uma trajetória de corrida, o povo corre do meio das ruínas e a cidade vai ver. Maceió foi feita uma pesquisa agora, que quase 50% é indiferente a situação.
(P) Mas desconhece?
(M7) Desconhecia, ouvi falar muito por alto. Então, reclamar que Brasília, quem veio de Jandeiro, de Salvador não tomou conhecimento... mas Maceió? foi feito uma blindagem, meu amor, você liga FM, de minuto em minuto, entra a Braskem explica. Entra na televisão, trazendo a imagem do sábado, o vídeo oficial. Dois caras falando bem suave, bem compassado, bem elegante. Imagens bonitas.

Esta reflexão sobre uma suposta apatia da sociedade civil alagoana, também é trazida por Edson Bezerra (2022, p. 81/82), no livro "Rasgando a Cortina de Silêncios: O lado B da exploração do salgema de Maceió":

> Acreditando ser improvável uma explicação totalizadora capaz de elucidar o estarrecedor silenciamento da sociedade civil alagoana diante das tragédias (e, no particular, o silenciamento da cidade de Maceió), em vez de buscarmos explicar as razões da apatia, mais sensato seria tentar-se uma compreensão, entendendo-se ser esta uma compreensão repleta de lacunas, de indagações e de dúvidas, pois, como alguém já disse ser o real "o impossível, o que não pode ser atingido e escapa ao discurso" (BARTHES, 1978, p. 22), é justamente diante deste real que nos defrontamos, compreendendo-se que às razões e à recusa de nos defrontarmos com ele e, diante da impossibilidade de simbolizá-lo ou de articular em nível de discurso os somatórios das tragédias e dos desastres a que estamos (e estaremos) submetidos, devemos situar esta impossibilidade por entre as entranhas de nosso inconsciente político[46] – e enquanto um inconsciente, sempre censurado e repleto de lacunas – de uma sociedade que, ao contrário de outros estados, historicamente sempre se manteve avessa a participações políticas de transformações.

Este, portanto, é o panorama geral sobre o atual cenário do caso, sem esgotar outras situações e desencadeamentos, que ainda persistem no dia a dia da comunidade envolvida. Assim, posto o caso desde a instalação da sal-gema até a eclosão dos danos e suas implicações institucionais e o cenário atual, passaremos aos fundamentos para sua análise.

3. DOS FUNDAMENTOS PARA A ANÁLISE DO CASO

3.1 O processo refletido a partir do conflito e a instrumentalidade metodológica

Sem pretender revisar o desenvolvimento teórico do processo e suas fases metodológicas[77], este capítulo inaugura uma reflexão sobre as finalidades do processo civil e seu alcance diante da complexidade dos litígios.

As investigações e discussões conceituais acerca do modo formalista de interpretação das normas processuais tiveram sua relevância na fase processualista, posto que construíram o caminho necessário para validar as bases em que o processo civil foi erigido à época. Todavia, a relação do processo com o direito material revelou-se inexorável, com o paulatino rompimento da autonomia do direito processual.

A instrumentalidade do processo, tal como indicada por Candido Rangel Dinamarco (1987) quando tratava dos escopos do processo civil, permitiu, na senda brasileira, a ampliação de uma visão orgânica de interação do processo com o social, o político e o jurídico. Esta perspectiva abriu caminhos para a procedimentalização do fenômeno jurídico, reconhecendo-se a importância do procedimento para o desenvolvimento do direito (Cabral, 2021, p. 81).

Abre-se espaço para a concepção instrumentalista do processo, em que o direito processual lança mão de outras áreas, em

[77] A doutrina aponta a existência de ao menos quatro fases metodológicas do processo (procedimentalismo; processualismo científico ou fase autonomista; instrumentalidade do processo, neoprocessualismo). Criticando a existência de uma terceira e quarta fase, Raatz, Anchieta e Dietrich (2020, p. 322) afirmam que: "os defensores de uma quarta fase metodológica do processo, apesar de atribuir outros escopos à jurisdição (busca da verdade, firmar precedentes obrigatórios, realizar a justiça do caso concreto, auxiliar as partes), seguem tematizando o processo como instrumento do poder jurisdicional. O processo, desse modo, para eles não passa de uma ferramenta dotada de plasticidade capaz de se amoldar às diferentes visões que tais doutrinas têm da jurisdição. Nada disso representa uma ruptura com o processualismo "científico". A *instrumentalidade do processo* e o *neoprocessualismo*, ao invés de se configurarem como uma *terceira* e *quarta fase metodológica do processo*, não passam de novos rótulos para o velho processualismo científico, marcado pelo publicismo processual".

interdisciplinaridade, para voltar-se para a questão central da efetividade, existindo uma interdependência entre direito material e processual (Salles, 2003).

É o que Hermes Zaneti Jr. (2008, p. 403) chama de "relação circular" entre processo e direito material (teoria circular dos planos[78]), numa perspectiva de interdependência e complementariedade, em que o processo precisa, como instrumento, estar adequado ao direito material que pretende servir, o que, aplicando-se a uma vertente constitucional, indicaria que o processo também seria instrumento de realização dos direitos fundamentais.

Ada Pelegrini Grinover (2018), narrando a visão de Carlos Alberto de Salles, para além de uma instrumentalidade finalista, descrevia a incorporação de elementos de uma instrumentalidade metodológica, de modo que o método utilizado partiria do estudo do direito material para, então, reconstruir o processo. Seria, portanto, um acréscimo à maneira de produção de conhecimento na seara do Direito Processual Civil.

A mencionada autora, em sua obra "Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria do processo" (2018), convida o processualista a se preocupar em desenvolver mecanismos sempre voltados para o acesso à justiça e efetividade do processo[79]. Parte-se, então, da premissa de que a efetividade do processo seria o pressuposto da instrumentalidade metodológica.

Isso porque, tratar da instrumentalidade "isoladamente de alguma finalidade pré-determinada, é tratar do vácuo, do vazio, já que nada representa. A noção de instrumentalidade somente adquire algum sentido se acoplada a um fim" (Arenhart, 2003), que seria a resolução dos litígios e não apenas do caso posto isolado,

---

[78] "como bem observa DINAMARCO, o ordenamento brasileiro vive a peculiaridade de um "paradoxo metodológico". Na sua conformação o direito processual absorveu "conceitos e propostas técnico-processuais" da Alemanha e Itália e a fórmula "politico-constitucional" da separação dos Poderes norte-americana (...) Este hibridismo permite abrir o leque de considerações (...) continuarão existindo dois planos distintos, direito processual e direito material, porém a aceitação desta divisão não implica torna-los estanques, antes imbrica-los pelo "nexo de finalidade" que une o instrumento ao objeto sobre o qual labora (...) tal é a teoria circular dos planos" (Zaneti Jr., 2008, p. 426).

[79] "A efetividade atua para o estudioso do Direito Processual Civil, como uma espécie de horizonte metodológico, ou um horizonte de sentido" (Salles, 2020, p. 307). Andrea Proto Pisani também traz a ideia de efetividade do processo vinculado aos fins pelo qual foi instituído.

repercutindo a tutela jurisdicional no espaço social, indo além da realização do direito material.

Esta visão sistêmica do processo é apontada por Carlos Alberto de Salles (2020, p. 300/301), destacando que a questão da efetividade abarca o cruzamento de fatores endógenos e exógenos ao sistema processual, e que

> O caráter transubstancial do processo, de atender indistintamente a um grande conjunto de tipos de situações controvertidas, pelo que é tradicionalmente concebido, vem sendo colocado em xeque diante da crescente complexidade das situações fáticas e jurídicas da realidade contemporânea. A perda da capacidade do processo para responder a uma grande diversidade de situações, independentemente da matéria a que digam respeito, acaba por enfraquecer a qualidade da resposta processual. A proposta da instrumentalidade metodológica busca, exatamente, oferecer uma solução a esse problema da transubstancialidade.

A análise jurídica passaria, então, para uma perspectiva mais ampla, considerando fatores exógenos como questões políticas, econômicas e sociais para a resposta processual das situações controvertidas. Isso porque, ao fazer o caminho inverso, partindo do conflito para formatação do melhor arranjo processual, cria-se espaço para concretização do princípio da efetividade.

O processamento de demandas complexas, que, naturalmente, não possuem solução preestabelecida em lei, exigiria do operador do Direito mais do que a simples busca da aplicação das normas processuais já postas, mas uma releitura dos mecanismos processuais, numa tentativa de equacionar os problemas que tem ingressado no Judiciário, sem o engessamento do mero formalismo processual.

Interessante destacar, que a dificuldade de ajustar as normas do direito processual a um caso complexo foi apontada em decisão proferida no caso Samarco[80] de Minas Gerais, no ano de 2020, quando o magistrado disserta que

> A população atingida, muitas vezes vulnerável, mormente pelo transcurso de quase 5 (cinco) anos do Desastre - não consegue trazer a lume comprovação categórica, incisiva e contundente, nos moldes exigidos pelo Direito Processual Civil, na esfera individual ou naquele estabelecido pela Fundação Renova na seara administrativa. O sistema jurídico (quer processual, quer administrativo) não estava (e não está) preparado para lidar com demandas decorrentes de

[80] Mais conhecido como caso Rio Doce.

> Desastres de grande magnitude, a exemplo do rompimento da barragem de Fundão, cujos danos socioambientais e socioeconômicos ultrapassam a extensão de 700 km, dezenas de municípios e milhares de atingidos[81] (grifos nossos).

Percebe-se que, cada vez mais, ingressam na esfera de análise do Poder Judiciário questões complexas, sejam ambientais (envolvendo ou não desastres) ou relacionadas à implementação de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais, e, mais recentemente, temas afetos às mudanças climáticas.

Ainda que haja alterações legislativas pontuais, as demandas se renovam, de modo que os instrumentos processuais sempre estarão defasados[82], o que exigiria do operador do direito uma atuação contemporânea aos fatos, com o "abandono das fórmulas exclusivamente jurídicas" (Dinamarco, 2022, p. 141).

Assim, quando se fala na aplicação da instrumentalidade metodológica como norte à resposta processual, objetiva-se aproximar o processo da realidade social, para que a forma de abordagem seja a mais adequada ao problema[83], sobretudo, no "equacionamento de lides transindividuais, envolvendo interesses coletivos, de larga abrangência social e forte peso político" (Salles, 2003, p. 55).

Partindo deste primeiro ponto, será possível estabelecer critérios de condução processual que estejam melhor sintonizados com a realidade dos fatos que se apresentam e que, a depender da forma como o processo é conduzido (justiça procedimental), sobretudo os de natureza coletiva, o desfecho poderá ser mais ou menos satisfatório, sob o ponto de vista dos envolvidos, enfraquecendo ou fortalecendo a percepção e a confiança nas instituições do sistema de justiça.

---

[81] Decisão proferida nos autos do processo de nº 1016742-66.2020.4.01.3800.

[82] Como relata Rocoe Pound "the law does not respond quickly to new conditions" (The causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice. Palestra realizada na American Bar Association, em 29 de Agosto de 1906. Disponível em: https://law.unl.edu/RoscoePound.pdf. Acesso em 27 de fev. 2024.

[83] Carlos Alberto de Salles fala em "radicalização da instrumentalidade", em que "a ideia do processo como instrumento é levada ao extremo de conduzir a uma modificação de seu próprio modo de indagação, iniciado a partir de áreas de direito material" (2020, p. 306).

3.2 Insuficiência da tutela clássica e o desenvolvimento das técnicas processuais aplicáveis ao processo coletivo

As diretrizes do processo civil acompanharam a construção do próprio Estado e dos seus marcos ideológicos. Assim é que, no período pós-revoluções e da formação do Estado Liberal de Direito, que tiveram por características primordiais a segurança jurídica e o caráter individualista, as bases do processo civil tradicional foram pautadas na retrospectividade, objetividade e na bipolaridade "autor x réu".

Com o caminhar para o Estado Social, as demandas sociais de moradia, saúde, educação, dentre outras, exigiram do Estado a efetivação de direitos prestacionais, passando o Judiciário a enfrentar novas demandas. No Brasil, com a redemocratização e o advento da Constituição de 1988[84], os direitos sociais e coletivos passaram a constituir o rol dos direitos fundamentais, de modo que, ao lado dos direitos individuais, os supraindividuais ganharam destaque.

Assim, para garantir a efetivação de tantos direitos, a Constituição de 1988 "incorporou institutos processuais e atribuiu a instituições públicas tal obrigação, fortalecendo o sistema de justiça. Dentre os institutos processuais, destaca-se a ação civil pública, para a defesa de interesses da sociedade ou de grupos" (Sadek, 2017, p.40).

Todavia, a instrumentalização da tutela coletiva brasileira precede a Constituição de 1988, ainda muito inspirada na literatura italiana da década de 1970 que, por sua vez, foi construída bebendo da fonte do direito estadunidense, ordenamento este que teve o nascimento das ações coletivas ocorrido no final da década de 1960. Segundo Antonio Gidi, a nossa tutela coletiva foi construída através do espelho distorcido dos italianos, ao afirmar que "muito embora o debate sobre as ações coletivas tenha começado no Brasil na década de 1970, até o início dos anos 1990 as ações coletivas americanas eram conhecidas no Brasil de forma indireta, através da literatura italiana" (2007, p. 24).

De fato, a partir da década de 1970, especialmente através do movimento internacional de acesso à justiça, capitaneado por

[84] Posteriormente, com a reforma do Código de Processo Civil de 2015, esta ótica constitucional dos direitos é reforçada como norte condutor, que já no seu art. 1º, dispõe que "o processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil".

Cappelletti e Garth (*Florence Project*), emergiu a preocupação do acesso voltado aos direitos coletivos e difusos, no Brasil, embora o desenvolvimento da temática tenha ocorrido com maior vigor, nos anos 1980, a partir das invasões urbanas e da ascensão de um novo padrão de conflituosidade que surgia, mas não encontrava soluções em uma cultura jurídica dominante, de caráter liberal e individualista (Junqueira, 1996)[85].

José Carlos Barbosa Moreira, Ada Pellegrini Grinover e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior foram os pioneiros na produção acadêmica no Brasil e o movimento ganhou destaque até a aprovação de todo o arcabouço legislativo, a partir do final da década de 1980 (Lei de Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, entre outros). De lá para cá, o sistema de processo coletivo brasileiro se consolidou, destacando-se entre os países de *civil law*.

No âmbito desta construção doutrinária, os objetivos primordiais da tutela coletiva seriam: a economia processual, o fortalecimento do acesso à justiça e a efetivação do direito material, embora a doutrina também acrescente a eliminação do risco de decisões conflitantes sobre o mesmo tema (Gidi, 2007; Arenhart, 2021). Isso porque, por meio de uma única ação coletiva, são tutelados diversos grupos ou pessoas, evitando-se a proliferação de demandas individuais idênticas, sobre a mesma matéria, além de permitir a tutela de pretensões que, se não coletivizadas, dificilmente seriam tuteladas pelo Poder Judiciário.

Nesses termos, a par do processo civil individual (tutela clássica), há o fortalecimento do processo coletivo, que já contava com a Lei de Ação Popular (1965) e com a Lei de Ação Civil Pública (1985), atingindo a tutela dos direitos de massa e dos direitos difusos e coletivos em larga escala. Todavia, para o processamento destas demandas, não houve um efetivo rompimento do paradigma tradicional do processo civil, de modo que as mesmas bases da retrospectividade, objetividade e bipolaridade "autor x réu" foram transpostas para a tutela coletiva.

Nesses termos, segundo Arenhart (2021, p. 112/113)

> o entrave central para a eficiência da coletivização no direito brasileiro não é apenas normativo. Pelo contrário, identificamos em sua base um dado cultural anterior à legislação e responsável por condicionar o seu conteúdo: o

[85] JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. v. 9 n. 18: Justiça e Cidadania, 1996.

> pensamento individualista liberal, levando à crença de que o processo não pode tocar o sujeito sem sua manifestação de vontade.

Ocorre que, a sistemática da tutela coletiva, por envolver interesses de grupo (transindividuais ou de massa), exige um aparato hermenêutico diverso, trazendo aspectos diferenciados quanto a ampla defesa, contraditório, legitimidade, participação e coisa julgada, tendo pontos extremamente sensíveis, sobretudo diante da vinculação de sujeitos que não participam do processo.

No dizer de Carlos Alberto de Salles (2003), estas questões não encontram uma resposta cômoda somente na aplicação da lógica formal das normas processuais, dispondo que

> Na verdade, a solução das questões técnicas levantadas pelas ações coletivas só encontra o adequado equacionamento a partir do conhecimento do conjunto de fatores que conduzem à sua formulação. Para além de simples opção metodológica, a solução de questões processuais passa a requerer a utilização de instrumentos de análise que possibilitem uma visão ampla do fenômeno processual, lançando mão de recursos teóricos e multidisciplinares que, anteriormente, pouca consideração vinha merecendo dos estudiosos do processo.

Por isso que, ao trazer as matrizes da tutela individual para a condução do processo coletivo alguns entraves surgem, porque neste último a lógica é alterada, visto que o processo deixa de ser autocontido para alcançar interesses que extrapolam as esferas individuais.

O resultado prático, portanto, em não se levar em consideração outros fatores multidisciplinares na condução do processo coletivo, é uma ausência de correspondência com a realização do direito, embora o procedimento legal seguido observe criteriosamente as normas processuais.

3.3 O modelo representativo na tutela coletiva brasileira e suas limitações: afinal, quem melhor representa o interesse do grupo?

Para operacionalizar a tutela dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos[86] e seus respectivos grupos/coletividades e pessoas titulares destes, o sistema jurídico brasileiro adotou uma sistemática de representatividade ficta. Por este sistema, um legitimado processual previsto em lei representa o grupo e conduz a ação e/ou o acordo coletivo.

Nota-se, portanto, que o legislador "utilizou-se de um modelo de legitimidade concorrente e disjuntiva por meio da qual se atribui legitimidade a entes que se supõem realizem adequadamente a defesa dos direitos da coletividade atingida" (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022, p. 207), podendo os legitimados, inclusive, atuarem sozinhos, dispensados os outros indicados no rol previamente delineado por lei.

No Brasil, a tutela coletiva é instrumentalizada, precipuamente, pela Ação Civil Pública, prevista na Lei nº 7.347/1985, que em seu artigo 5º determina quais atores detém legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar[87], indicando o rol abaixo:

---

[86] Esta classificação tripartite é objeto de críticas da doutrina, por ser defasada e de difícil compreensão prática. Muitos não veem sentido em cindir a classificação entre direitos difusos e coletivos, defendendo uma classificação bipartite (Zavascki, 2007; Moreira, 2008; Gidi; 2008). A classificação também foi revista por Edilson Vitorelli, propondo uma nova tipologia dos litígios coletivos em globais, locais e irradiados (2019).

[87] Tentando aprimorar o sistema de legitimidade, o Projeto de Lei nº 1.641/21, substitutivo aos PLs nº 4.441/20 e nº 4.778/20 do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), propõe a ampliação dos legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, nos seguintes termos: Art. 7º. São legitimados para a propositura da ação civil pública: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; IV – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por esta lei; V – as associações civis, agindo por substituição processual, que incluam, entre seus fins institucionais, a defesa dos direitos protegidos por esta lei, independentemente de prévia autorização estatutária, assemblear ou individual dos associados; VI – os sindicatos, para a defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria; VII - a Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive as suas seções, estas para danos locais ou estaduais; VIII - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional; IX - as comunidades indígenas, quilombolas e os povos tradicionais para defesa em juízo dos direitos dos respectivos grupos[87].

> I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico[88]. (Brasil, 1985)

Observa-se, portanto, que não há atribuição legal de legitimidade para pessoa física[89] e para as comunidades envolvidas nas violações de direitos, embora as associações estejam previstas no rol de legitimados[90].

Do mesmo modo, "o processo coletivo não contempla mecanismos específicos para compensar essa ausência das pessoas que serão diretamente impactadas pela decisão no processo" (Vitorelli; Barros, 2022, p.51), visto que o arcabouço normativo não prevê uma regulamentação precisa sobre os instrumentos de

---

[88] Refosco e Ribeiro (2015) consideram que a atuação dos advogados nas ações coletivas poderiam ser uma saída na luta entre grandes empresas e indivíduos, ao afirmarem que *"precisamos de uma reforma que valorize o papel da advocacia na construção de soluções justas, eficientes e efetivas para grandes casos no país. A classe de advogados possui escala e liberdade funcional que possibilitam ganhos expressivos em especialização. Isso é particularmente importante tendo em vista que grandes ações coletivas muitas vezes implicam questões altamente complexas. Advogados possuem grande autonomia sobre suas respectivas agendas profissionais. Isso permite que eles possam se dedicar exclusivamente a um único caso por longos períodos"*. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/opiniao/2015/12/1723799-acoes-judiciais-coletivas-e-as-vitimas-de-mariana.shtml. Acesso em: setembro de 2024. Tenho restrições a esta posição, por entender que não haverá necessariamente mais justiça neste cenário, como colocado pelos autores. A atuação da advocacia tem sido profundamente alterada nos últimos anos. Como veremos no curso deste trabalho, os interesses das vítimas ficam em segundo plano, quando ponderados os interesses pessoais do causídico. O grande incentivo financeiro pode causar o efeito inverso do que o pretendido pelos autores.

[89] No Brasil, a ação popular constitui a única possibilidade de ajuizamento por um cidadão, e, mesmo assim, na prática, o cidadão é comumente cooptado por manobras políticas, sendo ajuizadas ações por meros interesses político-partidários.

[90] Ada Pellegrini Grinover (2008) ao tratar das novas tendências em matéria de ações coletivas nos países de civil law menciona que: a "tendência é sem dúvida no sentido da abertura dos esquemas da legitimação a amplos segmentos da sociedade e a seus representantes: a pessoa física, as formações sociais, os entes públicos vocacionados para a defesa de direitos transindividuais, outros entes públicos a quem compete a tutela dos mais diversos bens referíveis à qualidade de vida – incluindo pessoas jurídicas de direito público".

aproximação da vontade do afetado com os atos dos legitimados arrolados em lei e nem sobre o controle de representação.

Nessa lógica, a doutrina e a jurisprudência têm envidado esforços para construir balizas, a par da ausência de previsão legal expressa, para o controle da representação, o que se convencionou chamar de análise da "representatividade adequada", embora os institutos da representação e representatividade não se confundam[91].

Segundo Gidi (2004, p. 49, tradução nossa):

> A própria noção de "representação inadequada" deve ser vista como uma contradição em seus termos: uma representação inadequada é uma não representação. Consequentemente, embora a legislação brasileira de ação coletiva não aborde este assunto, e ainda não seja a opinião geral entre os juristas brasileiros, sugiro que uma representação incompetente dos direitos do grupo por um representante seja considerada uma violação do devido processo legal garantido por a Constituição Brasileira.

Este controle de representação deveria ser realizado tanto no transcorrer da ação coletiva, quanto em caso de eventual acordo coletivo, de modo que os mesmos parâmetros utilizados para avaliar a presença da representação adequada no âmbito da tutela coletiva, deverão servir para análise desta no âmbito da autocomposição[92], sendo essencial que o interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo seja tutelado em sua maior amplitude, "o que implica obter o melhor resultado possível também nos acordos eventualmente celebrados". (Arenhart, Osna, 2021, p. 273).

A análise do instituto, todavia, não é tão simples, visto que há uma presunção legal de que o legitimado escolhido por lei seria também o representante mais adequado. Isso porque, diferentemente

---

[91] Alguns autores preferem a menção a representação adequada ou atuação adequada, vez que a referência a representatividade estaria relacionada a expressão social do legitimado coletivo. "Fala-se em representatividade para designar a qualidade de uma pessoa, partido ou organização para exprimir politicamente os interesses de um grupo. Está-se no campo da legitimidade política" (Gidi, 2021, p. 21). Portanto, embora próximas, representatividade e representação adequadas não se confundem. A primeira estaria atrelada à ideia de legitimação social da entidade perante a comunidade e a segunda, à ideia como a instituição ou entidade representa o grupo processualmente, para a solução das controvérsias.

[92] Como estaca Gidi (2021, p. 09) "essa visão romântica do acordo nas ações coletivas como composição pacífica de controvérsia ignora o histórico das ações coletivas no Brasil e em outros países. É exatamente no momento do acordo que há o maior risco de fraude aos interesses dos membros do grupo".

do modelo norte americano[93] (*class action*), em que o controle da representatividade é feito *ope judicis*, pelo juiz, e colocada como um pré-requisito para certificação da ação coletiva, o sistema brasileiro opera *ope legis* através desta presunção de que o legitimado também representa de forma adequada os interesses do grupo, tanto do ponto de vista de legitimidade social, quanto procedimentalmente[94].

Resumidamente, no sistema brasileiro, "basta haver legitimidade para haver representatividade adequada (com exceção das associações e das entidades e órgãos públicos das Administração direta ou indireta)" (Costa, 2009, p. 19).

Alguns doutrinadores, como Hermes Zaneti Jr, ainda fazem uma distinção entre legitimação adequada e representação adequada. Aquela seria uma previsão pelo ordenamento jurídico, dentro da ideia de legitimação conglobante, que indica qual é o condutor do processo coletivo que é legitimado para atuar em nome do grupo, por substituição processual. Por outro lado, a representação adequada se traduziria no controle de quem está naquele processo, como representante do grupo e do subgrupo e que, portanto, tutelaria os interesses do grupo e poderia estar em conflito de interesses com este. Ex.: A Defensoria pública deve atuar nos processos coletivos que esteja em outra posição que não a do Ministério Público. Enquanto o MP tutela a garantia dos direitos fundamentais em sentido amplo, a DP atuaria na tutela dos interesses dos necessitados, exercendo outras funções.

Esta questão da representatividade das partes interessadas é reforçada pelo mencionado autor, ao tratar das garantias processuais mínimas no âmbito de um processo justo coletivo ou devido processo coletivo. Assim, Zaneti Jr. destaca as seguintes garantias:

> a) representatividade das partes interessadas (stakeholders - na maior parte dos casos pessoas ou grupos ausentes do processo, na expressão em inglês: absent members); b) direito de influência dos representantes adequados do grupo e o dever de debates por parte do julgador em relação aos fundamentos de fato e de direito debatidos no caso, inclusive com a participação de grupos de interesse através de *amici curiae* ou audiências públicas para o reforço da representatividade argumentativa; c) que o resultado seja efetivo para compor/tratar o conflito coletivo para além das pretensões individuais (2019, p.26).

[93] A class action norte-americana foi regulada pela Rule 23, originalmente de 1938, sofrendo alterações posteriores em 1966, 1988 e 2003 (Costa, 2009, p. 05/06).
[94] Ver ressalva na nota de rodapé 93.

O Projeto de Lei nº 1.641/21, substitutivo aos PLs nº 4.441/20 e nº 4.778/20 do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), propõe que a adequação da legitimidade seja aferida pelo magistrado, que deverá considerar o grau de proteção adequada do grupo ou do interesse protegido, avaliando dados como credibilidade, capacidade e experiência do legitimado, seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos previstos nesta lei, sua conduta em outros processos coletivos, a pertinência entre os interesses tutelados pelo legitimado e o objeto da demanda.

Ainda, o projeto prevê que uma vez reconhecida a ausência de representação, questão de admissibilidade ou legitimidade adequada, a qualquer tempo e em qualquer grau de jurisdição, poderá haver a sucessão processual, dando-se oportunidade para que outros legitimados possam assumir a condução do processo (art. 7º, §7º).

Todavia, estas diretrizes ainda não foram incorporadas no nosso ordenamento jurídico, visto que as reformas necessárias para o aprimoramento do processo coletivo brasileiro, por meio de uma codificação única, ainda não saíram do papel, além de existirem outras propostas de projeto de lei que vão na contramão de todo aparato protetivo coletivo[95].

Sendo assim, a condução das ações coletivas, atualmente, pauta-se no chamado "Microssistema Processual Coletivo", através do qual o operador do direito vai fazendo arranjos, remendos e interpretações das leis de ação civil pública (1985), lei de ação popular (1965), lei do mandado de segurança coletivo (2009), código de defesa do consumidor (1990), código de processo civil (2015), à luz da Constituição Federal de 1988, além de ponderar os aspectos doutrinários e jurisprudenciais.

Embora o tema do controle da representação adequada seja bem desenvolvido pela doutrina, a prática tem apontado que sua utilização somente é recorrente no âmbito jurisprudencial quando as ações são ajuizadas pelas associações (por previsão legal expressa sobre a necessidade de configuração da pertinência temática), ao passo que em relação aos demais legitimados há uma presunção quase que

[95] Antonio Gidi, por exemplo, aponta os graves retrocessos do Projeto de Lei 4778/20 (do CNJ) em seu artigo intitulado: "O Projeto CNJ de Lei de Ação Civil Pública. Avanços, inutilidades, imprecisões e retrocessos: a decadência das ações coletivas no Brasil. Disponível em: https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/223. Acesso em: 1 maio. 2024.

absoluta de adequação[96], não havendo parâmetros para um efetivo controle de representação dos demais legitimados[97].

Assim, embora pareça muito simples do ponto de vista doutrinário, o que se tem verificado na prática é que existe uma

[96] Em pesquisa rápida ao site do Superior Tribunal de Justiça, ao inserir no campo de pesquisa de jurisprudência do STJ a expressão "representatividade adequada", obtivemos como resultado 31 acórdãos, 1356 decisões monocráticas e 08 informativos de jurisprudência, até 2 de maio de 2024. Ressalvadas as menções de IRDR, a maioria das decisões vinculadas ao tema tratavam sobre as associações. Vejamos alguns dos julgados: RECURSO ESPECIAL Nº 2035372 - MS (2021/0384628-3). RELATORA: MINISTRA NANCY ANDRIGHI, JULGAMENTO: 07/11/2023. 1. Não obstante a finalidade associativa possa ser, de forma razoável, genérica, essa amplitude não pode ser demasiadamente abrangente a ponto de salvaguardar qualquer interesse transindividual, fazendo-se referência a tudo. Precedentes. 2. A lei, ao estabelecer os legitimados para promover a ação coletiva, presumivelmente reconheceu a correlação destes com os interesses coletivos a serem tutelados, razão pela qual o controle judicial da adequada representatividade, especialmente em relação às associações, consubstancia importante elemento de convicção do magistrado para mensurar a abrangência e, mesmo, a relevância dos interesses discutidos na ação, permitindo-lhe, inclusive, na ausência daquela, obstar o prosseguimento do feito, em observância ao princípio do devido processo legal à tutela jurisdicional coletiva, a fim de evitar o desvirtuamento do processo coletivo. 3. Na hipótese, verifica-se que a recorrida (ASBRACIDE) tem como propósito a proteção dos consumidores, dos idosos, dos deficientes físicos e do meio ambiente, evidenciando, portanto, uma amplitude desarrazoada nas finalidades da referida associação, o que impõe o reconhecimento da ausência de pertinência temática e, portanto, de sua ilegitimidade ativa. 4. Com efeito, embora seja possível que a finalidade da associação civil seja razoavelmente genérica, no presente caso, a associação recorrida tem por finalidade a proteção de 4 categorias ou interesses amplos completamente diferentes - idoso; deficiente físico; consumidor e meio ambiente -, desnaturando a exigência de representatividade adequada do grupo lesado, tendo em vista a generalidade desarrazoada de seu estatuto, pois, na prática, poderá defender qualquer interesse, subvertendo a função social da entidade associativa. 5. Na sessão de julgamento, esta egrégia Terceira Turma acolheu a sugestão da Ministra Relatora, no sentido de determinar a intimação do Ministério Público Estadual na origem, para que assuma o lugar da associação recorrida, caso possua interesse, nos termos do que determina o art. 5º, § 3º, da Lei 7.347/85. 6. Recurso especial provido parcialmente. Ainda, "a legitimação dos entes políticos para a defesa de interesses metaindividuais é justificada pela qualidade de sua estrutura, capaz de conferir maior probabilidade de êxito na implementação da tutela coletiva, bem como não se questiona sua pertinência temática ou representatividade adequada, por serem presumidas". REsp 1.509.586-SC, Rel. Min. Nancy Andrighi, por unanimidade, julgado em 15/05/2018, DJe 18/05/2018; (grifos nossos).

[97] Pontualmente, quanto ao Ministério Público e a Defensoria Pública, a jurisprudência já promoveu alguns debates sobre a ligação do direito e o ente postulante, como nas discussões sobre a possibilidade de o MP representar direitos individuais homogêneos.

grande dificuldade de operacionalizar e trazer da doutrina para a condução processual este tão falado e desejado controle quanto aos demais legitimados.

E isto se deve a diversos fatores. Um deles é a formatação da atuação institucional prevista constitucionalmente, sobretudo, quanto ao Ministério Público e às Defensorias Públicas da União e do Estado, que atribui uma legitimação extraordinária e presume a adequação destes na defesa dos interesses da coletividade. Outro fator é a ausência de critérios concretos balizadores, pois se a própria lei presume a legitimidade e representação adequada daqueles legitimados pré-estabelecidos, em tese, somente em circunstâncias muito específicas poderia se infirmar esta adequação à revelia da lei.

Nesta configuração, embora a adequação do polo ativo da ação coletiva seja uma ferramenta importante, este controle fica mais difícil quando a atuação dos legitimados é conjunta, como no próprio caso Braskem, em que vários atores institucionais participaram das tratativas. Observa-se, por exemplo, que no acordo decorrente da ACP dos Moradores, que tratou especificamente da tutela de direitos individuais homogêneos, da realocação e reparação dos danos, houve participação do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública do Estado e da Defensoria Pública da União, conjuntamente, representados por mais de dez atores institucionais[98].

Sendo assim, é preciso ponderar sob quais argumentos e critérios concretos poderia se dizer que o Ministério Público Estadual e Federal e a Defensoria Pública do Estado e da União[99], com

[98] Na própria ADPF 1105 que trata do caso Braskem, a Ministra Carmem Lucia ressalta este ponto, ao afirmar: "anote-se que os acordos impugnados nesta arguição foram firmados pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Alagoas, sendo que no acordo relativo à área do Flexal e no acordo para desocupação das áreas de risco também houve a participação da Defensoria Pública da União e, neste último, participou a Defensoria Pública de Alagoas. A homologação dos acordos foi acompanhada, ainda, pelo Observatório Nacional de Causas de Grande Repercussão, instituído pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público", a indicar que o critério representatividade adequada teria sido observado.

[99] Tem crescido os argumentos favoráveis a atuação das Defensorias Públicas como *custos vulnerabilis.* "Essa atuação coletiva é atípica, pois não se limita, exclusivamente, aos hipossuficientes econômicos, abrangendo, também, os necessitados informacionais, organizacionais, sociais ou hipervulneráveis, quando cumulam mais de uma vulnerabilidade. Nesses grupos, estão idosos, crianças e adolescentes, mulheres vítimas de violência, consumidores, pessoas em situação de rua, em situação de

atribuições constitucionais definidas para a tutela dos direitos coletivos, deveriam ser substituídos processualmente por outro legitimado mais adequado, em caso de eventual inadequação da representação. E neste caso, quem seria o legitimado mais adequado?

É forçoso lembrar que, no caso Braskem, a União, o Estado e o Município também figuraram como réus em algumas das ações coletivas, de modo que restaria pouco espaço para eventual substituição do legitimado. Neste caso, restando apenas as associações, questiona-se se, eventualmente, as associações dos moradores teriam estofo técnico e a pertinência exigida pela lei.

É preciso rememorar, inclusive, que uma das únicas ações movidas pela Associação dos Empreendedores no Bairro do Pinheiro (autos de nº 0806031-19.2019.4.05.8000 - Ação Declaratória com pedido cautelar de exibição de documentos, visando à declaração da existência da relação fáctico jurídica entre a conduta dos réus e o resultado danoso sofrido pelos associados) foi extinta por questões processuais.

Neste caso, não havendo possibilidade de substituição por outra associação, por exemplo, cair-se-ia na excepcionalíssima hipótese de extinção do feito diante da impossibilidade de encontrar algum legitimado para ser substituído, que oferecesse uma representação adequada ao caso[100], o que não nos parece que seria a melhor solução.

Outro ponto que merece ser mencionado é se a consulta à população seria um requisito de controle da representação adequada e, em que consistiria esta consulta para se concluir que não teria sido suficiente? Para tanto, analisemos a doutrina.

Susana Henriques da Costa (2009) discorre que para configuração da representatividade adequada deve-se garantir que a coletividade tenha sido *satisfatoriamente ouvida e defendida*.

Arenhart e Osna (2021) afirmam que, em primeiro lugar, é necessário que o controle seja *constante*, ao longo de todo o processo e que o legitimado demonstre sua *capacidade de bem representar* os interesses, sendo fundamental avaliar se a participação *efetivamente*

privação de liberdade, dentre outras" (DPU, 2024) Disponível em: https:// direitoshumanos.dpu.def.br/custos-vunerabilis/, acesso em setembro de 2024.

[100] Cito como precedente o REsp 1.177.453/RS e a doutrina: "verificado que um legitimado coletivo (abstratamente previsto) não tem condições de proteger adequadamente o interesse metaindividual, impõe-se a sua substituição, devendo ser excepcionalíssima a hipóteses em que essa condição resulte na extinção do feito" (Arenhart; Osna, 2021, p. 223).

se dá na defesa do interesse representado e que nos casos de direitos individuais homogêneos deverá haver *comunicação constante entre o representante e o grupo.* Todavia, estes mesmos autores reconhecem que "esse fator só pode ser apreciado de forma dinâmica e casuística", devendo haver "prudência no controle da representação adequada", sob pena de inviabilizar o prosseguimento da ação coletiva.

Veja-se, portanto, que as balizas doutrinárias são absolutamente subjetivas e o controle de difícil ou rara configuração.

Em decisão proferida nos autos da ACP dos Flexais de nº 0801886-75.2023.4.05.8000 movida, posteriormente, pela Defensoria Pública do Estado à revelia das demais instituições, por não haver concordância daquela com o outro acordo firmado para revitalização dos Flexais pela DPU, MPF e MPE, o magistrado pondera alguns destes pontos:

> Em outra sede, em questão que envolve aspectos formais e subjetivos do negócio jurídico (legitimidade dos órgãos signatários), a DPE/AL alegou a falta de consulta da população como causa de nulidade do acordo. Contudo não indicou qualquer base legal para tanto, desconsiderando a legitimidade constitucional que detém o MPF e o MPE para representar os interesses coletivos da sociedade. E ainda que não o fossem, o que - repita-se - não é o caso, a análise dos documentos constantes dos autos (id 4058000.13133918) firmou meu convencimento de que a população dos Flexais foi consultada durante as tratativas que culminaram com a celebração do acordo, com escuta das necessidades e pleitos da comunidade afetada e com a elaboração de vários estudos sobre o tema, tudo de forma pública, sem sigilo.
> Vejo que, entre janeiro/2021 e a celebração ao acordo em outubro/2022, foram feitas pelo menos 09 (nove) reuniões com os representantes dos Flexais, assim como com os demais atores envolvidos nas tratativas, bem como visitas técnicas à região pelos representantes do MPF nos dias 09/03/2021, 06/12/2021 e 07/03/2022, com vistas à busca de subsídios para resolução da problemática dos moradores da região. Também o MPF acompanhou a 2ª Rodada de Conversa com moradores das comunidades do Flexal de Cima e de Baixo, no dia 15/02/2022, com vistas a confeccionar relatório técnico detalhado do evento, além de ter recebido, em 03/0/2022, grupos de moradores para uma reunião presencial na sede da Procuradoria da República em Alagoas.
> 36. Sigo, então, examinando o acordo quanto ao seu aspecto subjetivo, ou seja, a legitimidade dos órgãos signatários da avença, bem como a necessidade de participação da DPE/AL no acordo e da consulta/autorização da comunidade, vejo que o art. 127 da Constituição Federal assegura que "*o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*", encontrando-se entre as funções institucionais do MPF, nos termos do art. 129, III, da CF, "*promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de*

outros interesses difusos e coletivos". Da leitura dos dispositivos acima, é inegável que o MPF e o MPE são instituições que têm legitimidade e autonomia funcional para a celebração do acordo objeto da presente ação, sem restrições ou requisitos condicionantes.

A ausência de participação da DPE/AL na formalização do acordo é juridicamente irrelevante para a sua validade, pois o Ministério Público não necessita de sua cooperação, anuência ou autorização para exercer as suas atribuições funcionais, tampouco existe dispositivo legal determinando que acordos de reparação coletiva só sejam válidos com a participação da DPE, ou mesmo mediante consulta da sociedade. O Ministério Público - repita-se - é constitucionalmente legitimado para representar os interesses da coletividade em questões ambientais, relativas ao patrimônio público e social, bem como em outras demandas que atinjam interesses difusos e coletivos. (grifos nossos).

Tem-se, portanto, que a conjugação: a) da ausência de requisitos legais expressos, b) da legitimidade/representação adequada presumida das instituições pela Constituição; e c) da realização de nove reuniões, três visitas técnicas, uma rodada de conversas e uma reunião presencial com um grupo de moradores, foi suficiente para o convencimento do Magistrado de que houve consulta à população previamente ao acordo, pois de fato, houve.

Portanto, ainda que os outros pontos fossem superados, fazendo-se uma interpretação dentro do "microssistema de processo coletivo", o requisito de consulta à população, em uma análise legal e subjetiva dos seus termos, teria sido devidamente preenchido no caso Braskem.

Em entrevista com os atores institucionais do caso, quando questionados sobre os possíveis entraves legislativos ao controle de critérios de representatividade, tivemos as seguintes percepções:

(P) Na sua percepção, a legislação vigente sobre tutela coletiva também constitui entrave a participação e ao controle de critérios de representatividade?

(AI – Defensor Público do Estado) Eu acho, Larissa, sinceramente, que não tem um projeto do Código, né? Tem. Por exemplo, eu pedi a uma audiência judicial pública, o juiz ali não se pronunciou, pediu, determinou uma nova perícia, veio a questão do "Ilhamento". Estou dando o exemplo dos sujeitos. Mas eu vejo uma má vontade muito grande de fazer uma audiência judicial pública. Como é que você vai dar uma decisão sem essas vítimas, que são os verdadeiros titulares do direito que está em jogo, que é substituto processual, participar da construção desse ato decisório da vida deles?

Eu vejo uma certa má vontade de ouvir essas pessoas. Se tivesse uma legislação, ele teria, obrigatoriamente, essas audiências. Então, eu acho que alguns pontos precisam serem levados em considerações, eu acho, em termos de proposta legislativa. Eu acho que precisa realmente de um código processual coletivo, um código, um capítulo no CPC, sobre direito processual coletivo. Acho que era necessário.

***

(P) Na sua percepção, a legislação vigente sobre a tutela coletiva também constitui ou constituiu entrave a participação, ao controle de critérios de representatividade adequada, visto que não há uma previsão legal expressa nesse sentido?

(AI – Magistrado) Bom, aí é uma opinião não na condição de ator do processo. digamos assim, como... eu falo muito mais na condição aqui de um estudioso que estuda processo do que propriamente como juiz da causa. Porque eu ensino essa disciplina na faculdade, estudo. E eu diria que, no meu ponto de vista, na minha compreensão, o processo coletivo é um instrumento para tornar esses direitos mais efetivos. Por que o que é que havia antes do processo coletivo? As lides multitudinárias. Eu posso dizer com conhecimento de causa porque várias dessas ações tramitaram na Justiça Federal em Alagoas, sobretudo ações de servidores que buscavam discutir e reajuste salarial.

Então, quando não se tem um instrumento como o do processo coletivo, o que resta é o processo civil tradicional. Você entra com a ação individual, com o litisconsórcio ativo-facultativo. Imagina um caso como esse com 15 mil famílias ou 14, 15 mil famílias, 40 mil pessoas numa ação. O que aconteceria seria a reprodução de inúmeras demandas idênticas, né? Como chegaram a tramitar vários processos. Porque a gente fala no caso Braskem como se fosse um caso só, não é. O caso Braskem é um macro litígio, mas as ações propostas envolvendo esse marco litígio são várias. Só de ações coletivas são mais de 12. E ações individuais foram milhares.

Então, o processo coletivo é um instrumento moderno que permite encontrar uma solução ou uma maneira mais racional de buscar a solução para esse conflito coletivo, por esse marco litígio. E dessa maneira, se atingem algumas finalidades como economia, eficiência. Claro que o processo coletivo suscita esse problema da legitimação, porque dada a inviabilidade prática de se trazer para o processo individualmente todas as pessoas afetadas, estabelece-se essa solução de uma legitimação extraordinária.

E o legitimado extraordinário é sempre um substituto processual. Não me parece, no entanto, que seja um problema ou que seja um defeito da legislação, essa maneira. Na verdade, é a maneira que funciona, né? A gente precisa conhecer e entender a realidade, e a nossa realidade em particular brasileira. Se você for comparar, por exemplo, as ações americanas que foram inspiração para essa legislação, que foram chamadas de *class actions*, eram basicamente ações de associações.

Você tinha a participação das pessoas. Mas, no Brasil, não há essa cultura. Talvez isso possa surgir. Mas, na minha experiência, na minha compreensão, você não vai enxergar isso no dia a dia. Você não tem a cultura de se organizar em associações para reivindicar direitos. Então, no fundo, o papel institucional do Ministério Público, sobretudo, tem sido esse, de tomar a defesa desses direitos individuais homogêneos, sobretudo de dimensão social. Você vê as ações envolvendo direitos individuais homogêneos no Brasil. Normalmente são ações do Ministério Público, essa é a causa previdenciária, essa é a causa laboral, essa tem que ter outra.

Então eu acho que, eu não entendo que seja um problema da legislação brasileira. Eu acho que a legislação brasileira está adequada à realidade nacional. Não acredito que funcionaria de outra maneira. Agora, claro, a

legislação já prevê audiência civil pública, prevê alguns expedientes. Nesse caso, houve audiência pública, salvo engano, embora eu não tenha participado, mas eu me recordo da notícia nos autos de que houve pelo menos uma ou duas.
(P) Qual a percepção então do senhor sobre esse argumento de que haveria uma ausência de controle de representatividade adequada no caso Braskem?
(AI – Magistrado) No caso específico Braskem ou na legislação em si?
(P) No caso específico Braskem.
(AI – Magistrado) Veja, no caso Braskem, o que eu posso dizer é que essa crítica tem várias origens diferentes, né? do ponto de vista... Na minha função como juiz, não cabe a mim fazer a análise, digamos, política de como o processo é conduzido. A minha análise é formal, sobretudo se tratando de um acordo que foi feito para ser homologado.
Esse acordo da Braskem, é preciso que se diga, ele resultou de um esforço institucional do Poder Judiciário. O Poder Judiciário, entenda-se, as instituições que formam o Poder Judiciário, sobretudo partiu do Conselho Nacional de Justiça. O ponto até inicial desse acordo foram essas visitas feitas pela conselheira doutora Maria Tereza Uille, que convocou, a palavra é essa, os membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da empresa, do Poder Judiciário Estadual e da Justiça Federal para participar de reuniões, porque o processo foi incluído no Observatório Nacional das Demandas de Alta complexidade. E a doutora Maria Tereza tinha uma preocupação genuína e extremamente relevante quanto à integridade física dessas pessoas.
Se for o caso, eu recomendo que se você puder ter a oportunidade de falar com ela, fale. Ela foi a primeira pessoa, digamos, a protagonizar e a tomar liderança nesse processo de buscar uma saída no meio de acordo. Porque o problema é o seguinte, você tem essas pessoas numa área que, segundo a Defesa Civil, está em risco de se desabar e elas precisam desocupar essa área e não tem solução em vista. A ação foi ajuizar, está tramitando, mas a empresa, naquele momento, não reconhecia sua responsabilidade e arguia a necessidade de fazer uma prova pericial, que seria de alta complexidade. Então, não havia, no horizonte do tempo, uma solução, uma solução tempestiva para o problema. E que solução se faria? Então, a ideia da conselheira foi de buscar uma solução negociada. Esse acordo, quando foi obtido, ele foi obtido num tempo bastante razoável, se se considerar sobretudo o tempo de tramitação de um processo.

***

Assim, em termos concretos, do ponto de vista prático, o controle de representação nas ações coletivas fica à mercê de critérios subjetivos e praticamente limitado à atuação das associações, por previsão expressa de lei.

Nesta senda, temos que representação e participação não se confundem. É possível que se fale em representação adequada, sem participação, a depender de como o litígio se apresente, embora alguns mecanismos utilizados na prática da tutela coletiva para estabelecer a participação venham servindo de algum modo para chancelar a ideia de representação adequada.

Portanto, a verificação da representação adequada do legitimado coletivo, deve-se pautar na possibilidade de correção de eventuais deficiências que possam comprometer o desfecho do litígio, sempre que possível. Por exemplo, em ações que envolvem violações de direitos de hipervulneráveis[101], ainda que ajuizada pelo Ministério Público, será preferível a adequação do polo ativo para inserção das Defensorias Públicas como *custos vulnerabilis* ou dentro da ideia de "Defensor do Grupo".

Como resposta ao questionamento do capítulo (afinal, quem melhor representa o interesse do grupo?), reconhecemos que reproduzimos um discurso de apropriação como se soubéssemos mais das gentes do que elas, de maneira que, intuitivamente, a resposta deveria ser: os próprios grupos, a sociedade ou suas comunidades. Todavia, ainda assim remanesceria o "como trazê-las" ao processo?

Por esta razão, a par desta verificação da representatividade e representação, o incremento da participação através de critérios procedimentais que levem em consideração a centralidade decisória dos afetados, podem conferir maior legitimação aos processos coletivos e aos acordos eventualmente ofertados e a sua consequente homologação, bem como, aprimorar a percepção do usuário do sistema de justiça, em uma perspectiva procedimental, como será indicado adiante.

3.4 Da participação

De início, é preciso pontuar que a teoria da participação não nasce no Direito, emergindo de outros saberes advindos da sociologia, psicologia, economia, ciência política etc. E, mesmo no âmbito do Direito, diversas abordagens sobre a participação podem ocorrer, seja na construção do aparato legislativo até o desenvolvimento de técnicas processuais.

Para o ponto que interessa à pesquisa e, após analisarmos o sistema de representatividade ficta, partindo do pressuposto de que

[101] É interessante observar como são construídos os conceitos de vulneráveis e hipervulneráveis. Quem elege esses grupos? Carlos Nelson Konder e Cíntia Muniz de Souza Konder (2021) fazem esta análise e abordam como a utilização generalizada pelo direito do consumidor deu ensejo à formulação do conceito de hipervulnerabilidade e analisa a utilização dessa categoria pela jurisprudência, apontando o perigo de novo processo de expansão.

representação e participação não se confundem, deve-se perquirir, então, se a participação direta seria um elemento instrumental ou essencial ao processo coletivo e quais as implicações das duas visões.

Sofia Temer (2022) menciona que a participação plena vem sendo questionada no Brasil e fora do país, ao indicar que é inviável (e sequer adequado) assegurar a todos os sujeitos os mesmos e irrestritos poderes e faculdades. A autora faz referência ao autor estadunidense Robert Bone, que também é trazido por Vitorelli (2019) em capítulo destinado a analisar a participação e representação em ações coletivas. Bone[102] (1992) apresenta uma visão, segundo a qual, na participação instrumental, a participação não seria um valor em si mesmo, mas um valor na medida em que proporciona acréscimo de qualidade ao resultado do processo. Por sua vez, a participação como um elemento essencial assumiria um valor em si mesma, independentemente da contribuição para o resultado daquele.

Nesta visão, se a participação direta fosse considerada como um elemento essencial e absoluto não haveria esforço argumentativo para sustentar o nosso processo coletivo representativo, onde, como visto, opera-se uma ausência de vínculo jurídico e/ou fático entre representante e representado, local em que todo palco de discussões ocorre sem a participação dos verdadeiros titulares do direito material.

Talvez, a razão do apelo à essencialidade decorra de toda a construção trazida sobre o princípio do contraditório, base forte da tutela individual e, quem sabe, do medo de se dizer que não sendo essencial a participação no processo, fragilize-se por completo todo o aparato erigido até hoje em torno da ideia de um caráter quase que absoluto atribuído àquele princípio.

Neste viés, parece-nos mais coerente com a ideia de instrumentalidade metodológica trabalhada nesta pesquisa, entender a participação direta como um elemento instrumental da tutela coletiva, muitas vezes necessária para conferir a qualidade do

[102] No mesmo sentido, Laurence Solum (2004) considerando o modelo de participação de justiça processual, dispõe que este modelo sustenta que a justiça processual exige que as pessoas afetadas por uma decisão tenham a opção de participar do processo pelo qual a decisão é tomada.

processo e influenciar o debate[103]. E, não sendo essencial, poderá pontualmente ser restringida, a depender da configuração e natureza do litígio.

Exemplifico com o próprio caso Braskem. A ACP e o Acordo Sonares, que tinham por finalidade a paralisação imediata da obra de perfuração de novos poços, de estabilização, aplicação de sonares e outras medidas absolutamente técnicas, poderia ter restrição de participação direta da população, como teve, sem qualquer comprometimento da qualidade do instrumento (acordo). Diferentemente do que ocorre quando a restrição ou fragilidade da participação está diretamente relacionada com a violação de direitos individuais homogêneos, como no caso da ACP dos Moradores e na ACP dos Flexais.

Fixados estes pontos, trataremos da participação direta dos titulares do direito no processo civil coletivo (decorrente de violação de direito individual homogêneo), partindo de uma abordagem direcionada à perspectiva metodológica do acesso à justiça[104], centrada na experiência do usuário, cuja importância não é apenas finalística, de resultados, mas também procedimental. Esta perspectiva está centrada na experiência das pessoas[105] com a justiça

---

[103] "A concepção essencial da participação parece ser a preferida entre os autores brasileiros que escrevem sobre o contraditório. Entretanto, os mesmos autores são da visão instrumental do processo, o que não deixa de representar incongruência. A instrumentalidade do processo somente é consistente no contexto de uma concepção instrumental de todos os seus elementos, inclusive da participação" (Vitorelli, 2019, p. 193).

[104] Esta seria apenas uma das vertentes do acesso à justiça, entendido também como um direito social "cuja realização depende de escolhas políticas orientadas pela promoção da participação efetiva e paritária no sistema de justiça" (Asperti, 2018, p. 85).

[105] Sobre a necessidade de estabelecimento de diálogo e como a escuta dos envolvidos reflete na percepção destes sobre o procedimento, temos também a ADPF 709/STF proposta em 2020, visando o estabelecimento de medidas de proteção às comunidades indígenas para conter o avanço da pandemia nos territórios indígenas. Neste caso, por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), fora instalada uma instância denominada *Sala de Situação*, que deveria servir para que o Estado brasileiro e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) estabelecessem um "diálogo intercultural" (Brasil, 2020, p. 15). Mas segundo Godoy, Santana e Oliveira (2021) "nada fez o STF, contudo, para garantir que, nessa instância de diálogo, os povos indígenas fossem ouvidos, que não fossem tratados como uma população uniforme, nem que tivessem suas experiências consideradas. Não basta que se reconheçam as narrativas indígenas, mas também

civil, organizações e instituições (Sandefur, 2008) e "leva à reflexão sobre como as desigualdades são reproduzidas pelo próprio sistema, pelo processo e pela tutela jurisdicional, pelas mais variadas razões" (Asperti, 2018, p. 62).

Por meio desta abordagem, pretendemos responder às seguintes indagações: por qual razão, mesmo com uma adesão de mais de 90% aos acordos do Programa de Compensação Financeira no caso Braskem, a percepção do usuário de justiça quanto ao acordo institucional não corresponde ao correlacionado "êxito" dos acordos? O que isto tem a ver com o direito de participação no processo?

Para tanto, utilizaremos a construção conceitual sobre Justiça Procedimental, em seus aspectos subjetivo e objetivo, com predomínio de análise do aspecto subjetivo, partindo dos trabalhos desenvolvidos por E. Allan Lind e Tom R. Tyler no livro *The Social Psychology of Procedural Justice*. Esta perspectiva psicológica da justiça processual no direito teve suas primeiras investigações na década de 1970[106], emergindo uma preocupação no âmbito jurídico com os procedimentos e a especulação sobre as reações dos litigantes, advogados, juízes e jurados a estes procedimentos (Lind; Tyler, 2013, p. 06).

Isso porque, para que se possa compreender a perspectiva e experiência do usuário do sistema de justiça (e não do Judiciário apenas), também é necessário levar em consideração o questionamento de como ocorre a interação daquele com os atores institucionais envolvidos.

Segundo os estudos de Lind e Tyler (2013, p. 04) em livre tradução, "as pessoas se sentem normalmente mais bem tratadas quando tem a oportunidade de expressar o seu ponto de vista sobre a sua situação", o que nem sempre é permitido pelo sistema jurídico devido às preocupações judiciais com a eficiência, sendo que o ato de fala muitas vezes é tido como um entrave a boa marcha processual.

---

seus narradores e isso significa atenção aos seus costumes de fala, seus tempos e, inclusive, relevância com a desconfiança que depositam em nós. (...) Essa abertura ao diálogo, todavia, não pode prescindir de elementos fundamentais para que um diálogo genuíno ocorra: quem discute, de qual posição, sobre o que se discute. Um diálogo no qual os agentes são majoritariamente estatais, militares, sem apreço ou abertura aos indígenas e suas particularidades (desde a inclusão digital para a Sala de Situação até os seus reclamos mais básicos pelo cuidado, ao menos respeito, de suas vidas) ignora os sujeitos mais fundamentais de todo o processo: os próprios povos indígenas".

[106] John Thibaut e Laurens Walker (1975) são citados como os precursores da justiça procedimental, através da obra Procedural Justice: a Psychological Analysis.

Valendo-me dos ensinamentos da Justiça Restaurativa, onde há uma preocupação com os atos de fala das vítimas[107], parto da premissa de que "o processo em si conta muito" e o importante não é apenas e necessariamente o que acontece, mas também o modo como se chega à decisão (Zehr, 2014, p.191).

Elaborando uma distinção entre os critérios de justiça objetiva e subjetiva, Lind e Tyler (2013) relatam que na primeira, os critérios utilizados no direito para avaliar um procedimento estariam voltados aos resultados que indicassem padrões de justiça, coerência, exatidão das decisões, o custo e eficiência do procedimento. Por outro lado, os critérios de justiça subjetiva abarcariam aspectos sobre percepção da justiça processual, a satisfação dos litigantes e a adesão destes às instituições, além da obediência ou cumprimento de regras substantivas, que se presume serem afetadas pelos procedimentos e critérios objetivos.

A partir desta compreensão, diversos estudos indicaram que níveis elevados de percepção de justiça processual conduzem a avaliações mais favoráveis do desempenho das instituições e autoridades jurídicas, ainda que os resultados não sejam os mais vantajosos. Em outras palavras, o efeito da justiça processual na justiça distributiva é reduzido quanto não há envolvimento ou participação direta no procedimento.

Ainda, de acordo com os mencionados autores, quando são utilizados procedimentos justos, os sentimentos em relação às autoridades permanecem positivos, independentemente do caráter favorável dos resultados. Já quando utilizados procedimentos

[107] Mais à frente serão mencionados alguns regulamentos e resoluções que revelam como temos uma cultura de suprimir o ato de fala de vítimas e grupos, como a proposta da Nota Técnica nº 01/2024 do OCECAR (Observatório de Conflitos Estruturais, Complexos e de Alta Repercussão das ESM/AJURIS). Aqui, sugere-se que a redação do § 8º do art. 2º, na parte que afasta a possibilidade de não haver contato direto com o magistrado, pudesse ser modificada, embora se saiba que parte do regimento interno do STF neste ponto, como parâmetro. Trata-se de um distanciamento expresso desnecessário, pois o § 5º já indicou que haverá uma seleção das pessoas ouvidas com fixação de tempo para manifestação, não havendo necessidade de uma disposição expressa. Isso imprime sensação de afastamento da população envolvida, que muitas vezes só quer um momento de fala. Então, sugere-se a alteração para suprimir esta parte, porque na própria condução da audiencia o magistrado já pode avaliar a necessidade de permitir o ato de fala de outros que não estavam habilitados, inclusive. Sem que haja uma proibição expressa. Mais uma vez, é o cuidado com o procedimento que fará também a diferença no desfecho final do caso.

injustos, os resultados negativos conduziriam a um sentimento negativo em relação às autoridades envolvidas[108].

Esta tensão entre participação e percepção do usuário permeia todo o caso Braskem, visto que na prática os mecanismos escolhidos para escuta dos usuários não teriam sido eficientes, sobretudo pela ausência de centralidade decisória nas reuniões e audiências públicas. Reiteradamente, "as vítimas da Braskem têm se posicionado sobre o acordo, alegando que não foram ouvidas e tampouco assessoradas de modo a ter suas reivindicações atendidas para uma justa reparação dos danos" (Simões, 2023, p. 72).

Observa-se, assim, que por mais que acordos extrajudiciais e compensações financeiras envolvendo os afetados tenham sido realizados, com alta adesão, a sensação de ausência de uma efetiva participação direta dos atingidos nas tratativas e reuniões, gerou uma insuficiência de captação dos anseios dos grupos envolvidos, sobretudo quanto aos prejuízos subjetivos causados pelos danos decorrentes da exploração de sal-gema no local do evento.

Embora acompanhados de advogados, os moradores tiveram uma percepção de desamparo sobre informações relevantes do caso e de supressão de suas falas. Em outros termos, do ponto de vista formal e legal, é preciso reconhecer que muitas audiências, reuniões e visitas foram realizadas no caso Braskem, mas o que se coloca aqui é se tais atos teriam ocorrido meramente *pro forma*, o que é sintomático na tutela coletiva de modo geral, como uma chancela ao suposto preenchimento do requisito da representação adequada.

Vejamos as falas de alguns moradores neste aspecto:

> **(P) O senhor chegou a participar de alguma audiência pública ou reunião sobre o caso antes dos acordos ou durante as tratativas? E se o senhor participou, se o senhor teve a oportunidade de falar nessa reunião?**
> (M2) Eu tive a oportunidade de falar em uma dessas reuniões, não lembro a data. Então lembro as pessoas, porque eu fui tão enfurecido com isso, eu tive a oportunidade de falar, eu desabafei aqui e ficou tanto faz como tanto fez. Foi no CEP. Reuniões a gente foi várias, né, e nunca resolveu.
> **(P) Essas reuniões eram com as instituições, o Ministério Público, a empresa?**
> (M2) Sim, sim, sim. Na maioria dessas reuniões públicas, estavam presentes os órgãos públicos, aquele que nos representa, o Ministério Público Federal, o

[108] No Brasil, Fabiana Luci de Oliveira e Luciana Gross Cunha (2016) também realizaram pesquisa que aborda a percepção dos usuários, perquirindo acerca dos indicadores subjetivos de acesso à justiça, no trabalho intitulado "Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil".

Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União. A Defensoria Pública do Estado, o doutor R..., ia, mas não era muito frequente não, porque a visão dele já foi outra nesse campo, já viu que... Ao qual nessas audiências públicas, só quem tinha vantagem de fala era Braskem. Só Braskem. Os órgãos públicos ficavam ao lado, mas o Braskem é quem mantinha o domínio.

(P) Os moradores que iam a essas reuniões e audiências públicas ficaram só como ouvintes?

(M2) Sim, sim, sim. Ficaram só como ouvintes porque na fala deles era o maior problema pra falar e quando conseguia falar era aquele desabafo que eles próprios não davam atenção, entendeu?

(...)

(P) Com o poder de judiciário, através dos juízes, não teve nenhuma audiência designada, que o senhor tem conhecimento?

(M2) Não.

(P) Como foi o recebimento de informações sobre esse caso? Sobre as ações judiciais? Sobre os acordos? Como que vocês ficavam sabendo e recebendo essas informações? Através de que órgão? De que canal?

(M2) Veja, essas informações eram da forma que eles queriam. Os órgãos competentes aqui de Maceió eram quem tomavam a frente disso aí. As associações, muitas associações começaram a cair em cima. Era o que se espalhava mais a notícia, até se formalizar mais outras associações. Mas a gente só sabia dessa forma. Das associações dos moradores. Isso, porque a Braskem passava o que ela queria, o que ela dizia, acabou, é isso, é isso, tchau.

(P) Se o senhor quisesse uma informação sobre o estado, da questão das minas, o senhor conseguia se informar sobre a defesa civil?

(M2) Não, a defesa civil, municipal, até hoje... Até hoje, não é verdade? Até hoje ela é omissa a isso. A defesa civil municipal como órgão público municipal, prefeitura do Maceió, é omissa a tudo isso. A prefeitura municipal, o prefeito, ele é omisso ao que a Braskem faz.

(...)

(P) Houve algum contato, interação com os atores do sistema de justiça? Você teve a oportunidade de falar com os promotores, defensores? Esse contato é de ir direto com a comunidade, né?

(M2) Sim. O único órgão de justiça no Estado que dá assistência à população chama-se Defensoria Pública do Estado, com a autoria do Dr. R.... Ele é o único que está com a comunidade, que faz pela comunidade, que luta contra essa injustiça, contra esse crime causado pela Braskem

(P) Qual a sua opinião então sobre a participação das vítimas nessa elaboração dos acordos indenizatórios que foram feitos? E nesses outros acordos até que implicaram em alterações urbanísticas, sociais, existem outros acordos também, não só da ACP dos moradores, né? Como o senhor vê isso? Teve essa interação, essa participação?

(M2) Olha, os moradores, de um modo geral específico, ele não teve participação de nada. Ele não teve direito de nada. Eu faço parte do movimento unificado das vítimas, eu também sou do movimento, se eu me lembro e é a maior briga pra gente ter participação em alguma coisa. Eles fizeram, esses órgãos fizeram e fazem por debaixo dos quadros, só entre eles e a Braskem. Tivemos umas participações com o governo de Alagoas, governo do estado e também com o senador Renan Calheiros. Foi quem deu início a esse projeto da

CPI. Mas fora isso, pra gente ter acesso a qualquer tipo de informação dessa, é muito difícil. Só da forma que eles querem chamar A e B pra tirar aquela foto e dizer que foi feito isso e aquilo, mas não foi. Não tem nada feito, nada a favor da população até o momento.

***

(P) Não teve nenhuma audiência judicial, eu falo, pelo Poder Judiciário?
(M5) Não. O que a gente vê de fora, como eu brinco, eu digo, a gente que é pinhão fica olhando pra lá, o que vê é que tá todo mundo comprado pela Braskem. Já num olhar mais criterioso como eu posso usar a mão disso, eles usam, não é comprado pela Braskem, mas a Braskem, pelo seu poder jurídico, eles vão entrando nas brechas, aí vai entrando nas brechas, nas brechas, é recurso, é impondo, como eles chegaram para mim, disseram que não vai mais alugar o galpão. E eu que procuro a justiça. Quando chegar na justiça, ele vai inventar uma coisa, vai entrar numa brecha, entrar em outra, em outra, até que eu desista. É por aí. E isso, quem entende do processo mais ou menos como eu? E quem não entende?

***

(P) A senhora chegou a participar de alguma audiência pública ou reunião sobre o caso?
(M3) Não, audiência pública na época, não. Eu tive só as reuniões que na época não foram nem presenciais. E a última, quando a gente fechou o acordo foi presencial, um advogado veio, né, de um escritório de São Paulo e marcou, e a gente levou o espaço numa sala no shopping e a gente foi presencialmente para poder marcar o martelo.
(P) A senhora chegou a participar de alguma reunião com os promotores, defensores?
(M3) Só no caso dos animais. No caso dos animais, sim. A gente tem há quase 4 anos que tem essa ... esse inquérito administrativo, então, o promotor, o Dr.(...), da 4ª Promotoria do Meio Ambiente, é ele quem, a cada 3 meses, a gente tem essas audiências que são públicas, né, em relação para fazer as tratativas dos animais, criou-se uma agenda resolutiva, mas só nesse aspecto dos animais a gente tem.
(P) No Poder Judiciário foi designada audiência, ou seja, pelos juízes das ações, né? tem informação, se foi designada alguma audiência pública?
(M3) Antes de dar uma homologação? Eu acredito que tenha, sim. Tida audiência pública, eu não me recordo agora.
(P) Como tem sido ou foi o recebimento de informações sobre o caso, né? sobre as ações, sobre os acordos, sobre a questão mesmo ali das minas, da situação do solo. Onde a senhora consegue obter essas informações?
(M3) Na verdade a Braskem, ela fez uma propaganda, um marketing esses anos todos mentiroso, que é o que ela queria, né? Transparecer que estava tudo bem, que estava tudo sendo resolvido, que estava tudo... Então, as informações que a gente tinha, só que, assim, a gente ficou refém, porque a história que se ouve é que todos estão a favor da Braskem, né? Toda defesa civil, todos estão mancomunados, todos estão...comprados, inclusive Ministério Público, porque a gente não vê ninguém pela população, ninguém pelos moradores que são as vítimas, né? Então assim, as informações hoje é que nós temos muito mais acesso às informações de realmente o que aconteceu, né? Essas minas, o que não foi realmente solucionado o problema.

Então, hoje a gente consegue ter, mas até um dia desse aí, até dezembro, quando teve esse problema aí da mina 18, né? A defesa civil dando, tá tudo certo, não vai acontecer nada, tudo. Então, assim, a gente não tem transparência, a gente não consegue ter informação verdadeira, porque é tudo, entendeu?

(P) Qual a sua opinião ou percepção sobre a participação das vítimas na elaboração dos acordos indenizatórios que foram feitos e nos demais acordos que implicaram ou implicarão alterações urbanísticas, alterações sociais, porque foram feitos diversos acordos além dos moradores, né?

(M3) Os moradores não têm voz nenhuma, né? Na verdade, esse primeiro acordo celebrado, como eu falei pra você, foi celebrado sem ouvir a parte que deveria ser ouvida, que eram os moradores. Então, ele foi celebrado com um acordo unilateral. Na verdade, até alguns falam que não é um acordo, é um contrato de adesão. É porque você foi obrigado a ir empurrado goela abaixo, como popularmente diz. Então, assim, a população não tem voz nenhuma. A gente luta, corre atrás, mas assim, A mídia é muito difícil, todo mundo parece que, sabe, tá silente. Então a gente não pode contar com ninguém, nem com o Ministério Público, nem com Defesa Civil, nem com ninguém.

Então, assim, realmente a população, embora tenha lutado, o professor B.... faz parte também do Muvb, e assim, eles têm lutado ativamente, fazendo passeadas, fazendo atos assim pra chamar a atenção das pessoas, porque a própria população de Maceió, eles não são solidários, entendeu? Aqui mesmo a gente mora em Maceió, parece que em outros bairros ninguém sabe de nada, ninguém vai fazer nada, tanto faz, entendeu? E você vê 20% no caso de Maceió, essa área afetada, é uma grande área.

(P) Houve interação da comunidade com os atores do sistema de justiça, promotores, defensores, um contato mais direto, juízes, advogados?

(M3) Eu posso falar por mim, por mim, não. É como eu falei, existem algumas pessoas que sempre estiveram à frente na luta por esses moradores, que pediam audiências, que iam à frente e tudo, mas não é o meu caso.

***

(P) A senhora chegou a participar de alguma audiência pública ou reunião, comitê público, defensor? pelo poder judiciário?

(M4) Pelo meu caso, não.

(P) E nem depois a senhora chegou a participar, depois que outros acordos foram sendo firmados, a senhora chegou a participar de alguma reunião, audiência pública?

(M4) Sim, várias vezes. Não, se for pensar assim, em relação ao meu caso, não. Mas no caso Braskem sim.

(P) Eram audiências públicas convocadas por quem?

(M4) Algumas eram provocadas pelo MP, pelo conjunto de órgãos que eram os MPs e as defensorias. E algumas audiências públicas que foram feitas pela prefeitura de Maceió, ao longo desses anos também, algumas foram feitas. E a própria Braskem passou todo ano, e milagrosamente não fizeram esse ano ainda. O da Diagonal, que acontece todo ano, que eu acho que já era pra ter acontecido, ou vai acontecer ainda, eu não sei. Que eles apresentam os dados maquiados deles, né, pra população, né? A Braskem apresenta pra população por meio da diagonal.

(P) E que são dados relacionados aos acordos?

(M4) Não só os acordos, mas os danos ambientais, os danos sociais, psicológicos, o que eles vão fazer com o patrimônio histórico, o que culturalmente se perdeu. Eles falam tudo isso nesse relatório. Inclusive tem no YouTube. (...) É muito questionado, as pessoas questionam todos os pontos, acho que é por isso que eles não fizeram esse ano, porque é lapada, desculpa a palavra, é pesado em cima deles, porque as pessoas, eles falam e as pessoas tem a oportunidade de rebater, e aí quando rebate é pesado pra cima deles. Rebate tudo, todas as perdas que a gente teve, eles vão incluir de forma verídica nos relatórios deles.

(P) Nas outras reuniões públicas, as audiências públicas feitas pelo Ministério Público, pela defensoria vocês têm a oportunidade de falar, de se colocar?

(M4) Que eu tinha visto, sim. Teve apenas uma... uma audiência que foi realizada no ano passado que causou muito problema para o deputado federal que organizou essa audiência e causou problema para os moradores porque eles colocaram as autoridades no primeiro bloco E deixaram os moradores para depois. E os moradores acreditam que quem tem que ser escutado não são as autoridades. Quem tem que ser escutado são as pessoas. Então elas deveriam ser ouvidas primeiro. Então quando as vítimas foram ser escutadas, cadê as autoridades? Então todas iam embora.

(...) Então assim, foi feita a audiência, o Ministério Público estava lá, a professora Luiz estava lá, vários deputados estavam lá, o Presidente Jair, mas eles falaram a conta, eles tiveram. E deixaram as pessoas pra falar de tarde pra quem? Não tinha mais ninguém. E aí, nesse dia, realmente foi uma dessa pública que foi muito questionada. Porque a população não teve momento de fala. A população tinha que falar antes deles. Quem tem que escutar o povo são os homens. Nem a gente tá escutando a religião.

(P) A senhora também chegou a participar de alguma reunião diretamente nas promotorias, na defensoria, no judiciário? Alguma audiência foi convocada pelo juiz em relação ao caso que a senhora se recorde?

(M4) Com juiz não, mas eu participei de algumas no Ministério Público Estadual. E eu participo até hoje do Ministério Público por causa dos animais. Aí essa, eu fiz a denúncia, aí eu até hoje passo por essa.

Em acréscimo a estas perspectivas, em pesquisa realizada pelo Senado Federal (Datasenado, 2024) entre os dias 22 e 25 de abril de 2024, com 1.727 vítimas de acordo com cadastro fornecido pela CPI da Braskem, 84% dos entrevistados narraram acreditar que a população diretamente afetada participou pouco ou nada dos acordos realizados com Braskem por intermédio dos poderes públicos, o que corrobora a narrativa aqui apresentada.

Gráfico 01 - Fonte: DataSenado, 2024.

Em relação aos motivos que levaram à adesão ao acordo, alguns moradores entrevistados relataram que:

(P) No fim, então, o senhor aderiu a proposta?
(M2) Tivemos que aderir a proposta, veja.
(P) Por que o senhor aderiu?
(M2) Eu aderi a proposta pela seguinte maneira. Primeiro, eu nunca tinha morado em aluguel, eu fui representante da minha família. Nesse trânsito todo da Braskem As propostas foram feitas comigo. Eu precisava do advogado porque a minha família é grande. E negócio com família é complicado, infelizmente. Então, teve essa pessoa lá, esse pessoal lá, pessoa até que eu conhecia E ficou até facilitado pra mim, uma facilidade. Então, contratamos esses advogados para poder tirar a dúvida do meu pessoal. Mas a briga, todo o trânsito ia ser comigo. O acordo ia ser comigo. Fomos forçados a aceitar porque os valores eram muito poucos. Além de demorar muito, a gente estava morando de aluguel. A gente não tinha costume. A gente nunca morou de aluguel, principalmente eu.
Minha família nunca morou de aluguel. É um pessoal humilde, é um pessoal já idoso. A pressão por dinheiro foi muito. Os valores que eles proporam (sic) foram valores irrisórios e não davam pra comprar em bairros, como se dizia assim, melhores. Não dava, não deu. Na realidade é o problema que eu tenho, o contraste tem com isso. Então fomos obrigados a aceitar. Entendeu?
Fomos obrigados a aceitar.

***

(P) A senhora é advogada da família, né?
(M3) Da família.
(P) Então, no fim, vocês aderiram à proposta, e eu me perguntei por quê? O que levou à adesão da proposta?

(M3) Na verdade não existia muito o que fazer, entendeu? Foi uma luta, você veja que nós entramos no programa de compensação financeira em novembro de 2020 e eu só vim aceitar essa proposta no final de 2022. Entendeu? Eu morei dois anos sozinha onde eu morava. Morava com um loteamento de casa, sabe? Porque assim, foi um efeito dominó. As pessoas começaram a sair no final de 2020 e em janeiro de 2021 não ficou ninguém mais. Então eu fiquei morando sozinha.
Depois acabou a energia do bairro, ficava tudo escuro. Olha, foi um terror. Uma pressão que a gente sofria, entendeu? Por continuar morando ali tudo. Mas assim, o aceite da proposta... Na verdade, minha mãe já não aguentava mais. Ela queria resolver, comprar outro lugar pra ela. Então ela ficava preocupada comigo ainda morando lá.
Por ela eu tinha aceito (sic) primeiro, a primeira proposta. Eu falei, de jeito nenhum. Um absurdo como é que a lei... Porque assim, o que a gente entende, eu tenho meu imóvel, eu moro no imóvel, ele não está à venda, né? Porque a Braskem tava comprando nossos imóveis, porque não era uma indenização. Se falar em indenização, ela tá assumindo a culpa que cometeu um crime. Não quer assumir essa culpa, né? Pra quem não cometeu um crime.
Isso foi ideológico, não foi extração criminosa de sal-gema. Então, como é que eu não quero vender meu imóvel e eu sou obrigada a aceitar qualquer valor que ela quer pagar? Então isso é muito, muito complicado. Então assim, a gente resolveu aceitar pelo desgaste, o fato de estar morando dois anos sozinha no bar, do esquisito, a minha mãe querendo comprar um novo imóvel pra ela, tudo isso chegou. Realmente, os danos morais é absurdo.
Inclusive, existe ainda a possibilidade de, quer dizer, estar correndo atrás de haver os valores devidos, que seria porque um valor, um dano moral é uma coisa pessoal, é individual, né?
Mas como, infelizmente, no acordo ficou acordado assim, então a gente não poderia fazer diferente, né?
Já era material e moral junto.

***

P) Então, no final das contas, o senhor aderiu ao acordo?
(M5) Sim.
(P) Por que o senhor aderiu?
(M5) Porque, o que levou a gente a aderir? Meu pai. Como eu disse, a gente respeita demais a opinião dele. Por mim e pelo meu irmão, a gente ainda estava lá, atrás do sanatório. Tranquilo, tranquilo e calmo. A gente estava lá, tranquilo. A gente teve visitas, assim, não bem-vindas, porque a gente pegou nas câmeras ladrão oito vezes. Nunca levaram nada, assim, de valor. Só besteira. Levaram fio, levaram... até lâmpada levaram, mas roubar alguma máquina que fosse importante pra gente, nunca conseguiram roubar porque a gente teve que gastar com sensor de presença, com sirene, com câmeras, e a gente tinha que estar lá o tempo todo, tinha que ter alguém no local. Se saísse, aparecia neguinho, vinha não sei de onde.
(P) Isso porque o entorno do senhor já tinha saído?
(M5) Não, todo mundo já tinha saído há dois anos. Quando a gente saiu de lá, mais de dois anos, já tinha todo mundo indo embora. Só a gente que estava lá. Como a dona Priscila também, lá embaixo só tinha ela. Não tinha ninguém ao redor morando. Só Braskem trabalhando.

Por sua vez, na pesquisa realizada pelo Senado Federal, sobre o principal motivo de o acordo não ter sido feito, 35% dos entrevistados responderam que a indenização era injusta.

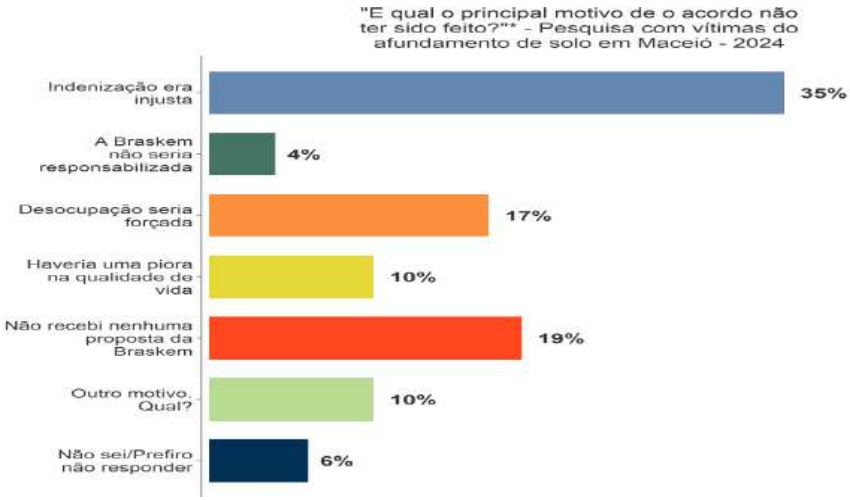


Gráfico 02 - Fonte: DataSenado, 2024.

Constata-se, assim, das falas dos moradores, que a adesão elevada ao acordo se deu por diversos fatores que impulsionaram as vítimas, tais como: morosidade do sistema de justiça na forma adjudicada, tempo de espera, necessidade financeira, incentivo dos advogados e outros fatores pessoais. Por outro lado, remanesceu uma percepção fragilizada do procedimento, de inacesso ao sistema de justiça e de desprestígio de suas falas, o que refletiu também na ausência de qualidade do acordo. Aceitaram porque não havia saída e não porque acreditavam que suas necessidades foram atendidas.

Portanto, há um elemento distintivo entre avaliar critérios de representação adequada com o quantitativo de reuniões e audiências públicas (estas, inclusive, colocadas claramente pela doutrina como requisito necessário para condução e homologação dos termos) e, de fato, termos nestas reuniões e audiências uma escuta real, efetiva e com centralidade decisória (participação).

Nesta seara, temos que a ampliação da participação direta para delinear os contornos e o desenho do acordo colocado para adesão permitiria um incremento da qualidade do próprio acordo e, consequentemente, da percepção do sistema de justiça pelo usuário.

Por esta razão, no próximo tópico deste trabalho, questionamos e avaliamos se a participação direta seria mesmo necessária, e, se necessária, como viabilizá-la?

3.5 O contraditório qualificado e mecanismos para assegurar a participação direta

Quando ponderada com outros aspectos processuais, como a duração razoável do processo, "a essencialidade do direito à participação não deve conduzir a uma compreensão absolutamente irrestrita ou ilimitada de seu conteúdo" (Asperti, 2018, p. 96). Deste modo, não necessariamente a participação direta significará mais justiça.

Todavia, isso não quer dizer que não possam existir mecanismos de aproximação do titular do direito com o legitimado, de modo a viabilizar níveis de participação direta, sobretudo diante da violação de direitos humanos. Portanto, a ideia seria melhorar e qualificar esta participação, ao invés de ampliá-la "no" processo.

Existem casos em que a tutela do meio ambiente, por exemplo, não causa um impacto individual específico, o que permitiria uma atuação mais alargada do legitimado. Diferentemente, quando um dano atinge pessoas específicas lesadas, as necessidades dos grupos e subgrupos afetados ganha destaque, exigindo uma participação mais ativa destes nas soluções buscadas, restringindo a atuação do representante.

Partindo destas reflexões, também é preciso ponderar o outro lado da questão da participação. Como se pode supor, a ampliação *ad infinitum* da participação direta na tutela processual coletiva pode significar que o processo não se encerre nunca.

No caso Braskem, esta compreensão fica mais clara, pois seria impraticável a abertura de atuação direta de todos os atingidos (mais de 60 mil pessoas) nos autos de um processo, por razões óbvias, como tumulto processual e inviabilidade do processamento. Por estas e outras razões, a tutela coletiva avança no modelo representativo, com "uma participação menor no processo: menor, por não ser exercida individualmente, mas a única possível num processo coletivo, onde o contraditório se exerce pelo chamado 'representante adequado' (Grinover, 2007, p.13).

A doutrina, na linha de Arenhart (2021, p.1071), comumente aponta alguns mecanismos como o litisconsórcio, o *amicus curiae*, as

reuniões, assembleias e as audiências públicas como ferramentas de aproximação dos titulares do direito àquilo que está sendo discutido no processo, cada qual com suas próprias características e limitações.

O litisconsórcio é apontado para situações em que o número de pessoas atingidas não é elevado, permitindo não só o ingresso de todos os envolvidos no feito, como também uma uniformidade na representação dos interesses. Já a figura do *amicus curiae* contemplaria a especialização em determinadas matérias, ampliando o debate e os pontos de vista sobre os problemas discutidos.

Por sua vez, no âmbito do processo estrutural, tem sido indicados novos mecanismos de participação, especialmente na fase pós-decisão, como a Sala de Situação, Salas judiciais de monitoramento e as Comissões ou Entidades Técnicas de Monitoramento (Casimiro, 2024).

Todas estas medidas favoreceriam a efetivação do princípio do contraditório na perspectiva do devido processo legal coletivo, qualificando o debate.

Segundo Maria Cecília de Araujo Asperti (2018, p. 92):

> Essa importância conferida à noção de contraditório e à participação dos destinatários do provimento jurisdicional como elemento de legitimação do processo e da atividade jurisdicional fez com que parte da doutrina passasse a falar em efetivo contraditório, ou efetiva "participação" no processo, para sustentar que o termo "contraditório", por si próprio, não seria capaz de abarcar a importância conferida ao direito das partes e dos interessados de influir significativamente na atividade jurisdicional.

Apenas para melhor ilustrar o que se pretende concluir a seguir, temos que a Sala de Situação foi utilizada na ADPF 709, com fundamento no art. 12 da Portaria Conjunta nº 4094/2018, "elaborada pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas. O objetivo da Sala seria gerir as ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente" (Casimiro, 2024).

Algumas reuniões foram realizadas em decorrência da instalação da Sala de Situação, sendo a primeira com mais de sessenta participantes entre autoridades do governo[109], indígenas, militares e outros. Porém, a par da sua designação, que deveria servir para que o

[109] Destaco que os detalhes de qualquer procedimento importam, como as vestes, as falas, o lugar de assento e até mesmo o modo como se convidam as pessoas, deveriam ser levados em consideração para evitar o distanciamento nas reuniões.

Estado brasileiro e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) estabelecessem um "diálogo intercultural" (Brasil, 2020, p. 15), o que ocorreu na prática foi uma fragilização do diálogo e da escuta dos envolvidos.

Segundo Godoy, Santana e Oliveira (2021)

> [...] nada fez o STF, contudo, para garantir que, nessa instância de diálogo, os povos indígenas fossem ouvidos, que não fossem tratados como uma população uniforme, nem que tivessem suas experiências consideradas. Não basta que se reconheçam as narrativas indígenas, mas também seus narradores e isso significa atenção aos seus costumes de fala, seus tempos e, inclusive, relevância com a desconfiança que depositam em nós. (...) Essa abertura ao diálogo, todavia, não pode prescindir de elementos fundamentais para que um diálogo genuíno ocorra: quem discute, de qual posição, sobre o que se discute. Um diálogo no qual os agentes são majoritariamente estatais, militares, sem apreço ou abertura aos indígenas e suas particularidades (desde a inclusão digital para a Sala de Situação até os seus reclamos mais básicos pelo cuidado, ao menos respeito, de suas vidas) ignora os sujeitos mais fundamentais de todo o processo: os próprios povos indígenas.

A estrutura da Sala de Situação é similar a das audiências públicas, que, sem dúvida, são as mais mencionadas pela doutrina [110], como o grande meio para conjugar os interesses da comunidade envolvida, e, reiteradamente indicadas como uma ferramenta útil de debate.

Todavia, na prática, o que se tem observado é que, ou estas audiências são dispensadas ou muitas vezes designadas como mera praxe, com poucos efeitos quanto à real influência da comunidade naquilo que é debatido nela, como se a simples indicação da realização da audiência, por si só, garantisse uma efetiva participação dos envolvidos, o que está longe de ser verdadeiro.

Como exemplo, menciono uma das audiências públicas realizadas no caso Braskem, em Maceió/AL, designada, ao que consta na notícia, após a realização de todas as tratativas, servindo apenas

[110] Ao relatar o caso Samarco (Minas Gerais), paradigmático na discussão sobre o direito de participação e limitações do modelo de representatividade adequada, Asperti (2018, p.102) indica que "as tratativas consensuais somente avançaram quando os entes legitimados se articularam e buscaram ampliar a participação das vítimas, fomentando a mobilização dos grupos de moradores das áreas prejudicadas, por meio de reuniões, grupos de trabalho e audiências públicas contínuas".

para informar os termos do acordo à comunidade[111]. Segundo noticiado[112]:

> As lideranças dos bairros afetados marcaram presença e afirmaram que não ficaram nada satisfeitas com o acordo e com a audiência desta terça" (...) *"Os senhores não são obrigados a aceitar o acordo. Isso está em cláusula. Mas, se não aceitar, vai ter que entrar em juízo, e aí a situação vai demorar"*, explicou o promotor (...) *"Povo não participou do acordo".* Ouvidos pela reportagem da Tribuna, os principais líderes comunitários dos bairros atingidos tiveram a mesma reclamação: as autoridades deixaram a população de fora do acordo (Tribuna, 2020).

Ainda, para ilustrar, a própria Resolução nº 179/2017 do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei de ação Civil Pública), disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, apenas faculta a realização de audiências públicas, em seu art. 1º, §4º, dispondo que:

> § 4º Caberá ao órgão do Ministério Público com atribuição para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta decidir quanto à necessidade, conveniência e oportunidade de reuniões ou audiências públicas com a participação dos titulares dos direitos, entidades que os representem ou demais interessados. (grifos nossos).

Do mesmo modo, o esboço para Nota Técnica nº 01/2024 do OCECAR (Observatório de Conflitos Estruturais, Complexos e de Alta Repercussão das ESM/AJURIS) não indica claramente sobre a obrigatoriedade de realização de audiência pública em casos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Apenas fala em convocação e no art. 2º que poderá ser convocada.

Tais regulamentações perderam a oportunidade de colocar a audiência pública como prioridade, indicando que esta deverá ser convocada, especialmente, em casos envolvendo coletividades com violação de direitos individuais, devendo apenas em última hipótese ser justificada a excepcionalidade de sua não convocação.

---

111 De acordo com Bulhões (2023, p. 46), "sobre o "Acordo para apoio nas desocupações das áreas de risco" (...) os moradores reclamam da falta de participação, em que decisões foram tomadas sem consulta pública, da forma como eles ficaram a mercê do "tempo da Braskem" para receber as indenizações".

112 Disponível em: https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2020/01/14/74495-audiencia-publica-explica-acordo-da-braskem-mas-liderancas-de-bairros-discordam. Acesso em: 18 nov. 2023.

Ainda, seria válida a menção de que a audiência pública deveria ser uma etapa necessária antes de eventual homologação judicial de acordos firmados em âmbito coletivo, sobretudo quando houver violação de direitos individuais homogêneos, em que é possível a identificação dos lesados.

No âmbito do Caso Braskem, acerca dos mecanismos de escuta e realização de audiências, trouxemos o ponto de vista dos atores institucionais que atuaram no feito:

> **(P) Além das audiências públicas, houve algum procedimento para escuta prévia ao acordo dos representantes das vítimas?**
> (AI Defensor Público da União) Sim. Todas as instituições naquele momento receberam pessoas físicas e também liderança e algumas associações a CAOP ali que fica no Ministério Público do Estado e a Defensoria Pública do Estado. Ambas são ali na Fernandes Lima, bem próximas ao Pinheiro. Então, essas instituições constantemente recebiam os atingidos. A DPU, como era um pouco mais afastada, recebeu também alguns assistidos. A gente primeiro trilhou os caminhos para tentar minimizar os danos, mas como nós não tínhamos expertise para trabalhar de maneira pericial. Então, nós trilhamos primeiro um caminho de vamos minimizar os danos através de umas ações paralelas, por exemplo.
> A gente entrou com ações de liberação de FGTS para essas pessoas que estavam em uma área de risco e a Caixa não queria liberar. E o FGTS era uma quantia pequena, mas ajudaria nesse momento de transição emergencial. também ajuizamos em relação ao fundo garantido da caixa, porque tiveram imóveis que foram detectados pela defesa civil, as pessoas tiveram que sair e a caixa ainda estava cobrando as prestações mensais, não estava afetando o seguro. Então, essas pessoas apareciam na Defensoria Pública da União e nós tentávamos naquele momento dar uma resposta, pelo menos para garantir uma reparação ali naquele momento, até que se viesse um laudo da responsabilidade. Então, cada pessoa foi. Pessoas físicas, lideranças, o MPF também recebeu muita gente, eles têm tudo em ata registrado, então isso foi feito.
> **(P) Então, esses mecanismos de escuta das vítimas eram no local de cada instituição?**
> (AI Defensor Público da União) Isso. Não havia formação de uma força-tarefa. Até hoje não existe uma força-tarefa formal. Na verdade, a força-tarefa é informal. Por exemplo, a DPU tem a sua força-tarefa, que só sou eu, então força-tarefa unipessoal, né? Só sou eu que trabalho na parte coletiva desde essa época até aqui. No primeiro momento eu acumulava tanto os ofícios individuais, que são o trabalho individual da DPU, com o coletivo. O MPF tem quatro, tem uma força-tarefa do MPF formal, dois MPF com quatro procuradoras, a DPE tem dois defensores, me parece, e o MPE mais quatro.
> Então, na época, quando começou a surgir os indícios, os danos, então cada instituição começou a atuar na sua esfera de competência, na que ele podia ajudar. No final é que houve a remessa dos dados da Justiça Estadual porque a DPE ajuizou uma ação junto com os laudos serem divulgados, apontando a Braskem como a responsável, e aí teve o problema em relação à competência,

foi para a Justiça Federal, voltou para a Estadual e voltou de novo para a Federal. Aí nesse momento foram intimados, o Ministério Público, o DPU, e a gente formou informalmente essa força-tarefa para trabalhar conjuntamente. Hoje, trabalhamos conjuntamente DPU, MPE e MPF. A DPE tá trabalhando de forma isolada.

***

(P) Além das audiências públicas, houve algum procedimento para escuta prévia ao acordo dos representantes das vítimas?

(AI Defensor Público do Estado) A audiência pública não houve em relação ao primeiro acordo.

(P) Por quê?

(AI Defensor Público do Estado) Porque em 2019, havia um alerta da CPRM, dizendo o seguinte que, olha, se chover mais de 30 milímetros, ou era 70, acho que 30 milímetros, há um grande risco de dolinamento, afundamento. E as pessoas estavam dormindo na porta. Aliado a isso, a essa situação de urgência, a gente tinha conseguido bloquear, não acautelar, seis bilhões de reais. E o então presidente do STJ, o ministro Noronha, ele suspendeu, ele acatou o pedido de suspensão da Braskem, mas ele acolheu e suspendeu os bloqueios, de modo que a gente já estava em processo de liquidação, na época, com a empresa já fazendo avaliações para a gente antecipar a indenização, ele suspendeu tudo[113].

E quando ele suspendeu, ele permitiu, autorizou a substituição, na realidade, desse bloqueio por um seguro garantia. Algumas apólices de seguro-garantia que a Braskem, que fez a... juntou. E nesses seguros-garantias, nessas apólices, estava previsto que a liquidação só poderia ser feita com o trânsito em julgado. Então, veja, o processo dessa monta, você vai ter que esperar o quê? 15, no mínimo, 15 ou 20 anos por aí. E, ao mesmo tempo, a Defesa Civil Nacional e Municipal já havia determinado o deslocamento, a saída dessas pessoas. É diferente dos flexais que tem alternativa. Tem alternativa da requalificação, reurbanização ou da realocação e aí você tem que realmente ali envolver a comunidade e tem tempo porque eles não estão em risco de físico, né? Na saúde física, no desmoronamento.

Mas aqui tem o risco de desmoronamento por conta da chuva, você já não tinha mais elementos, porque uma coisa é você sentar com a Braskem, com qualquer outra empresa com 6 bilhões bloqueados, e outra coisa é você sentar sem nada pra negociar.

E, enfim, não tinha alternativa. A alternativa é eles se retirarem, por ordem da defesa civil. O que a gente lutou? Pra ninguém sair sem nada. Então, o acordo que foi feito na época foi o possível. E as pessoas dentro desse acordo, muitas saíram satisfeitas com os valores que foram pagos, principalmente dano material, o dano moral não, o dano moral é objeto de uma ACP que eu estou finalizando, uma de revisão, daqui a pouco eu entro nela para te explicar como foi.

E agora tem algumas cláusulas nesse acordo que foi feito, que daí você não sabe que tem que ser revisitada, mas tinha que ser feita daquela forma porque se não fizesse, não tinha acordo, estava todo mundo lá, até hoje, e, graças a Deus,

[113] Disponível em: https://diariodopoder.com.br/justica/braskem-pede-e-stj-suspende-bloqueio-de-r36-bi-para-vitimas-da-mineracao-em-al, acesso em setembro de 2024.

> até agora não houve um dolinamento, só aquela da mina 18, que ficou bem, ali, circunscrito, aquela área lá, mas ninguém tem bola de cristal, e eu não vou duvidar de um doutor em...em geologia, que era doutor, que estava capitaneando a equipe, doutor Thales, com a equipe de doutores do Brasil inteiro, inclusive internacionais.
> E a gente tem que confiar no que eles estavam dizendo. E meu desespero aqui, porque hoje você olha em retrospectiva... qualquer coisa que você olha em retrospectivo, você vai dizer, mas por que não fez assim? Por que não fez assado? Aí eu devo perguntar, por que você acha que não foi feito assim? Você acha que ninguém percebeu? Tinha quatro defensores públicos, cinco procuradoras da República, um defensor da União, quatro promotores. Você acha que ninguém...
> É o possível, é o que era possível, ou era aquilo ou era nenhum naquela circunstância, naquele cenário. Então, muitos não teve, não ter tido escuta pública foi a urgência, a falta de alternativa e isso que eu tô, esse contexto que eu tô te passando.

Em vista destas dificuldades e da insuficiência das audiências públicas e reuniões *pro forma* muito utilizadas na tutela coletiva como um todo, a experiência prática tem trazido a figura das assessorias técnicas independentes para os processos coletivos complexos, como medida apta a consolidar uma efetiva participação informada das comunidades envolvidas em conflitos desta natureza.

Isso porque, a participação isolada dos atingidos ou até mesmo por meio de seus líderes nomeados pelos próprios grupos para irem nestas reuniões e audiências, "encontra óbices sociais, técnicos e jurídicos, escancarando a influência das desigualdades estruturais na forma como as populações sofrem os efeitos de um desastre". (Asperti; Zufelato; Garcia, 2022, p. 211).

Assim, é preciso que a participação nestas audiências seja qualificada, para que as pessoas cheguem com condições de entendimento e esclarecimento até mesmo para pontuar seus interesses e isto somente é possível com auxílio técnico parcial, que milite verdadeiramente em favor do grupo.

Esta participação direta dos atingidos, através das assessorias técnicas, sobretudo diante da violação de direitos individuais homogêneos, agrega elementos para efetivação do propósito de cooperação subjacente ao contraditório, com a construção de

decisões e acordos mais efetivos, dotados de maior legitimação social[114].

Não se pode desmerecer, ainda, o fato de que os movimentos sociais e as comunidades envolvidas no conflito também são formuladores de conhecimento, que acumulam saberes para além da simples técnica jurídica, e, em muito, podem contribuir inclusive para a tutela do meio ambiente e outros interesses coletivos.

Como pontuei em trabalho sobre a tutela coletiva do meio ambiente[115] (2023), os diversos saberes caminham juntos e devem se interrelacionar para que a produção de conhecimento não seja hermética, estagnada. Wolkmer (2019, p. 05-06), ao tratar da importância da História do Direito, nos ensina que a sua relevância está em contribuir não só para:

> [...] erradicar uma historicidade idealista, elistista e colonizadora, constitutiva de intérpretes letrados, legitimados por argumentos de autoridade, mas, sobretudo, para trabalhar por uma cultura jurídica que recupere outra visão, aquela dos ausentes, das '"vozes subalternas"' desafiantes da própria história.

Neste contexto, defendemos o aprimoramento da sistemática de participação direta, não como um mero chamamento de pessoas para dentro do processo, obviamente inviável, e nem com designações de audiências para falas livres e aleatórias ou desabafos que não serão considerados efetivamente, mas como um incremento técnico em prol do grupo, com oportunidade de esclarecimento sobre os aspectos processuais, para que a adesão aos termos de eventual acordo, possam ocorrer através de uma escolha informada.

---

[114] Neste aspecto, mais uma vez, à título de exemplo, temos a Nota Técnica nº 01/2024 do OCECAR (Observatório de Conflitos Estruturais, Complexos e de Alta Repercussão das ESM/AJURIS) em que não há qualquer menção sobre a possibilidade de auxílio técnico. Apesar do art. 3º indicar que os participantes poderão juntar laudos e manifestações antes de eventuais audiências, se estes participantes forem vítimas atingidas não terão capacidade técnica para tal. Para tanto, as pessoas interessadas deveriam contar com assessorias técnicas para que a participação nestas audiências seja qualificada, para que as pessoas cheguem na audiencia com condições de entendimento e esclarecimento até mesmo para pontuar seus interesses.

[115] Revista ANNEP: "A tutela coletiva do meio ambiente e das populações afetadas por danos dele decorrentes e os aspectos da representatividade adequada", disponível em: : https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/119, jul. 2023.

Portanto, quando falamos em manifestação de vontade do atingido, temos que partir da premissa de que a emissão de vontade decorreu de uma escolha informada, conferindo de algum modo uma centralidade decisória nos contornos do que for acordado, o que, no atual cenário prático, tem tido maior viabilidade com o apoio das assessorias.

3.6 O papel das assessorias técnicas na centralidade decisória dos atingidos

Como visto no ponto anterior, existe uma grande diferença entre viabilizar a mera participação em uma reunião ou em uma audiência pública, com a "oitiva" genérica dos atingidos, e, efetivamente, garantir que nesta participação haja uma centralidade decisória capaz de alterar os rumos do desfecho do caso.

Note-se que, mesmo havendo previsão expressa de acompanhamento por advogado ou defensor público, como no caso Braskem, dificilmente estes atores também teriam alguma possibilidade de alterar os rumos da oferta apresentada[116]. Assim, considerando este contexto, tem-se avançado na utilização das assessorias técnicas independentes, como ferramenta que auxilie no fortalecimento da tomada de decisões por parte dos atingidos, especialmente, em conflitos coletivos complexos.

Os primeiros contornos das assessorias técnicas, no Brasil, tiveram origem nos movimentos populares por moradia, ainda na década de 1960 (Garcia, 2021, p. 74). Isso porque, nesta década foi instituído o Banco Nacional de Habitação (BNH)[117], que passou a "construir milhares de unidades habitacionais no país, com uma arquitetura padronizada e desqualificada, isenta de preocupações urbanísticas e sociais" (Barros, 2013).

Ocorre que, em 1986, através do Decreto-Lei 2291/1986, o Banco Nacional foi extinto, o que fomentou um modelo

[116] Retomaremos esta discussão quando analisarmos as entrevistas com os moradores e atores institucionais, tendo a atuação da advocacia sido apontada como um fator lamentável do caso, pois, por envolver destinação de honorários advocatícios em larga escalada para cada acordo celebrado com a empresa, muitos profissionais teriam se aproveitado da situação para fomentar as assinaturas dos acordos a qualquer custo.

[117] Sobre a criação do Banco Nacional de Habitação em 1964: ttps:// cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1379

autogestionário de produção habitacional, através das assessorias técnicas que, compostas por profissionais qualificados de diversas áreas (arquitetos, psicólogos, engenheiros, assistentes sociais) passaram a prestar serviços à população na execução de sua própria moradia (Barros, 2013.p. 81).

A par desta atuação, no final da década de 1980 e início da década de 1990, as assessorias técnicas emergiram também no âmbito das comunidades atingidas por barragens, na região sul do Brasil (Garcia, 2021, p. 74), destacando-se a ADAI - Associação de Desenvolvimento Agrícola, fundada em 1993. Segundo o site oficial da associação[118], esta teria iniciado seus trabalhos na região sul do Brasil com a finalidade de representar e garantir a defesa dos "direitos dos atingidos por barragens, através de assistência social e de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) aos destinatários de sua atuação social, que são, em sua maioria, famílias ribeirinhas ou reassentadas".

Recentemente, as assessorias técnicas ganharam destaque na atuação do caso do Rio Doce/MG[119], em que diversas instituições passaram a atuar prestando assessoria qualificada para a comunidade local, à exemplo da Cáritas Brasileira.

O que seriam, então, as assessorias técnicas?

De acordo com Janaína Aparecida Julião[120], a assessoria técnica independente ou ATI seria "um direito estabelecido para a garantia de uma série de outros direitos fundamentais conexos violados das

---

[118] Disponível em: https://adaibrasil.org.br/trajetoria/, acesso em: 14 de mar. 2024.

[119] De acordo com material intitulado " O direito das comunidades atingidas pela mineração à Assessoria Técnica Independente" da Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais de 2022: " O direito à Assessoria Técnica Independente foi conquistado, primeiro, em Mariana-MG, na conjuntura dos empreendimentos minerários, a partir da mobilização das pessoas atingidas, de movimentos sociais e do pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no âmbito de uma Ação Civil Pública referente ao colapso de Fundão. Desde então, Barra Longa-MG, Rio Doce-MG e Santa Cruz do Escalvado-MG, na bacia do Rio Doce, e as comunidades atingidas na bacia do rio Paraopeba foram gradativamente garantindo o direito de contar com uma equipe de profissionais de sua confiança, das mais diversas áreas do conhecimento, para lhes auxiliar a enfrentar os severos processos de reparação dos danos que vêm sofrendo em razão dos colapsos das estruturas de responsabilidade das mineradoras Samarco, BHP e Vale.

[120] JULIÃO, Janaína Aparecida. O direito à assessoria técnica independente em Minas Gerais (2016 – 2023): entre consensos e dissenso. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2023.

pessoas atingidas" (2023, p.29), tais como direito à informação e à participação. No mesmo sentido, Vitorelli e Barros (2022, p. 197) afirmam tratar-se de "um novo direito" que clama por reconhecimento.

Domingos (2020, p. 40) discorre que "o direito à assessoria técnica pode ser considerado um direito com forte caráter procedimental, uma vez que viabiliza a efetivação dos direitos de participação". Em outros termos, as assessorias técnicas viriam como meio de equilibrar as fragilidades informacionais, técnicas e econômicas entre as partes em litígio, tendo como missão:

> (1) Corrigir a assimetria técnica e informacional entre as partes; (2) estabelecer uma necessária dialeticidade antecedente às decisões, introduzindo outras áreas do saber; (3) colocar os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos no centro decisório; (4) diminuir a deficiência estrutural do sistema de Justiça em relação aos litígios coletivos de complexidade e conflituosidade média e alta; (5) colocar em linguagem técnica os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular de direitos. (Vitorelli; Barros, 2022, p. 222-223).

Como reforço ao tema das assessorias técnicas independentes como instrumento garantidor de participação social, a Resolução nº 05/2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas prevê expressamente, ao tratar das medidas de proteção, que:

> Art. 6º No tratamento e prevenção de violações de Direitos Humanos cometidos por empresas deve-se: (...) V - Aperfeiçoar os mecanismos de acesso aos arquivos, documentos, de transparência e de participação social, em especial dos atingidos e atingidas, garantindo o direito à assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos e custeada pelos empreendimentos violadores (grifos nossos)[121].

No mesmo sentido, a recente Lei 14.750/2023, que alterou as Leis nº 12.608/2012, e 12.340/2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por

[121] Especificamente quanto às pessoas atingidas por barragens, existe a lei estadual 23.795/21, que instituiu a Política Estadual dos atingidos por Barragens em Minas Gerais, e que em seu artigo 3º, VIII trata expressamente do direito a assessoria técnica independente, escolhida pelos atingidos e a ser custeada pelo empreendedor. Também há menção das assessorias na lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades - art. 4º, V, r) e no Acordo de Escazú (arts. 8 - 5).

eles atingidas, passou a prever como deveres do empreendedor, custear assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas e sem interferência do empreendedor, com o objetivo de orientá-las e de promover a sua participação informada em todo o processo de reparação integral dos danos sofridos.

Carneiro e Souza (2019, p. 199) reforçam que a assessoria técnica não pode ficar restrita à prestação de serviços advocatícios, devendo ser prestada por profissionais de livre escolha e confiança dos atingidos, "sob a perspectiva dos interesses coletivos e com ampla participação das pessoas atingidas", para questões técnicas que vão além do acompanhamento jurídico do caso.

Além disso, o ponto fulcral da implementação das assessorias técnicas seria a garantia da independência destas, evitando-se distorções do instituto em favor do causador do dano. Para tanto, tal como contido na Resolução nº 05/2020, quando houver previsão de disponibilização das assessorias técnicas, o ideal é que a contratação seja discutida entre os interessados e, preferencialmente, seja escolhida pela própria comunidade atingida e somente custeada pelo causador do dano.

No caso Braskem, diversamente do ocorrido nos casos Samarco e Paraopeba, os atingidos da Cidade de Maceió não contaram "com o direito a uma assessoria técnica independente na construção das condições necessárias a efetiva participação das comunidades nos processos decisórios de reparação e na efetivação de seus direitos" (Mansur; Wanderley, 2023, p. 10/11), para auxiliar os atingidos quanto aos aspectos indenizatórios de compensação dos seus danos morais e materiais.

Todavia, observa-se que, no âmbito do Acordo Socioambiental firmado (processo nº 0806577-74.2019.4.05.8000), houve previsão expressa de contratação de assessorias técnicas, sobretudo, para a realização do diagnóstico ambiental.

Assim, para fins de viabilizar a obrigação assumida na Cláusula 23 do Acordo Socioambiental, abaixo transcrita, a Braskem contratou a Tetra Tech Engenharia e Consultoria Ltda. ("Tetra Tech") para a realização do diagnóstico ambiental. Tal contratação foi realizada de forma direta pela própria empresa e por sua escolha, de forma unilateral, tendo o Ministério Público Federal anuído com a contratação, nos termos do parágrafo segundo da mencionada cláusula, a partir da Carta de Independência emitida pela Tetra Tech.

Cláusula 23: A Braskem compromete-se a reparar, mitigar ou compensar potenciais impactos e danos ambientais decorrentes da extração de sal-gema no Município de Maceió.

Cláusula 24: Para fins de viabilizar a obrigação assumida na CLÁUSULA 23, a Braskem contratou a Tetra Tech Engenharia e Consultoria Ltda. ("Tetra Tech") (...) para a realização do diagnóstico ambiental, que deverá buscar a identificação, a avaliação dos potenciais impactos e danos ambientais, assim como apontar programas e ações a serem desenvolvidos com o objetivo de se obter a reparação, a mitigação e/ou a compensação ambientais ("Diagnóstico Ambiental"), consolidando-os no plano ambiental ("Plano Ambiental").

Parágrafo primeiro: a Braskem considera que a Tetra Tech é instituição especializada, tecnicamente independente, com corpo técnico disciplinar apto a executar as atividades inerentes às obrigações assumidas neste Acordo.

Parágrafo Segundo: A partir da Carta de Independencia emitida pela Tetra Tech, o Ministério Público Federal anuiu com a contratação da empresa referida.

Figura 28 - Trecho do acordo proposto

Por sua vez, a cláusula 25 contém disposição expressa sobre os princípios norteadores das ações e medidas pertinentes ao Diagnostico Ambiental, dentre eles: I- princípio da reparação integral; IV- princípios da prevenção e precaução; e VIII – participação popular. Mas, quanto a este último princípio, não há indicativos claros de como se daria esta participação, embora exista a previsão de que a escuta da comunidade ocorreria por ato formal e público.

Por outro lado, para a realização dos estudos sociais sobre os projetos para as ações compensatórias social e urbanística, a Braskem contratou a empresa Diagonal.

Cláusula 64: A Braskem contratará a empresa Diagonal para realizar estudos sociais que subsidiarão as discussões com o MPF, o MPE e o Município de Maceió sobre os Projetos para as ações compensatórias a serem implementadas em benefício da população de Maceió, na forma da Cláusula 52.

Figura 29 - Trecho do acordo proposto

Em suma, duas empresas foram contratadas: a empresa Diagonal para realização do diagnóstico socio urbanístico e ações

compensatórias e a empresa Tetra Tech para a realização do diagnóstico ambiental (Cláusula 24 do termo de acordo firmado para extinguir a ACP Socioambiental). Ainda, segundo informação dos moradores locais, a Diagonal também atuou na apresentação das propostas dos acordos individuais firmados após a assinatura do acordo institucional.

Pois bem. Visando articular a participação da comunidade nos debates acerca do Diagnóstico Ambiental, foi inserida a seguinte cláusula com seus parágrafos:

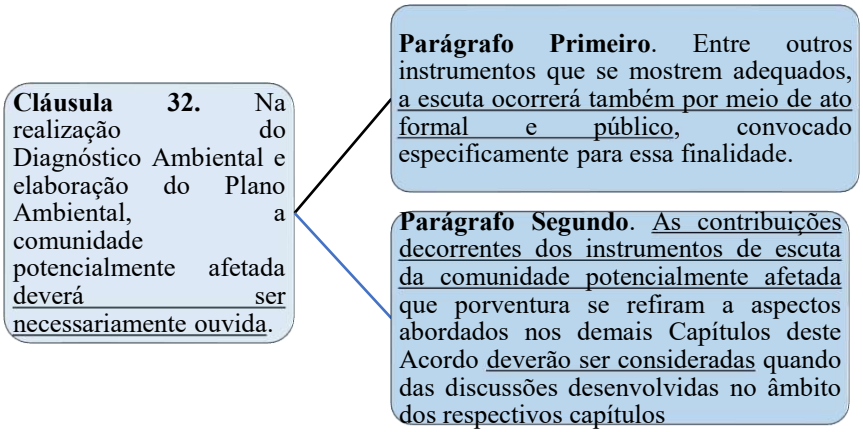


Figura 30 - Trecho do acordo proposto

O chamamento público foi consubstanciado em um convite emitido pela Empresa Diagonal[122]. As escutas públicas teriam como objetivo receber contribuições da sociedade para o Plano de Ações Socio urbanísticas[123]. Todavia, segundo Simões (2023, p. 85), entre a divulgação do documento e as datas estabelecidas para as escutas públicas, "o tempo foi ínfimo para as pessoas interessadas, que pudessem ter conhecimento da divulgação do relatório, que

[122] Disponível em: https://www.braskem.com.br/noticia-alagoas/resultados-do-diagnostico-sociourbanistico-serao-apresentados-durante-escuta-publica, acesso em 27 de fev. de 2024.
[123] Todo o conteúdo das escutas está disponível em: https://maisdialogos.com/ Acesso em: 20 fev. 2024.

pudessem ler, assimilar seu conteúdo e preparar seus questionamentos"[124].

Posteriormente, conforme noticiado em 13 de junho de 2023[125], parte das vítimas e pesquisadores do caso pediram a anulação dos diagnósticos, contestando dados e informações do Plano de Ações Socio Urbanística elaborado pela Diagonal, insurgindo-se, especialmente quanto ao fato da empresa ter sido contratada diretamente pela própria Braskem e da ausência de transparência e participação das vítimas, senão vejamos:

> A Associação dos Empreendedores no Pinheiro e Região Afetada espera ser atendida em quatro solicitações: 1) Anulação do diagnóstico realizado pela empresa Diagonal; 2) O valor do pagamento da nova empresa ser depositado pela Braskem em uma conta judicial; 3) Uma empresa sem vínculo com a Braskem para realizar o novo diagnóstico; 4) Participação das vítimas no diagnóstico e no objeto de trabalho, de modo transparente, ético e justo (082 Notícias, 2023).

Este ponto, acerca da necessidade de garantia da independência técnica das assessorias, também consta da Recomendação n º 32 do "Protocolo Acesso à Justiça e Desastres: recomendações elaboradas para o sistema de justiça para atuação em casos de desastres da FGV", que indica que "as assessorias devem ser modeladas para um atendimento interdisciplinar, não podendo estarem reduzidas a uma mera transmissão de informações, ou a um escopo focado apenas no âmbito jurídico" (2023, p.104/107), dispondo que:

> 32.1. Contratação de assessoria técnica independente: Exigência de que em todas as etapas da reparação integral sejam providenciadas condições para que as pessoas e comunidades sejam assessoradas. Assim, tanto poderá ser contratada uma organização externa aos territórios, que não tenha fins lucrativos e que tenha ampla experiência na prestação de serviços de assessoramento, quanto poderão ser fortalecidas as organizações sociais locais com a estrutura necessária para o assessoramento.

---

[124] Outras notícias foram veiculadas na imprensa local. Disponível em:https:// tribunahoje.com/noticias/cidades/2022/02/23/98830-braskem-e-diagonal-manipulam-escuta-publica-segundo-liderancas-de-bairros-atingidos, e também: https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2022/02/75706-braskem-e-diagonal-manipulam-escuta-publica-denuncia-associacao, acesso em 27 de fev de 2024.

[125] Ligações entre Braskem e empresas contratadas levantam suspeitas sobre diagnóstico socioambiental em Maceió - 082 Notícias (082noticias.com), acesso em 15 dez 2023.

Ainda, ao lado da necessidade de garantia da sua independência técnica, o que pode ser alcançada com a admissão da escolha pela comunidade envolvida, o custeio das assessorias também é ponto relevante, visto que, considerando as assimetrias materiais e simbólicas entre o causador do dano e as vítimas, aquele deve ser o responsável pelo custeio da contratação[126].

Em suma, por meio da contratação de assessorias técnicas, permite-se um reequilíbrio do poder no processo, assegura-se a participação direta dos atingidos no conflito coletivo (sem comprometer a razoável duração do processo), aprimora-se a relação entre representante e representado e se confere maior legitimidade, especialmente, quando acordos são realizados, dando melhores contornos ao poder de barganha das vítimas, que, informadas e assessoradas quanto às questões técnicas, podem contribuir para o desenho da tratativa[127]. Isto, sem prejuízo da paulatina mobilização das próprias comunidades[128].

---

[126] Sugere-se aqui a utilização do fundo previsto no art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, quando por qualquer motivo o causador do dano não puder realizar o custeio de forma imediata: *"art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados".*

[127] As assessorias também podem ser fundamentais para auxílio dos juízes, promotores e outros atores do sistema de justiça, a exemplo do que ocorreu no caso da ACP do Carvão, mencionada por Sérgio Cruz Arenhart (2011), ao tratar do Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo (GTA).

[128] Na América Latina, o debate sobre participação e consulta da população em outros contextos, especialmente relacionados aos povos Indígenas e comunidades tradicionais foi objeto da entrevista de Fernanda Sucupira com o cientista político Carlos Andrés Baquero Díaz (2016), sobre a condução destes procedimentos na Columbia e seus desafios. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2016/08/como-a-colombia-pode-ensinar-o-brasil-a-ouvir-os-povos-tradicionais/. Acesso em setembro de 2024. O aprofundamento da questão é trazido em obra conjunta com César Rodríguez Garavito, revelando os efeitos paradoxais das consultas prévias.

3.7 O paradigma da consensualidade como saída para a solução dos conflitos coletivos complexos e macrolitígios e os limites do acordo coletivo

Roscoe Pound, em 1906, já indicava que a insatisfação com a administração da justiça é tão antiga quanto à lei[129]. Tradicionalmente, a forma adjudicada para a resolução dos conflitos sempre foi a tônica dos sistemas jurídicos, e, no Brasil, não foi diferente. Durante muito tempo, a noção do acesso à justiça esteve pautada na ideia de acesso ao Poder Judiciário, sob a crença de que a solução dada pelo Estado seria a mais adequada aos conflitos.

A crescente judicialização[130], aliada ao tempo e o custo dos processos[131], incentivou um movimento de reconhecimento de outros métodos de solução dos problemas jurídicos. Este debate se deu, sobretudo, entre as décadas de 1970 a 1990 nos Estados Unidos da América, tendo como marco a Conferência Pound de 1976 (Gimenez, 2017, p.88/89).

Nesta Conferência, Frank Sander, da Escola de Direito da Universidade de Harvard apresentou a proposta do "Tribunal Multiportas" (*multidoor courthhouse system*). Teria o professor percebido "a vantagem da criação, em tribunais ou em centros de resolução de disputas, de uma espécie de saguão, em que um funcionário de triagem direcionaria os litigantes para a porta mais adequada para a solução do conflito" (Didier Jr; Fernandez, 2024, p. 44). Diversos critérios serviriam de direcionamento, tais como a natureza da disputa e os aspectos econômicos dos direitos envolvidos.

A partir desta compreensão, o tema do acesso à justiça passa a ser revisitado, incorporando a ideia de que a solução pacífica das controvérsias não precisaria, necessariamente, ser dada pelo Poder Judiciário, através da figura do juiz, mas encontrada por outros meios ou portas.

---

[129] POUND, Roscoe. The causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice. Palestra realizada na American Bar Association, em 29 de Agosto de 1906.

[130] Segundo dados do INSPER (2019, p. 09) o número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%.

[131] De acordo com os dados do CNJ (Justiça em números 2023[131]) até outubro de 2023, 84 milhões de processos tramitavam nos tribunais do Brasil. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf

Em verdade, esta quase utopia de ampliação de acesso à Justiça começou com a Reforma do Judiciário e a Emenda Constitucional nº 45/2004, com a promessa de implantação de um sistema de justiça acessível, ágil e efetivo, através do II Pacto Republicano [132], por meio do qual os Três Poderes assumiram dentre diversos compromissos, o de fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização.

De lá para cá, no Brasil, a construção de um sistema de justiça multiportas vem ocorrendo de forma paulatina e não linear (Didier Jr; Fernandez, 2024, p. 49), organizando-se em atos normativos esparsos a partir do final da década de 1960[133], e, embora inspirado na política norte-americana, com pontos de semelhança, não instituiu um verdadeiro sistema prévio de triagem dos conflitos, seguido de posterior encaminhamento para o método de solução de conflito indicado ao caso (Gimenez, 2017, p.99).

Por este trabalho não pretender fazer uma digressão história ampla dos atos normativos que tem servido de construção para o sistema multiportas brasileiro, serão destacados apenas alguns marcos importantes da temática, como a Resolução 125/2010 do CNJ.

Tal resolução instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, regulamentando a conciliação e a mediação e indicando, entre outras medidas, a criação de centros de resolução de conflitos, capacitação dos operadores da justiça e determinação de orientação dos cidadãos de outros métodos para resolução de conflitos.

No mesmo sentido, a Portaria Interinstitucional nº 1186/2014, que trata da instituição da "Estratégia Nacional de Não Judicialização", tem como objetivo "desenvolver, consolidar e difundir os métodos autocompositivos de solução de conflitos" (art. 1º).

---

[132] Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm, acesso em junho de 2024.

[133] O histórico dos atos normativos gerais é trazido na obra de Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez recentemente lançada em fevereiro de 2024, intitulada "Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil" a partir da página 50 e abrange desde a lei 5010/1966 que organizou Justiça Federal de primeira instancia; a lei de greve 7783/1989, o Código de Defesa do Consumidor em 1990, a lei 9099/95 que criou os juizados especiais, dentre tantas outras, até as Resoluções do CNJ e outros aparatos normativos.

Este pacote de medidas de incentivo a mecanismos processuais que visavam à solução consensual dos conflitos[134], também descambou no Código de Processo Civil de 2015, que já (re)nasceu imbuído do paradigma da consensualidade, estabelecendo nos parágrafos de seu art. 3º que "o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos" e que "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial".

No mesmo ano, as Leis 13.129 e 13.140 de 2015, respectivamente, reformaram a lei de arbitragem e regulamentaram a mediação no Brasil. E, em 2016, a Resolução nº 225 do CNJ passou a disciplinar a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, que aborda a importância do ato de fala das vítimas e dos envolvidos no conflito.

Também neste sentido, no ano de 2020, advieram duas resoluções importantes do CNJ sobre o tema: a Resolução nº 350, que disciplina a cooperação judiciária nacional e a Resolução nº 76 que, em seu artigo 2º, recomenda a todos os juízos com competência para o processamento de ações coletivas que "estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo". Esta é a orientação do CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

Percebe-se, portanto, que o paradigma da consensualidade[135] vem sendo construído e incentivado tanto para a resolução de conflitos individuais, quanto coletivos, superando-se, inclusive, tabus relacionados à possibilidade de transação envolvendo direitos indisponíveis[136].

---

134 "A estes métodos de resolução de controvérsias já foram atribuídas diferentes denominações, dentre as quais, Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos, Métodos Alternativos de Solução de Conflitos e, mais recentemente utilizadas, Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC's) ou Resolução Apropriada de Disputas (RAD)" (Teixeira Viana, 2019, p. 83).

135 "A autocomposição tem crescido muito, mesmo os processos judiciais se encerram, muitas vezes, por autocomposição, facilitando a efetividade pela tendencial ausência de impugnações e execuções e reduzindo o prazo de tramitação dos processos cíveis". (Zaneti Jr, 2019, p. 19/20).

136 Sobre o tema: VENTURI, Elton. Transação de Direitos Indisponíveis? Revista de Processo, vol.251/2016, p.391-426, Jan/2016, o artigo foi escrito antes do movimento de fortalecimento das resoluções compositivas, inclusive no âmbito das ações de improbidade, mas retratava já a preocupação em se admitir a transação nos casos envolvendo direitos ambientais, por exemplo.

Este reconhecimento da priorização de resoluções consensuais e os fundamentos trazidos no CPC/2015 foram utilizados, inclusive, em uma das sentenças homologatórias dos acordos do caso Braskem (ACP dos Moradores nº 0803836-61.2019.4.05.8000 – proferida em 06/01/2021):

> Com efeito, inobstante a forma predominante de solução de conflitos de interesse seja a jurisdição, incentiva do Código de Processo Civil de 2015 a autocomposição entre as partes, devendo esta ser promovida pelo Estado, sempre que possível. Além do mais, a transação efetivada atende aos princípios nucleares da Teoria Geral do Processo, como o da economia processual e da busca da conciliação entre os demandantes.

Por outro lado, este grande movimento de incentivo a resolução consensual deve levar em consideração fatores múltiplos, como capacidade de entendimento das partes envolvidas e seu verdadeiro potencial de barganha, sob pena de que o acordo a "todo custo" inverta a lógica do sistema e promova um contramovimento de inacesso à justiça.

Marc Galanter (2018, p. 45/46), ao tratar da tipologia das partes em sua obra "por que quem tem sai na frente"[137], destaca a grande diferença entre o litigante habitual/jogador habitual (*"repeat player"*) do litigante eventual/participante eventual (*"one-shooter"*) quando menciona as disputas jurídicas, visto que o litigante habitual possui conhecimento prévio sobre as oportunidades, probabilidades e ganhos com o desfecho da demanda, dentre outras vantagens em relação ao litigante eventual, o que faz diferença também nas soluções consensuais, pois é possível prever quando será mais conveniente transacionar.

Por outro lado, os litigantes eventuais ou ocasionais "são estimulados a fazerem acordos sem que possuam as mesmas informações sobre suas chances de êxito (...) preferindo um acordo para recebimento imediato de parte de sua demanda" (Asperti, 2018, p. 68) do que esperar por uma sentença judicial. O tempo, portanto, é um fator de barganha nas tratativas.

---

[137] Versão traduzida: Por que "quem tem" sai na frente [recurso eletrônico] : especulações sobre os limites da transformação no direito / Marc Galanter ; organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. – São Paulo : FGV Direito SP, 2018 disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/af1c3f55-308b-45fb-884c-b172d56c8be5/content, acesso em 29 de fev. 2024.

Assim, não bastaria abrir as portas de acesso à justiça, sem que as partes envolvidas tenham direcionamento sobre as diferenças entre as portas de entrada, o caminho a ser percorrido em cada uma delas e qual a saída (Sadek, 2014)[138].

Portanto, os custos, o volume de ações, o tempo de tramitação do processo e a consequente morosidade da adjudicação estatal, embora sejam argumentos para justificar resoluções compositivas dentro ou fora do Poder Judiciário, também devem caminhar com políticas públicas informacionais e econômicas visando equacionar as desigualdades processuais, para que, de fato, a "porta" escolhida seja a mais adequada, sob pena de desenvolvermos uma indústria de ADR (*alternative dispute resolution*) regida pela ilusória ideologia de harmonia e paz (Mattei, 2007).

Esta ressalva é feita por Faleck (2023, p.05), nos seguintes termos:

> O discurso de frustração da sociedade com a falta de efetividade da adjudicação estatal como método monopolista de resolução de controvérsias deu lugar à promessa messiânica de salvação por meio dos demais mecanismos primários de resolução de disputas, que incluem a negociação, conciliação, mediação e arbitragem. Todavia, a frustração com o oligopólio de tais mecanismos processuais pode se avizinhar, se estes não forem praticados de maneira a construir propostas adequadas aos contextos dos problemas que se prestam a resolver (grifos nossos).

Assim é que, retomando a visão sistêmica de Carlos Alberto de Salles, anteriormente analisada quando tratamos da instrumentalidade metodológica, Diego Faleck sustenta a utilização de um *Design* de Sistemas de Disputas, pautado na adequação da resposta processual ao contexto colocado à análise, com a construção e implementação do arranjo procedimental, sob medida.

Retira-se de cena, portanto, uma solução generalista, para que seja moldada uma solução construída e adequada ao caso. O *design* de solução de disputas consideraria os diferentes mecanismos processuais cujas características podem ser combinadas e hibridizadas, a fim de se chegar ao melhor arranjo procedimental.

Tratando dos objetivos do *design* de solução de disputas, Hermes Zaneti Jr. (2019, p. 30) ao tratar de conflitos complexos, dispõe que:

---

[138] Esta reflexão consiste em uma ampliação para todas as outras portas, do que Maria Tereza Aina Sadek traz em seu texto sobre "acesso à justiça: um direito e seus obstáculos" (2014).

> a) auxiliam a identificar e absorver as oportunidades de ganhos mútuos; b) constroem e reforçam relacionamentos entre indivíduos, representantes, grupos de pessoas e comunidades; c) favorecem os objetivos da Justiça; d) promovem a paz e a reconciliação; e) garantem as reformas estruturais adequadas através do Estado de Direito, identificando os interesses e os direitos dos mais desfavorecidos e fracos nas relações de poder (less powerfull stakeholders), curando as deficiências ocorrentes nas práticas tradicionais de resolução de disputas prevalentes; e, f) são adaptáveis às modificações do tempo e das necessidades das vítimas e grupos interessados.

Pontuadas as premissas acima, sobre a construção de um paradigma da consensualidade no tratamento dos problemas jurídicos, tem-se que, embora não existam grandes debates quanto a sua aplicação nos processos individuais, e, também, admita-se a aplicação de resoluções compositivas nos processos coletivos, a transposição deste paradigma para estes processos exige maiores cautelas.

Isso porque, como vimos anteriormente, no modelo de representatividade da tutela coletiva, não há uma coincidência entre o titular do direito e o legitimado que estabelece as tratativas, de modo que a externalização da vontade é emanada pelo legitimado, que representando o grupo, alinhava o acordo e desenvolve as tratativas, sem participação direta daquele.

Assim, embora este fator, por si só, não deva constituir entrave à realização dos acordos (Arenhart; Osna, 2021, p. 272), há de se reconhecer que muitas vezes ou quase sempre a adesão a estes acordos não se dá pela ilusória "promoção de paz e reconciliação", mas pela fragilidade da parte aderente, que, embora maior e capaz do ponto de vista civilista, não detém de fato um poder de barganha e, mais do que isto, um poder econômico de espera pela solução adjudicada.

Existem, nestes termos, limites ao acordo coletivo, já que em sede de litígios desta envergadura, considerando os interesses de grupos em jogo, sobretudo quando tratamos de direitos individuais homogêneos, outros valores devem ser sopesados no momento da realização dos acordos.

Isto porque existem limites subjetivos que implicam na avaliação de legitimidade e representação, como visto no capítulo 3, e limites objetivos quanto ao objeto das ações coletivas, considerando o interesse público e social envolvido.

Como bem pontuado por Gidi (2021, p.32) "o juiz brasileiro não tem a tradição de controlar o mérito dos acordos" e isto se deve à

tradição civilista[139] e processualista de exigir apenas o controle da validade daqueles, sendo esta a tônica das ações individuais transposta às ações coletivas.

Em vista destes aspectos, a doutrina (Didier Jr; Hermes Zaneti Jr., Gavronski, Gidi e outros) tem apontado alguns balizamentos para o controle da autocomposição, embora, como ponderado anteriormente, nem sempre de fácil execução. Tais balizamentos consistiriam na intervenção obrigatória do Ministério Público em todos os acordos do processo, quando ele não for o autor; na possibilidade de participação conjunta dos colegitimados; no já mencionado controle de representação e a designação de audiências públicas (com todas as ressalvas já trabalhadas nesta pesquisa), mas, sobretudo, no controle do mérito dos acordos, devendo deixar o juiz de homologar os seus termos, caso não tutelados os direitos e interesses coletivos, sinalizando às partes sobre a necessidade das devidas adequações[140].

Também como um limite ao acordo, tem-se a impossibilidade de renúncia ao direito em que se funda a ação, tendo em vista a ausência de titularidade do direito por parte do legitimado extraordinário. Talvez por esta razão, a cláusula 58, parágrafo segundo, do Acordo Socioambiental da Braskem, conjuntamente com cláusula 14ª do acordo da ACP dos Moradores, estejam sendo questionadas judicialmente, haja vista que implicaram na transferência do direito sobre o bem à Braskem, como uma forma de renúncia ao direito de propriedade, de modo que a empresa poderá edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de

[139] Vejamos o regramento do Código Civil: Art. 840. É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas. Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação. Art. 843. A transação interpreta-se restritivamente, e por ela não se transmitem, apenas se declaram ou reconhecem direitos. Art. 844. A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível. Art. 848. Sendo nula qualquer das cláusulas da transação, nula será esta. Art. 849. A transação só se anula por dolo, coação, ou erro essencial quanto à pessoa ou coisa controversa.

[140] O §2º do art. 39 do PL 1641/2021 dispõe que: A homologação judicial dos acordos coletivos envolverá a avaliação do respeito ao devido processo legal do procedimento utilizado, assim como da observância dos princípios estabelecidos no artigo 2o desta Lei, sob pena de devolução as partes para rediscussão, indicando-se expressamente na decisão judicial os motivos da rejeição da proposta e as cláusulas que devem ser reavaliadas ou o procedimento a ser observado.

Compensação Financeira, se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso seja permitido pelo plano diretor de desenvolvimento urbano da cidade de Maceió-AL.

Os acordos coletivos no Brasil ainda carecem de uma sistematização que levem à construção de um devido processo legal dos acordos coletivos (Venturi, 2020), sendo que "o papel a ser desempenhado pelo Poder Judiciário revela-se enigmático quando se trata de invocar sua atuação para a chancela de acordos envolvendo conflitos de massa, tendo por objetivo a proteção de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos" (Venturi, 2020, p. 115). Voltaremos a tratar deste aspecto no item 4.2 do próximo capítulo.

4.“ROUGH JUSTICE” E A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO

A menção ao termo “Rough Justice” ganhou destaque na tutela coletiva brasileira após decisão proferida pelo Juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte no Caso do Rio Doce em Mariana/MG, na data de 01 de julho de 2020. O termo foi associado ao conceito de “justiça possível”, servindo de fundamento para a criação de um sistema de padronização de indenizações individuais naquela demanda[141].

A dificuldade de aplicação das regras clássicas do direito civil e processual civil brasileiro para a resolução de demandas de alta complexidade, foi mencionada pelo magistrado que aplicou a teoria da *Rough Justice*, com um dos aspectos para adesão a ela.

Em documento produzido pela Faculdade Getúlio Vargas (2020, p. 50/51), intitulado “Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova”, esclareceu-se que:

> A decisão inaugurou uma nova política indenizatória a partir do estabelecimento de uma matriz de danos por grupos ocupacionais, reconhecendo como atingidas diversas categorias, algumas ainda não reconhecidas pela Fundação Renova em suas políticas indenizatórias. Sendo assim, considerando que o sistema legal não oferece “solução adequada para processos dessa envergadura”, o magistrado propõe uma nova abordagem para a indenização dos atingidos partindo de soluções medianas e de uma matriz indenizatória comum, resolvendo, com isso, “um grande número de casos oferecendo aos litigantes a fixação de uma compensação (indenização), a partir de uma base comum presumível”. Deste modo, o “novo sistema indenizatório” instituído com a decisão afasta a instrução individualizada de cada um dos atingidos e estabelece um patamar comum de valoração de danos a partir das categorias ocupacionais.

Pela tradução literal, a expressão *Rough Justice* não equivaleria ao termo “justiça possível”, mas sim a “justiça rude ou áspera”. Todavia, é cunhada como “justiça possível” por autores como Diego

[141] O sistema simplificado de indenizações, foi referendado pelo Tribunal Regional Federal. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/trf-referenda-uso-sistema-indenizatorio-simplificado/, acesso em 25 de fev. 2024.

Faleck (2018, p.134), quem, aplicando o conceito de Francis McGovern[142], dispõe que em determinados casos é necessária a flexibilização de garantias processuais, com simplificações que oportunizem a utilização de uma visão compositiva:

> Por exemplo, um programa de indenização pode se utilizar de modelos simplificados e tabelados de indenização conforme critérios de aproximação com a realidade ao invés de exigir prova documental mais robusta de danos (...) a exigência de rigor extremo e de garantias processuais na avaliação de documentos certamente poderia inviabilizar as indenizações, dado o alto grau de informalidade que permeia a vida os negócios da população impactada (Faleck, 2018, p. 133).

No âmbito doutrinário, a expressão é utilizada em diversos contextos, como nos de litigância estratégica, justiça de transição, reparação histórica, pós-guerra ou de transição democrática pós-autoritarismo (Denari; Asperti; Temer, 2024), especialmente a partir dos anos 2000, e, sinaliza para um modelo alternativo de reparação civil de danos.

Alexandra Lahav (2010, p. 04), ponderando sobre a realidade das ações coletivas e o fato de nem todos os litigantes terem a oportunidade de participar do julgamento do seu caso, ao tratar da *Rough Justice*, discorre que nem todos possuiriam um *day in court*, e aponta que a teoria seria uma alternativa, de fato, viável para fins de reparação dos danos, sobretudo porque haveria um fator pouco falado no processo judicial: o de que as avaliações dos danos nas soluções adjudicadas também são contextuais e subjetivas.

A menção à *Rough Justice* também foi utilizada no caso relacionado ao fundo de compensação às vítimas dos atentados em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (World Trade Center Victim Fund - WTCVF), que foi gerido pelo *special master* Ken Feinberg. O caso é bem retratado no filme "Quanto Vale?", disponível na plataforma Netflix. Tal fundo de compensação foi criado apenas dez dias após o ataque e instituído para indenizar as pessoas que estavam presentes no World Trade Center.

Pelos acordos individuais realizados através do fundo, "as vítimas concordaram em renunciar a seu direito de processar as companhias aéreas, os fabricantes dos aviões, a cidade de Nova York, ou outros réus em potencial" (Verchick In: Farber; Carvalho, 2019, p. 95). O sistema de

[142] McGovern, Francis E. Dispute Systems Design: The United Nations Compensation Commission. Harvard Negotiation Law Review, Cambridge, MA, v. 14, P. 171/189.

compensação, de iniciativa do Governo Americano, evitou o colapso das empresas aéreas, socorrendo a economia naquele momento de crise, mas, embora os valores indenizatórios tenham partido inicialmente de critérios pré-estabelecidos no plano, o sucesso do programa, em verdade, teria se dado a partir de flexibilizações pontuais que permitiram uma adequação da realidade das vítimas, após uma efetiva escuta destas.

Segundo Faleck (2018, p.133), "o Brasil é carente desse tipo de raciocínio na resolução de questões coletivas e individuais homogêneas". Assim, pelo conceito de "justiça possível" o *designer* da solução da disputa deve avaliar quais elementos podem ser flexibilizados. Todavia, sugere que haja a garantia de que os usuários finais tenham algum nível de participação no desenho do sistema.

Portanto, a ideia da teoria, que tem origem no direito estadunidense, visa à resolução de casos multitudinários através da fixação de uma compensação/indenização a partir de uma matriz comum simplificada. Assim, ao adotar esta teoria "o sistema aplicado no caso Rio Doce estabeleceu categorias informais de vítima, cada qual com uma matriz de dano calculada, que pode ser acessada por meio de provas mais flexíveis" (Vital, 2020).

Digamos, portanto, que entre a não reparação e a reparação integral existiria um meio-caminho na qual a *Rough Justice* estaria inserida.

Em notícia veiculada no site do CNJ[143], em 26 de janeiro de 2021, o magistrado responsável pela aplicação da *Rough Justice* enfatizou que o sistema de indenização simplificado representou um marco na história do Poder Judiciário nacional, por ser inédito o fato de que uma grande quantidade de pessoas, desprovidas de documentação, fossem indenizadas com agilidade[144].

Há de ser considerado, porém, neste caso, um fator de diferenciação, visto que foi a própria comissão de atingidos de Baixa Guandu/ES que pugnou pela implementação do pagamento àquelas

[143] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-alcanca-indenizacao-de-milhares-de-vitimas-do-desastre-de-mariana/ e em: https://agenciabrasil.ebc.com.br /justica/noticia/2020-09/categorias-informais-sao-indenizadas-5-anos-apos-desastre-em-mariana, acesso em: 07 de mar. 2024.

[144] Todavia, a decisão foi questionada judicialmente pelo Ministério Público Federal. Disponivel em: https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r 1/caso-samarco-mpf-recorre-ao-stf-e-stj-na-defesa-de-direitos-dos-atingidos-do-municipio-de-baixo-guandu-es e em: https://www.conjur.com.br/2020-out-30/mpf-questiona-decisoes-juiz-samarco-minas-gerais/

categorias específicas (pescadores, revendedores de pescado/comerciantes, artesãos, areeiros, carroceiros, agricultores, produtores rurais, ilheiros, lavadeiras e associações), apresentando pedido de aplicação de critérios simplificados quanto à análise documental, considerando a enorme dificuldade em conseguir comprovar os seus danos na Justiça Comum.

Independentemente do desfecho que o mencionado Sistema Indenizatório Simplificado, denominado "Novel", tomará nos autos daquele processo[145], o fato é que o caso trouxe debates acerca da reparação dos danos em casos envolvendo grandes desastres.

Parece-nos que, no caso Braskem, poderíamos considerar que as bases da *Rough Justice* teriam sido aplicadas, embora não aparentemente de forma intencional, na ACP dos Moradores, quanto à população da Encosta do Mutange atingida pelos impactos da mineração. Tal Encosta era um local de muitas moradias precárias, favelização e invasões urbanas[146], cujas residências quase não tinham valor econômico, por consistirem muitas delas em barracos. Por este motivo, a indenização de R$81.500,00 em valor único e fechado para dano moral e material foi indicada como uma saída para a reparação dos danos sofridos por estes moradores, que não teriam, em tese, como comprová-los, por absoluta ausência de documentação e regularização da área.

Observa-se, assim, que a aplicação da *Rough Justice* vai na contramão e faz oposição à reparação integral do dano[147], base da responsabilidade civil[148], especialmente no tocante ao direito ambiental, que possui aparato protetivo constitucional, fragilizando sobremaneira o ideal reparatório. E esta fragilidade reside no fato de que, aplicando-se a teoria como única opção, corre-se o grande risco de gerar reparações insuficientes.

---

[145] Decisão proferida nos autos do processo de nº 1016742-66.2020.4.01.3800.

[146] O que Marques e Torres (2001) denominam de "hiperperiferia". In: MARQUES, Eduardo Cesar; TORRES, Haroldo da Gama. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano, Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, 2001.

[147] Apontam Denari, Asperti e Temer (2024) que passaram a ganhar força os debates relacionados a chamada "rough justice" ou "justiça possível", que traz a ideia de modelos "não-ideais", alternativos e, para alguns, discricionários ou arbitrários, de acesso à justiça ou de reparação.

[148] Art. 944 do Código Civil: A indenização mede-se pela extensão do dano.

Em contraponto, também se sabe que a reparação integral dos danos em casos de desastres ambientais nem sempre é uma meta atingível.

Para fins de conceituação, Paulo de Tarso Vieira Sanseverino (2010), em obra emblemática sobre o princípio da reparação integral, indica que o princípio da reparação integral ou plena, ou da equivalência entre os prejuízos e a indenização, busca colocar o lesado, na medida do possível, em uma situação equivalente à que se encontrava antes de ocorrer o fato danoso. Tal princípio, inclusive, pode ser invocado tanto na reparação natural como na indenização pecuniária.

Discorrendo sobre a primazia da reparação natural, Sanseverino dispõe que:

> O sistema da reparação natural, apesar de se apresentar, em um plano ideal, como mais perfeito e completo do que o da indenização pecuniária, possui, na prática, obstáculos de difícil superação. De um lado, pode ser materialmente impossível a restauração do dano, em face de sua natureza (v. g., morte da vítima). De outro lado, pode não haver interesse por parte do próprio credor da obrigação de indenizar na sua restauração especifica pelo devedor. Por isso, tem-se observado, atualmente, um domínio da reparação pecuniária.

A rigor, embora sempre reparáveis[149] (do ponto de vista jurídico), a degradação ao meio ambiente sempre deixará uma sequela de dano que não pode ser totalmente suprimida, portanto, "na realidade, a reparação do dano ambiental deve sempre conduzir o meio ambiente a uma situação equivalente – na medida do que for praticamente possível – àquela de que seria beneficiário se o dano não tivesse sido causado" (Mirra, 2019. p. 59).

Portanto, embora no cenário ideal a reparação integral seja esperada, na prática, este ideal nem sempre será alcançado, prevalecendo o sistema de uma indenização pecuniária equivalente aos prejuízos sofridos pelo lesado.

Observando o caso Braskem, verifica-se que o desastre, além de produzir danos socioambientais e urbanísticos, de natureza difusa e coletiva, também atingiu a esfera dos direitos individuais de cada um

[149] Seguindo os parâmetros contidos nos Princípios Orientadores sobre empresas e direitos humanos da ONU, já mencionado neste trabalho, a ideia de reparação abarcaria: reabilitação, compensação, restituição, satisfação e garantia de não repetição.

dos moradores atingidos, tratados de forma homogênea para facilitação da tutela[150].

No que diz respeito à tutela dos direitos individuais homogêneos, no acordo vinculado a ACP dos Moradores, em sua cláusula 5ª, parágrafo terceiro, há previsão de que "a desocupação ocorrerá de forma definitiva, sem possibilidade de retorno dos moradores e proprietários aos imóveis localizados nas áreas de risco", já indicando que o dano tem caráter de definitividade.

Considerando a impossibilidade de retorno às suas residências e de retomada das vivências urbanas e sociais, os danos experimentados extrapolaram a esfera patrimonial para alcançar danos de natureza moral, cujos aspectos simbólicos também colocam a questão da reparação em maior grau de dificuldade. Inclusive, "não seria exagero dizer que há aspectos da vida material e simbólica que não são passíveis de reparação, há perdas tão severas, de vidas, histórias, trajetórias, que processo indenizatório nenhum seria capaz de repor" (Moreira, Momm, Leitão, p. 05)

Por outro lado, em relação aos danos socioambientais causados pelo desastre de Maceió, temos que a responsabilidade civil ambiental também está sujeita a um regime próprio e específico (art. 225, §3º, da CF c/c art. 14, §1º, da lei 6938/81). Isso, sem considerar, a possibilidade de reparação do dano moral ambiental[151], que não se confunde com os experimentados pelas vítimas.

Observa-se, portanto, uma série de direitos violados que não se confundem e que esperam a devida reparação. Neste ponto, distinguindo-se o dano ambiental como dano coletivo ou difuso, do individual, Álvaro Luiz Valery Mirra (2019, p. 50) dispõe que aquele dano ambiental:

> não abrange o causado às pessoas físicas e jurídicas, individualmente consideradas, e aos bens materiais ou morais próprios e individuais destas, como dano reflexo ("em ricochete") resultante das degradações ambientais. Embora passiveis, evidentemente, de reparação, tais danos causados "por

[150] A responsabilidade civil por danos ambientais, seja por lesão ao meio ambiente propriamente dito (dano ambiental público), seja por ofensa a direitos individuais (dano ambiental privado), é objetiva, fundada na teoria do risco integral, em face do disposto no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, que consagra o princípio do poluidor-pagador (REsp 1.373.788-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 6/5/2014.**)**

[151] O STJ, atualmente, admite de forma pacífica a existência de um dano moral ambiental.

intermédio" do meio ambiente são individuais e não coletivos ou difusos, como o reconhece, também, o STJ, que os qualifica como danos privados.

Mas, apesar de todas as dificuldades e obstáculos para a concretização da reparação integral do dano ambiental e dos reflexos nos danos individuais, ainda se deve perseguir este princípio orientador, forçando o aprimoramento do sistema de compensação que sirva, inclusive, de desestímulo à novas práticas violadoras e não como uma chancela à repetição do evento danoso, evitando-se o retrocesso de todo aparato protetivo que já se construiu até hoje.

Neste contexto, não entendemos que a aplicação da teoria da *Rough Justice* deva ser rechaçada de plano, mas deve ser medida última e absolutamente excepcional, quando outras medidas se mostrarem inviáveis ou impraticáveis. Ou seja, entre a não reparação e a reparação simplificada haverá de se optar por esta, analisando-se sempre a realidade fática, casuisticamente.

Assim, considerando todos os aspectos tratados e da relevância dos direitos envolvidos, sobretudo no que diz respeito aos danos individuais em que há uma "tensão entre a efetividade e os efeitos deletérios do tempo, que acentua a severidade dos danos e as vulnerabilidades das vítimas à espera da indenização" (Denari; Asperti; Temer, 2023, no prelo), deve-se incentivar soluções que visem, de fato, à solução mais aproximada da reparação integral dos danos coletivos e individuais homogêneos.

Registre-se que é possível falar em direito humano à reparação por violações praticadas por empresas, sendo que a responsabilização[152], nestes casos, é considerada como parte do próprio acesso à justiça.

Para tanto, visando aproximar a reparação dos danos à ideia de integralidade e nos afastarmos da doutrina da *Rough Justice*, as matrizes indenizatórias têm despontado como ferramentas de adequação para os balizamentos das indenizações e nas formulações dos acordos na tutela coletiva, como aprofundaremos a seguir.

[152] Nos últimos anos, o debate sobre o direito humano à reparação também foi pauta do CNJ. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/responsabilizar-empresas-por-danos-aos-direitos-humanos-e-peca-chave-para-reparar-vitimas/, acesso em: 25 de maio de 2024. Outra abordagem também é trazida pela Justiça Restaurativa, como podemos conferir em: https://rp.iea.usp.br/pesquisadores-discutem-reparacao-em-violacoes-de-direitos-humanos/, acesso em : 25 de maio de 2024.

4.1 Das matrizes de danos e sua importância no balizamento das indenizações

Para falarmos sobre construção de matrizes indenizatórias objetivando o balizamento de indenizações, visando alcançar a reparação integral dos danos, precisamos rememorar pontos importantes da responsabilidade civil, sobretudo no que diz respeito à quantificação dos danos.

Quando mencionamos a ideia da *Rough Justice* em oposição à reparação integral, trouxemos o posicionamento de Alexandra Lahav (2010, p. 10), que pondera que o sistema de responsabilidade civil monetiza os danos, mas estes não são facilmente monetizáveis, de modo que o montante do valor monetário que o sistema atribui aos danos é contextual e cultural, e é por esta razão que os montantes atribuídos em processos de responsabilidade civil são por vezes controversos.

Ainda, segundo a autora, numa visão mais pessimista, não disporíamos dos instrumentos necessários para quantificar com precisão os danos, quer porque a depender do contexto a tarefa é impossível, quer porque estaria além das nossas capacidades atuais. Todavia, mesmo diante destas limitações, o fato é que os danos precisam ser quantificados e quando tratamos de demandas complexas envolvendo danos de diversas naturezas, uma miríade de desfechos é observada, especialmente no que diz respeito aos danos imateriais ou extrapatrimoniais.

Isso porque, se o calcanhar de Aquiles da ação coletiva é a tutela dos direitos individuais homogêneos, o da responsabilidade civil é a quantificação dos danos extrapatrimoniais, cujo conceito a doutrina civilista se debruça há pelo menos três séculos (Bisneto, 2019, p. 65).

Não é demasiado mencionar, como bem pontuado por Cícero Dantas Bisneto (2019), que até 1966 a jurisprudência nacional era reticente em relação à reparação das lesões não patrimoniais, que somente eram consideradas em situações absolutamente pontuais, até o paradigmático julgado do Supremo Tribunal Federal no RE 59940/SP, de relatoria do Ministro Aliomar Baleeiro. E, ainda atualmente, apesar de ser quase inquestionável existência do direito à reparação do dano moral, "não se pode concluir restar pacificado, no âmbito doutrinário e jurisprudencial, a delimitação de seu conceito, bem como a amplitude e extensão de sua aplicação" (Bisneto, 2019, p. 65).

Diante desta tremenda dificuldade na quantificação de danos, tem ganhado corpo trabalhos interdisciplinares que visam criar matrizes indenizatórias para o balizamento[153] de indenizações por danos materiais e imateriais, auxiliando os operadores do Direito na fixação de indenizações mais justas, com vistas a alcançar o quanto possível a reparação integral dos danos.

Recentemente, no emblemático caso Samarco (Minas Gerais) duas matrizes indenizatórias partiram do embasamento em estudos de diversas áreas de conhecimento como: ciências sociais, ciências agrárias, ciências ambientais, ciências econômicas, ciências da saúde, direito, arquitetura e urbanismo, dentre outras, para criar parâmetros para indenização pelas perdas e danos gerados por ações e/ou omissões das empresas mineradoras responsáveis pelo rompimento da barragem de rejeitos de minério do Fundão, ocorrido em Mariana no dia 05 de novembro de 2015 – e por ações e/ou omissões da Fundação Renova, criada para reparar os danos.

A primeira Matriz foi realizada pela Cáritas Brasileira Regional Minas Gerais[154], contratada para realização do serviço de assessoria técnica, que, partindo de um processo de cadastramento dos atingidos, agrupou informações autodeclaradas pelas pessoas atingidas, as quais serviram de base para análise e tratamento por especialistas, criando-se categorias e subcategorias de perdas e danos específicos.

Esta matriz estabeleceu eixos indenizatórios, distinguindo os danos materiais (perdas e danos materiais individuais ou familiares e perdas e danos referentes às atividades econômicas) dos imateriais (perdas e danos materiais e morais referentes a bens coletivos e perdas e danos extrapatrimoniais), para fins de estabelecimento dos valores indenizatórios das vítimas.

A título de exemplo, quanto aos danos materiais, a matriz levou em consideração as edificações principais e acessórias, benfeitorias, perda de renda do trabalho e gastos com medicamentos, procedimentos e internações hospitalares. No que tange aos danos imateriais, levou-se em conta a perda da qualidade de vida dos moradores envolvendo aspectos da saúde física e mental (sofrimento

[153] Não se discute a prática de tabelamento de valores, mas de norte para fixação de valores indenizatórios pautados em dados interdisciplinares que auxiliem o operador do direito na difícil tarefa de indenizar.

[154] Disponível em: OPUnMgIE75jp7mstimpn[1].pdf, acesso em: 25 mai. 2024.

psíquico), alterações do modo de vida, perda de bens de valor afetivo (memórias), perda de projetos de vida, dentre outros.

Cada um dos itens foi calculado a partir de critérios prévios desenvolvidos na metodologia e indicados exaustivamente no corpo do trabalho, com esclarecimentos precisos de como os cálculos foram realizados.

Dada a sua importância, esta matriz indenizatória da Cáritas foi mencionada na Ação Civil Pública dos Flexais (processo nº 0801886-75.2023.4.05.8000), no caso Braskem, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado, com pedido pela sua aplicação pelo Defensor Público do Estado de Alagoas. Todavia, na sentença parcial de mérito proferida em 19 de janeiro de 2024 não há menção expressa de que o Magistrado teria levado em consideração a matriz para fixação dos danos morais.

A segunda matriz foi desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas, que foi contratada para auxiliar o Ministério Público Federal em sua atuação no desastre do rompimento da Barragem de Fundão, desenvolvendo estudos "com o objetivo de estabelecer subsídios e parâmetros mínimos para a indenização individual das pessoas atingidas pelos danos socioeconômicos sofridos" (FGV, 2021)[155].

Para angariar os elementos necessários, foi realizada a escuta das pessoas atingidas para identificação dos danos socioeconômicos decorrentes do desastre. Os trabalhos também serviram de base para uma proposta indenizatória alternativa ou complementar à matriz judicial, introduzida pelo Sistema Indenizatório Simplificado (Novel), que tratamos no subcapítulo anterior, quando falamos da *Rough Justice*.

Assim, no ano de 2021, foi construída a Matriz Indenizatória Geral da FGV e as matrizes territoriais que complementam a base geral, trazendo "parâmetros mínimos para indenização dos danos socioeconômicos ligados à renda, trabalho, subsistência e saúde (exposição ao risco)", com rigor metodológico quanto a identificação e valoração das indenizações por perdas materiais e imateriais, e dos parâmetros probatórios a serem considerados.

Tais matrizes, se fossem devidamente consideradas nas ações coletivas, poderiam servir não só para balizar os acordos pelos

[155] Disponível em: https://projetoriodoce.fgv.br/matrizes, acesso em 03 de abr. de 2024.

legitimados nestas ações, como as próprias fixações de indenizações eventualmente fixadas pelo Poder Judiciário nestes casos.

Além disso, os próprios tribunais também poderiam investir na construção de matrizes interdisciplinares para aplicação em outras relações civis, não complexas, o que reduziria as disparidades dos valores fixados para o mesmo caso, visto que no âmbito das reparações civis observa-se verdadeiras loterias indenizatórias a depender do entendimento pessoal de cada Magistrado, que sem possuir conhecimentos técnicos de outros ramos das ciências, acabam por utilizar critérios já consolidados em seus próprios tribunais para o balizamento das indenizações[156].

Esta sistematização também poderia partir do Conselho Nacional de Justiça, realizando a construção de matrizes por tema, com desenvolvimento de metodologia articulada para tal finalidade e amparado por acadêmicos de outras ciências.

Sobre a percepção dos atores institucionais do caso Braskem acerca da existência e aplicação de matrizes indenizatórias, temos que:

> **(P) O senhor tem conhecimento sobre a existência dessas matrizes indenizatórias, né?**
> (AI 1 – Defensor Público do Estado) Sim.
> **(P) Qual a sua percepção sobre a utilização dessas matrizes indenizatórias em casos complexos? Como ocorreu, por exemplo, no caso Rio Doce e Minas Gerais?**
> (AI 1 – Defensor Público do Estado) É bom que ela... o que eu estudei, ela eliminou. Eu fui no que me interessava para o caso daqui, que foi a matriz que ela vai colocando, no caso tão complexo, vamos falar assim, multitudinário como esse, eu acho que torna mais rápida a indenização. Se você for levar em consideração, de fato, vamos analisar cada pessoa dessa casa, ainda eles, olha, mudança da rotina de vida, né? Cento e tantos mil reais, se tiver um dano psicológico, psiquiátrico, tanto... E aí a pessoa que tiver, ó, eu tô aqui com o relatório, tenho aqui do psiquiatra, passei a ter isso, por conta... Então, de certa forma, ela (a matriz) objetiva e dá maior celeridade.
> Eu achei interessante o trabalho da Caritas e também tem um trabalho, acho que é da FGV, né? Que é nesse sentido de matrizes. Esse aí eu não me detive sobre ele não, mas eu soube que também é muito bom. Veja, eu tô colocando

[156] Ainda carece a doutrina civilista brasileira e a jurisprudência nacional de engajamento sobre a ideia de construção de matrizes indenizatórias preestabelecidas para os casos do direito civil comum, que não se confunde com a ideia tão criticada de tabelamento. Tem-se que, a depender do tema tratado, por exemplo, indenizações por negativação indevida de nome, existe uma variação média de indenização entre R$3.000,00 até R$10.000,00 a depender do Tribunal, além dos casos fixados em valor menor ou maior do que a média.

pra um juiz, pra um judiciário, como um parâmetro[157]. Mas o parâmetro ele pode escolher do Dano Moral um outro... ele pode ir para o FGV, enfim. Aquele parâmetro (menção à sentença) é que eu não consegui entender. De R$12.500 por ano de ilhamento, R$12.500. Aí foi quando eu entendi ali ... rapaz... Olha, R$25.000 ele considerou R$12.500 por ano para fazer aquele acordo. Quando não foi nada disso.

Os caras fizeram aquele acordo, tiraram o número. Não tinha critério nenhum. Não tem critério. Pode perguntar qual foi o critério. Ah, porque foi 40 mil dano moral de quem perdeu a casa. Mas a situação de dano moral dessas pessoas é muito mais grave, porque elas estão diariamente sofrendo dano. As outras pessoas, querendo ou não querendo, foram retomar suas vidas, receberam, saíram. Essas aí estão querendo sair. E a nossa ação, Larissa, não é para obrigar a realocação, é dar alternativa. Porque a lei, como eu estou dizendo, tem alternativa.

Então vamos levar em consideração essas pessoas que não são inimputáveis e estão sendo tratadas como inimputáveis por conta da condição financeira, como se eles não soubessem o que fosse melhor para a vida deles. Como se fossem incapazes de saber, entendeu? Não pode fazer isso.

E tem pesquisa da própria Diagonal, que é a empresa contratada pela Braskem, há mais de dois anos, há mais de dois anos, quase 80% quer realocação. Aí o antropólogo, eu acho que era o Dr. Ivan fez, saiu bem semelhante a Diagonal, acho que 76%, há mais de dois anos. Hoje, se agravou, cada ano se agrava mais. Está fazendo um trabalho para melhorar, vai lá, vai lá saber se está melhorando. Então, se fizeram pesquisa, hoje é muito pior a situação. Aliás, as pessoas estão saindo sem nada, estão indo embora, simplesmente.

Tem um rapaz lá, que é da associação Maurício Sarmento, que era um funcionário do município, ele foi embora, foi morar no Benito Bento, deixou a casa dele lá. Ligou para mim, chorando com ele, com o advento da mina 18, foi embora com a toda familia chega lá o caminhão pra fazer mudança. Um caminhão, um caminhãozinho, um carro. Chega lá pra levar as coisas do povo. E veja lá a pretexto de dar esse valor de 25 mil pra quem manteve o pessoal lá pra revitalização. Veja que o efeito contrário é que lá tem muitas vilas. Aquelas vilazinhas bem humildes, com umas casinhas, né? Aluguel, tem uma senhora que vive disso, tinha oito. Quem recebeu os 25 mil reais foi o equilíbrio. Os caras pegaram o dinheiro e foram embora. Vou fazer o que aqui? Todo mundo querendo ir embora. Não tem transporte, não tem nada. Não tem mais nada na região. Os serviços públicos saíram de lá. Os equilíbrios todos pegaram o dinheiro e foram embora. Ou seja, o pretexto de manter, muita gente foi embora. Foi embora com isso. E que dano material aí é esse para o equilíbrio que se... A casa não é dele. Teria um dano moral, mas o dano material é do dono do locador e não recebeu.

***

(P) O senhor tem conhecimento sobre a existência de matrizes indenizatórias, inclusive utilizadas, por exemplo, no caso do Rio Doce de

[157] O Defensor se refere a Ação Civil Pública dos Flexais (processo nº 0801886-75.2023.4.05.8000) ajuizada por ele visando a revisão dos acordos do Flexais, em que um dos pedidos consiste na aplicação da matriz indenizatória de Cáritas.

Minas Gerais? E se tem conhecimento, qual a percepção do senhor sobre a utilização dessas matrizes indenizatórias em casos complexos?
(AI 2 – Magistrado) Olha, nesse caso específico, eu não posso falar com convicção, porque eu não participei em nenhum momento, nem da elaboração, nem do controle de como é feito esse processo. O que eu sei é a informação dada pela empresa. Então, na medida em que a informação dada pela empresa pode ser confiável, essa informação que eu tenho... O que a empresa disse é que ela fazia uma... Ela fazia... Eu sei disso, está documentado em um desses processos em que houve impugnação. Porque eu concedi uma medida liminar para que se pagasse um valor mensal, a pessoa que estava buscando essa indenização, e a empresa veio impugnar para defender a proposta ou a legitimidade do valor oferecido, ela argumentou e ela fala no processo como ela construiu isso.
Diz, segundo a empresa, a versão da empresa, que ela faz uma medida da área construída, e a partir dessa medida da área construída, ela qualifica o imóvel em um determinado padrão construtivo, um, dois, três, e esse padrão é que vai estabelecer o valor por área, o metro de área construído. Então, aplicando essa fórmula, ele chega no valor inicial da indenização. Depois, a partir daí, se faz, por fora, avaliação de algumas benfeitorias. Então, ele mede o valor da benfeitoria e soma isso ao valor inicial.
De acordo com a empresa, mais uma vez, não sou eu quem está dizendo, estou apenas reproduzindo aquilo que foi dito. De acordo com a empresa, como ela partia de um valor do imóvel, que já seria o valor do imóvel, e acrescentava a benfeitoria por fora, a tendência é que o valor da proposta ficasse acima do preço de mercado do imóvel, porque o objetivo da empresa era... Seria uma certa gordura, vamos dizer assim, na avaliação. Porque o objetivo da empresa era resolver isso com uma certa rapidez.
Agora, em relação aos materiais. Então, isso aí foi individualizado. Pelo menos, eles fizeram uma metodologia única, mas cada imóvel é avaliado individualmente. em termos de valor de imóvel que foi estabelecido, o padrão foi esse, padrão mínimo de 81 mil, quando o imóvel não atingia isso, ele ficava em 81.
Agora, tem o valor padronizado de dano moral, que esse é um valor que, de fato, ao que me parece, eles estabeleceram um valor fixo, eu não sei dizer quanto era, não era um valor expressivo, era um valor até baixo relativamente ao dano, vamos dizer assim, mas que a empresa estabeleceu como padrão. Mas como a indenização abrangia tudo, material e moral, então, no fundo, talvez uma sobre avaliação do material acabava compensando uma coisa com a outra. Mas, assim, como eu disse, é muito inseguro comentar isso sem saber o detalhe. Eu sei que eles estabeleceram uma espécie de... de valor fixo para o dano moral. Me parece que isso foi feito também nessas outras ações que a senhora mencionou.
Isso tem lógica do ponto de vista prático, porque como a quantidade de pessoas é muito grande, se você for fazer a individualização do dano moral, isso torna impraticável. O próprio judiciário faz isso, na verdade. Se você pensar bem, nas ações de dano moral, ação de dano moral porque uma pessoa teve o nome escrito no SPC. Você não vai procurar saber se é aquela empresa que tinha muito bom nome ou não. Normalmente, você estabelece um valor padrão. Eu me lembro que, no juizado, a gente dizia três faixas, como o teto era 60 salários-mínimos. Então, a gente estabeleceu como se fossem três faixas. Na primeira faixa, tanto. Na faixa média, tanto. Na faixa maior, é o teto

> do juizado. Porque não daria para fazer individualmente cada caso. Isso é um procedimento que se faz, muitas vezes, por uma questão de eficiência. Não é o mais justo. O justo seria você ver, a cada caso, a situação de cada pessoa. Aquela pessoa que tinha um imóvel alugado é uma coisa, o sujeito que morava lá há 20 anos é outra, o outro que tinha uma padaria, o outro que tinha uma escola, você teria que ver individualmente. Mas eu não acredito que isso tenha sido feito, pelo contrário, me consta que não foi feito assim.

Este trabalho, portanto, defende que, carecendo o sistema de justiça de conhecimentos técnicos abrangentes e específicos de diversas áreas do saber, ao quais possam contribuir efetivamente para uma reparação material e imaterial de danos mais próxima possível da reparação integral, a construção de matrizes indenizatórias prévias poderá consistir em um norte factível para casos semelhantes e cada vez mais recorrentes no cenário dos desastres.

4.2 Acordos coletivos e a admissibilidade de sua revisão: um devido processo legal para os acordos?

Antes de avançar sobre a admissibilidade de revisão dos acordos coletivos, abro um parêntese para uma breve reflexão sobre a dinâmica dos acordos coletivos envolvendo empresas e evidenciar um aspecto ético, talvez ainda pouco mencionado no caso Braskem.

No dizer de Dworkin (2014) "assumir a responsabilidade é um importante elemento de sabedoria ética", mas durante toda a condução das tratativas a empresa adotou a postura de não reconhecimento de qualquer responsabilidade[158], mesmo quando consolidados os reiterados estudos sobre as implicações da exploração da sal-gema.

Poder-se-ia alegar que seria uma estratégia jurídica, evitando-se a assunção de responsabilidade civil, o que possivelmente eliminaria o fator prova em caso de judicialização. Mas, em verdade, o não reconhecimento foi meramente retórico, visto que a empresa firmou inúmeros acordos, pautados na premissa de sua responsabilização. Deste modo, inserções como as da cláusula 13ª da ACP dos

[158] Abordando o tema da face da responsabilidade social empresarial, Fornasier e Tondo (2021) discorrem que "analisar a responsabilidade social empresarial é compreender a dimensão da responsabilidade das empresas frente a ganhos ou prejuízos ao meio ambiente, à comunidade, à própria sociedade, pois elas não podem ser indefinidas quanto a seu posicionamento como agentes de transformação".

moradores[159], são no mínimo lamentáveis e poderiam ser evitadas, porque além de não acarretarem a exclusão de qualquer responsabilidade, imprime sensação de injustiça ao acordo[160], fragilizando toda a percepção do usuário quanto ao procedimento adotado para alinhavar as tratativas, como se as instituições estivessem sendo coniventes com a empresa.

Ainda, não bastasse a atuação da empresa, outro aspecto importante foi levantado pelos moradores no momento das entrevistas e confirmado, também, na fala dos atores institucionais: a atuação pouco ética de parte da advocacia local e a suposta ausência de atuação da OAB Alagoas na fiscalização ética de seus profissionais. Vejamos:

> **(P) O senhor foi acompanhado por advogado, defensor. Como que foi iniciada essa tratativa? Tinha uma central do morador? Como que foi esse processo?**
> (M5) Eu fui acompanhado por dois advogados. Primeira a doutora "A"[161].
> **(P) Contratada pelo senhor?**
> (M5) Sim, chamado por mim. Tá. Aí, a doutora "A", na primeira reunião que houve, que eu, como eu estava conselho do terreno, que foi oferecido os 40 mil, aí ela disse, Seu "V"[162] aceite, que está bom demais. Isso na primeira reunião.
> **(P) E o senhor que contratou ela?**
> (M5) Sim. A gente ia contratando através de conhecimento. O "J" chegava e dizia, olha, eu tô com a doutora "A"... Ela tá levando o meu processo, tá boa e tal, tá legal e tal. Aí o cara ia lá e dizia, então me dá o número dela aí. A pessoa ia lá, contratava ela, ela trazia os documentos, a gente dizia para Braskem que a gente estava com tal advogado.
> Mas só que ela no primeiro, nesse primeiro momento, ela disse que estava bom demais e tal. Eu disse, doutora, vamos fazer o seguinte, se a senhora acha que está bom demais, 40 mil, naquele terreno ali, se eu encontrar outro terreno nos

[159] Clausula 13ª: "Observadas as cláusulas do Capítulo X deste Termo sobre a inexistência, por ora, de responsabilidade da Braskem e não reconhecimento por parte dela, para viabilizar a desocupação prevista no presente Termo, a Braskem compromete-se a pagar valores equivalentes aos danos morais e materiais (i) dos proprietários e moradores dos imóveis desocupados nas áreas de risco; (ii) dos indivíduos que exerciam atividade economica nas áreas de risco, conforme acordos individuais entre beneficiários e a Braskem (...) nos mesmos critérios adotados no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situada na Área de Resguardo (grifos nossos).

[160] "Infelizmente há muita cura que precisaria acontecer no mundo", "Queremos que as pessoas mudem seu comportamento não porque serão castigadas se reincidirem, mas porque descobriram que há outras opções que atendem às suas necessidades com maior eficácia e menor custo" (Rosenberg, 2019).

[161] Optamos pela supressão do nome da profissional mencionada.

[162] Nome do morador.

mesmos tamanhos, no mesmo tamanho, nas mesmas dimensões, mas se for 41, a senhora vai botar o 1 que falta? Aí ela, *não seu V, não é assim dessa forma.*
Exatamente, não é assim dessa forma. Eu não vou encontrar terreno nenhum naquele tamanho ali por esse valor. Também sugeri para Braskem, olha, vamos fazer o seguinte, que isso foi antes de falar com a advogada, vamos fazer o seguinte, foi na hora mesmo da reunião. Vamos fazer o seguinte, você compra outro terreno naquelas dimensões, e a gente troca. Eu não quero ver um centavo de Braskem. A gente troca os terrenos. Vocês ficam com o que vocês querem e eu vou ficar com o que eu querer. A gente não faz isso. E a Braskem provou que faz, porque ela ofereceu isso para outras pessoas, que a gente sabe, eu tenho testemunha de várias pessoas, que ela fez isso com outras pessoas. Então, ela faz. (...)

(P) E aí o senhor persistiu nessa negociação?

(M5) A gente persistiu.

(P) Conseguiu outro advogado?

(M5) Aí depois que a gente viu que não dava pra ir pra frente com essa advogada, a gente entrou em outro. Mas é aquele negócio, é trocar o seis por meia dúzia. Porque o advogado, eu não vi, assim, dos que eu tive acesso à conversa de amigos e tal, eu não vi nenhum que realmente quisesse brigar pela causa, que quisesse brigar pelo morador. Porque eles têm que defender o pão deles. E eu falei isso para o meu mais de uma vez, mas que ele se contivesse. Porque eu, duas vezes, para o segundo advogado, eu cheguei para ele, na cara dele, que foi bem claro, eu cheguei na cara dele e disse, você está trabalhando para quem? É para a gente ou para a Braskem?
Foi necessário fazer isso duas vezes. Mesmo fazendo isso, teve reunião de duas horas e meia que ele entrou mudo e saiu calado. Como é que um advogado que está lá para defender a gente, eu na frente de dois advogados da Braskem, mais um pessoal da Diagonal, e ele passa duas horas e meia calado, sem dizer um ai, mas sem abrir a boca, e eu tendo que debater. Falava lá meia hora, uma hora, aí eu chegava pra ele e dizia, na realidade não é assim. É assim, assim, assim e assado. Aí tinha que estar sem querer engolir as manobras dele, porque ele tenta de um jeito, eles agem assim.

***

(P) O senhor teve assessoria de um advogado ou defensor nesse momento do acordo, o senhor estava acompanhando?

(M2) Veja, essa questão de acompanhamento com defensoria e com advogado foi muito complicada e perplexa (sic).

(P) Por quê?

(M2) Porque a própria mineradora, ela fez uma oferta de pagar 5% ao advogado. Qualquer advogado que quisesse exigir para aquela família. Foi onde começou o maior problema nosso. Veja. Um advogado só cadastrado pela Braskem, ele tem direito a 5% do valor daquele cliente. Só que ele não tem só aquele cliente. Ele tem 100, 200, 300, 1000 clientes. Ele não tem pressa em defender o cliente. Aliás, ele tem pressa em fazer o acordo com ele, porque 5% de 300 mil ou 100 mil de cada um, ele vai somando, ele não vai defender o cara, ele quer que você aceite para o dinheiro dele entrar rapidamente.

(P) Porque esses honorários desses advogados, eles recebiam imediatamente?

(M2) Isso. Entrando o valor da compra da casa para o cliente, os honorários dele entram automaticamente. Você entendeu como é que funciona?

(P) O senhor entende que isso então foi um estímulo para que os advogados locais estimulassem os acordos?

(M2) Sim, sim. Houve coação de todas as partes. Porque, como eu falei para vocês, o advogado precisa receber os honorários dele. Foi o maior trâmite jurídico que já aconteceu no nosso país, foi aqui. Não é? O maior trâmite jurídico. Tem escritórios aí que o cara demora dois, três anos para pegar o valor de uma causa de 5 mil reais mesmo. O cara em uma semana, duas semanas, um mês no máximo, ele está tudo aí na conta dele. Então ele não iria defender, o que é que ele iria fazer? Ele iria agir, faz aceito, e ao que vem acontecer, aceita, aceita, aceita, o cara aceitou, foi homologado, entrou o dinheiro na conta, acabou.

***

(P) A senhora tem conhecimento sobre a questão dos honorários advocatícios? se houve um estímulo para que muitos advogados participassem, fizessem os acordos?

(M3) Ela (Braskem) se responsabilizou pelos honorários, um percentual de 5%, né? Um quê? Não seria o adequado, né? Mas, sim, apareceu advogado, meu Deus! Muitos! Que eu soube, e assim, nossa, foi aquele... Todo mundo querendo pegar as causas, muitos... Eu tive várias experiências de depoimentos de pessoas que os advogados não estavam nem aí. Queria que celebrassem logo o acordo de qualquer valor, para poder receber os honorários, ao invés de realmente lutar pelo direito dos clientes. Então, foi muito advogado que apareceu, de todos os lados.

***

(P) Para finalizar, qual a percepção da senhora sobre a atuação dos órgãos, promotoria, defensoria, advogados, juízes? Existe algum relato em relação, por exemplo, aos advogados por conta dos honorários que seriam antecipados? Na sua percepção, houve uma mobilização de muitos advogados também como uma forma de querer também incentivar o acordo?

(M4) A advocacia foi um grande problema (...) Primeiro começou o problema porque a própria OAB não deu assistência à advocacia. A Braskem, ela tem uma... A Braskem, ela criou várias questões jurídicas novas, nunca existentes no ordenamento jurídico brasileiro. É sensacional. Tabelou os danos morais, que aquela fez também com os nossos honorários. Estipulou em 5%, abaixo do mínimo. E deu um teto, deu no honorário. (...) Nisso são duas coisas que eu sempre discordo, essa questão do teto e essa questão dos 5%. Que eu achava que o meu tinha que ser 10%[163].

O que aconteceu também, nós tivemos muito... vários colegas advogados que foram pessoas não honestas com seus clientes. Então a gente teve casos de pessoas que foram lá numa rua, com o advogado de lá, numa rua só, pegar assinatura de muitas pessoas, às vezes pessoas que não sabiam nem sequer o que estavam assinando, então a gente sabe que alguns colegas agiram de má-fé

[163] Esta moradora também atuava como advogada. Por esta razão traz os dois pontos de vista, o dela de que poderia ter recebido mais e dos colegas que não colaboraram com os moradores.

com essas pessoas, é... é... receberam isso que você ta da Braskem e pegaram mais vinte, trinta daquela pessoa que já tava ali naquele sofrimento. Então, eu sei que eu tive colegas de advocacia que agiram de má-fé em relação às pessoas.
(P) E eles eram contratados pelas pessoas, né?
(M4) Ou às vezes as pessoas não sabiam nem que tava assim, não. Sendo bem sincera, a gente teve casos. Teve casos, sim. Que me denunciaram na UAP. De encosta do mutange, a senhora... Não vai conhecer assim o Mutange, mas o Mutange seria uma comunidade carente dali, era a comunidade mais carente da área afetada, era o Mutange. Depois a gente diria que seria os Flexais e o Bom Parto. Então o Mutange era uma barreira, muito dominada pelo tráfico de drogas e que tinha... boa parte da sua... do seu bairro era invadido. As pessoas não tinham documentação, não faziam vila, a gente fazia várias casas, aquela coisa toda. E muitas daquelas pessoas eram pessoas humildes, humildes de conhecimento, financeiro, e a gente teve casos de colegas, infelizmente, que agiram de má fé e usaram, né, desses... dessas questões pra ludibriar aquelas pessoas. A gente teve colegas assim.
A gente também teve muitas violações das nossas prerrogativas enquanto advogados no próprio programa de compensação financeira e não ser respeitado no programa de compensação financeira. Várias situações de violação das nossas prerrogativas. Então assim, tem... A violação dos nossos honorários, do teto. Tem os colegas que, infelizmente, agiram de mais fé com seus clientes. E tem a própria Braskem, com mais dois advogados, violando as nossas prerrogativas. Então a gente tem, dentro da advocacia, assim, muitas situações.
E gerou também trabalho pra muita gente. Muito jovem advogado, que tava ali começando, que não tinha perspectiva nenhuma de vida, pegou esses casos da Braskem. Foi positivo pra alguns, os que agiram corretamente, né? Eu tenho que ser sincera, maçã podre ele tem em todo lugar.

O Defensor Público da União, ao dissertar sobre outro ponto perguntado, acerca dos entraves à participação, também mencionou este aspecto e acrescentou que:

(AI Defensor Público da União) Mas é um processo complexo. Depende muito da colaboração dos advogados, da OAB. Porque, veja, sendo bem sincero, nunca se viu tanto dinheiro ganho por advogados num processo de maneira tão rápida. Então, assim, o que chegava para a gente aqui era: "Não, doutor, o advogado está dizendo que tem que fazer porque foi um acordo, um acordo determinado para as instituições públicas e a gente não pode discutir". Então, as pessoas não conheciam o advogado, não tinham uma relação de confiança, o advogado dizia que tinha que fazer, não brigava pelo interesse daquela pessoa, não se colocava à disposição, sabe que a Braskem paga em 30 dias o valor de 5% dos honorários, fora do valor. Então, assim, são 150 milhões que foram pagos aos advogados.
É um dado que precisa ser vislumbrado nesse estudo. Talvez, se a gente tivesse normas específicas e prévias para tratar do problema, para indicar isso precisa ser feito. Acho que qualquer problema dessa magnitude, por exemplo, a OAB precisa participar, precisa conscientizar os advogados, precisa dizer que, olha,

> tem que brigar até o final pelo direito da parte, talvez se fosse ouvido, é difícil, aqui ainda a gente briga, mas ainda assim tem um fator sentimental da pessoa, que é ela quem vai decidir por tudo. Mas imagina a pessoa querendo e você dizendo, não, não pode. Ai joga a culpa para as instituições que fizeram o acordo coletivo.

Esta narrativa também foi trazida pelo Magistrado entrevistado, o que indica uma semelhança de percepções com as falas dos moradores, embora os atores institucionais estivessem vivenciando a questão em polos distintos:

> (AI – Magistrado) Eu me recordo de duas situações que aconteceram. Uma foi uma ação movida por um grupo de pessoas afetadas, que eram empresários, e foi uma ação que fracassou por uma questão processual. E eu me recordo de petições que foram atravessadas nas ações coletivas, por advogados que se diziam representantes de um número de autores de ações individuais. Mas eu não qualificaria isso de entrave à participação.
> Primeiro porque, no caso da associação dos empresários, foi uma questão processual. Um defeito na elaboração da petição e como o processo foi sem resolução do mérito, eles teriam a oportunidade de renovar o pedido, formulando novamente a ação. Não se impediu o acesso à justiça.
> E no caso do advogado, que trouxe as petições nas ações coletivas, o interesse dele não era discutir a legitimidade do acordo propriamente dito, embora essas alegações fossem feitas, a preocupação dele era receber os honorários. O problema dele é que os acordos estavam fazendo com que as pessoas negociassem através da defensoria com a empresa para serem indenizados e eles ficavam sem ter o meio de obter os honorários. Muitas vezes era um contrato de honorários que ficariam, o escritório de advocacia ficaria com uma parcela bem expressiva. Não me recordo se era ser recebida. Então a grande preocupação desses advogados era essa.

Portanto, evidenciou-se das narrativas que, a par da previsão de acompanhamento das vítimas por advogados, muitos destes não atuaram em efetiva defesa dos interesses dos atingidos, mas apenas visando seus próprios interesses particulares, sem indicativos aparentes de medidas de acompanhamento pelo órgão de classe.

Mas retomando as análises pretendidas, vimos que no caso Braskem, os atores institucionais conjuntamente firmaram tratativas com a empresa, cujos acordos compreenderam diferentes cenários (socioambiental, urbanístico e compensações financeiras).

De todos os acordos firmados, os que ensejaram e ensejam maiores insurgências são os relacionados ao acordo da ACP dos Moradores e o Acordo dos Flexais, sobretudo, porque tratam de direitos individuais homogêneos das pessoas atingidas pelos danos.

Quanto ao primeiro acordo decorrente da ACP dos moradores, constata-se que, diferentemente do acordo dos Flexais, não previu um valor indenizatório fixo para as indenizações materiais e morais, salvo em relação à população da Encosta do Mutange, em que houve uma alternativa de valor único e fechado (indenização simplificada), previsto na cláusula 16ª, como já citado.

Reitere-se que a indenização fixa apenas aparece no acordo para esta população específica, o que traz reflexões sobre as razões que levaram a esta distinção.

Para rememorar, a Encosta do Mutange atingida pelos impactos da mineração, era um local de moradias precárias, favelização e invasões urbanas, cujas residências quase não tinham valor econômico, por consistirem muitas delas em barracos, segundo o próprio relato dos entrevistados. Por este motivo, a indenização de R$81.500,00 em valor único e fechado para dano moral e material foi indicada como uma saída para a reparação dos danos destes moradores, que não teriam, em tese, como comprová-los.

Todavia, esta indenização fixa apenas para os moradores da encosta do Mutange, nos aponta para a análise sobre como as vulnerabilidades sociais também são enxergadas. Tratando-se de população de hiperperiferia, a probabilidade de insurgência e reação aos valores ofertados de forma fixa seria muito menor, como de fato, foi.

De modo que, não se sabe dizer ou não seria possível saber, se realmente houve uma satisfação consciente daquilo que lhes foi ofertado ou se, pelas desigualdades estruturais em que estavam inseridos, sequer detinham condições de mobilização, já que "com diferentes posições sociais, as pessoas são atingidas de formas diferentes e percebem esses efeitos heterogeneamente" (Losekann, 2020).

Por sua vez, quanto aos demais moradores, cada um destes individualmente, através de uma Central dos Moradores criada pela Braskem, no âmbito do Programa de Compensação Financeira, aderia ou não à proposta estabelecida pela empresa, com algum poder de barganha quanto ao dano patrimonial, mas sem nenhum poder de barganha quanto aos danos morais. Tais acordos, verdadeiramente "particulares", ocorreram sem previsão de fiscalização posterior pelos atores institucionais, portanto, temos neste caso um simulacro de acordo coletivo, de adesão individual.

Parte da doutrina dispõe que esses acordos individuais ou (pseudo) acordos coletivos de adesão individual "tornam-se

extremamente vantajosos para o causador dos danos[164], mas, por outro lado, extremamente desvantajoso para as vítimas que estão em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência econômica, informacional e organizacional" (Vitorelli; Barros, 2022, p. 212).

Isto porque, o poder de baganha das vítimas foi reduzido, ainda que houvesse previsão de acompanhamento por advogado. Owen Fiss (2004, p. 125) em seu artigo intitulado "Contra o Acordo" expõe muito bem estes aspecto, no sentido de que:

> A disparidade de recursos entre as partes pode influenciar o acordo de três formas. Primeiro, a parte mais pobre pode ser menos passível de reunir e analisar as informações necessárias à previsão da decisão do litígio, o que a deixaria em desvantagem no processo de negociação. Segundo, pode necessitar, de imediato, da indenização que pleiteia e, desse modo, ser induzida à celebração de um acordo como forma de acelerar o pagamento, mesmo ciente de que receberá um valor inferior ao que conseguiria se tivesse aguardado o julgamento. (...) Terceiro, a parte mais pobre pode ser forçada a celebrar um acordo em razão de não possuir os recursos necessários para o financiamento do processo judicial, o que inclui tanto as despesas previstas como, por exemplo, honorários advocatícios.

Do mesmo modo, porém, em outra perspectiva, Micheal J. Sandel, em seu livro "O que o dinheiro não compra? Os limites morais do mercado", dispõe que para analisar se uma escolha de mercado é de fato livre, "devemos questionar quais as condições de desigualdade do contexto social que comprometem um real consentimento. Em que momento as desigualdades do poder de barganha coagem os que estão em desvantagem e põem em risco a justiça dos acordos?" (2012, p. 111).

Obviamente que a análise ali pretendida observava os riscos e limites morais do mercado e que a menção aos acordos não corresponde aos enlaces judiciais, mas serve de amparo às reflexões sobre o poder de barganha em contextos envolvendo grandes empresas.

---

[164] Interessante o trecho da obra de Owen Fiss (2004, p. 140/141), quando fala do "alívio" na celebração do acordo: *"Reconheço que os juízes geralmente anunciam acordos sem sentimentos de frustração ou desapontamento, como minha ideia de adjudicação pode sugerir, mas com alívio. Mas esse alívio deve ser visto precisamente como é: não se trata do reconhecimento de que o trabalho foi feito, nem do conhecimento de que ele não o precisa ser, porque a justiça foi assegurada. Baseia-se, ao contrário, em outro sentimento completamente diferente, qual seja o alivio de ter "resolvido" mais um caso, o que é verdadeiro, tenha ou não sido feita a justiça, havendo ou não a necessidade de se fazê-la".*

Acrescente-se aos fatos que, no caso Braskem, as propostas individuais e as negociações, durante o período da pandemia, foram realizadas por telefone e/ou e-mail, somente ocorrendo encontros presenciais, quando autorizado o retorno às atividades através da Central de Moradores.

Não se descarta, assim, que a incerteza devido a situações críticas, provocadas por eventos extremos, também tem um efeito sobre a tomada de decisões (Levino; Fontana; Filho, Magalhaes, 2023, p. 121), contribuindo para a alta adesão individual.

Agregue-se, também, o fator "sigilo" que permeou estas tratativas diretas com a empresa, já que, por serem na essência verdadeiros acordos individuais, não foi dada a devida publicidade ao que foi tratado, em descompasso com a premissa que direciona os acordos coletivos, que devem ser públicos.

Sobre a dinâmica destas tratativas, transcrevemos as falas dos moradores entrevistados:

> **(P) O senhor entende que chegaram então a um valor adequado, a contento ... essa questão do dano moral que ficou na percepção do senhor, digamos, aquém, abaixo do que se esperava?**
> (M5) Olha, não só pra mim, como pra todos. Ficou muito abaixo porque os estragos que a Braskem causou não foi só os visíveis. E, se engana, quem mora em Ponta Verde, quem mora em Benedito Mendes, que a gente tá falando de um lado e do outro da cidade, quem mora em Marechal Deodoro, ela maltratou todo mundo, e causou dano a todos, não é só os moradores que sofreram dano não.
> **(P) Então, houve espaço para negociar em relação ao dano patrimonial? Vocês conseguiam negociar?**
> (M5) Isso.
> **(P) O dano moral era inegociável?**
> (M5) Inegociável. E quanto ao terreno, ainda teve mais um dado, que o terreno, eles alegaram que eu não podia tirar 40 mil reais de dano moral, porque eu não estava morando no terreno. Mesmo eu mostrando que a casa foi derrubada para construir outra, tem pedra lá ainda, porque eu não tirei as pedras rachadas que eram para fazer o alicerce. Está lá dentro do terreno, que ficou lá. Está tudo coberto de mato, mas tem as pedras lá. Foi derrubada a casa que tinha lá. Na prefeitura, tá como casa, o IPTU é cobrado, foi cobrado como casa, mas eles não entenderam e seguraram, impuseram que tinha que ser pago como terreno e pagaram 20 mil reais de dano moral, pra mim.
> **(P) Foi exigida alguma documentação do senhor pra comprovação desses danos, seja material ou moral? o senhor teve dificuldade pra levantar, apresentar essas documentações?**
> (M5) Eles pedem tudo que pode e o que não pode. Isso é um ponto que não só pra mim, é pra todo mundo. E tem outro detalhe, você entrega tudo, e eles perdem tudo e pedem de novo. Não foi só pra mim, eu posso relacionar vários amigos, vários moradores que... Oxe, ... estão pedindo o documento tal de novo.

Aí eu vou ter que ir na empresa tal e fazer o levantamento de novo. Os caras já fizeram com má vontade, como aconteceu comigo.

***

(P) A senhora acha, na percepção em relação a esses acordos, que o ponto realmente mais frágil foi o dano moral? Em termos de indenização, que ficou aquém? Foi mais o dano moral ou o patrimonial?

(M3) No meu caso ou em geral?

(P) Nos dois.

(M3) Então, é no meu caso o dano moral, porque assim, não é que foi satisfatória a indenização (material) da minha mãe, mas graças a Deus ela conseguiu comprar um imóvel decente, vamos dizer assim. O que a maioria não conseguiu, entendeu? Então, acho que assim, em relação às outras pessoas, porque eu faço parte dos grupos de moradores, eu faço parte do movimento unificado das vítimas da Braskem, eu tenho clientes, entendeu? Então, eu vejo isso das pessoas que eu conheço, que tem pessoas que receberam por não aguentar mais, aceitaram valores absurdos, assim, baixo, 50% do valor que foi avaliado no imóvel, como é que a pessoa vai comprar um outro imóvel com 50%? Muita gente é do desgaste, de querer resolver, adoecer, família, então não.

E do dano moral não tem o que falar, né? Todos foram realmente prejudicados. Mas no meu caso individual, o dano moral foi o mais gritante, né? Apesar da indenização do auxílio, nem uma coisa assim. Na verdade, assim, as pessoas também, muitos têm aquela ideia, ai, já que a Braskem vai pagar, querem... Não, a gente quer o justo, porque, assim, nessa situação, nem justo, não existe justo porque, assim, mexeu tanto com tudo, né, das pessoas, se arrancou a história das pessoas, das famílias, tivemos vários suicídios, gente que adoeceu, muita coisa incisiva, então, assim, não dá pra falar que é justo, né?

Mas as pessoas, muitas pessoas que eu conheci, eu acho que essa indenização foi o nosso absurdo, que aceitaram pra resolver porque não aguentava mais. Porque você sai, você sai do seu imóvel que vai cair, porque pode cair e sair, colapsar e virar uma cratera e você não sei o que. Sai um, sai outro, sai os vizinhos, todo mundo se apavora, todo mundo sai. Aí quando você vai procurar um imóvel, não existiam imóveis próximos.

Você saia de um bairro, como eu te falei, que era bem localizado, que tinha né, assim, acesso a toda parte, o centro, shopping, praia, tudo, e você vai lá pra aeroporto, lá pra contar os locais totalmente, assim, pra você se deslocar, quem trabalha, quem tem... Muito difícil tudo, então foi muito prejudicado, eu acho que o acordo foi muito ruim. A maioria das pessoas, inclusive, eu não sei se você, você deve saber que tá tendo uma CPI da Braskem, né? e foi pesquisada, foi apresentada no início dessa CPI porque eles apresentaram que houve 99% das indenizações, né? Só que foi feita uma pesquisa de satisfação e só 12% das pessoas que foram indenizadas ficaram satisfeitas.

***

(P) E como que foi essas tratativas do acordo nesse período de pandemia? Porque na época da pandemia tudo fechou, né? Como que vocês conseguiram negociar? Como que foi esse contato com a empresa?

(M4) Tudo era por telefone. A gente nunca fez uma videoconferência com a Braskem, nem com a advogada de Braskem. Todas as tratativas foram feitas por telefone. A gente ingressou no programa de compensação financeira, a gente mesmo, fazendo uma ligação para aquele número que eles forneciam no portal,

que eu acho que é o mesmo número até hoje, informando que a gente tinha imóvel, quando a gente tinha saído e que a gente precisava ingressar no programa. Aí a partir disso eles mandavam a gente pra uma assistente social e a gente contava toda a história do que tinha vivido ali. Depois eles passavam por um jurídico. Isso tudo por telefone. Tudo por telefone.

(P) A senhora teve assessoria de advogado ou defensor?

(M4) Eu era a própria advogada. Eu sou advogada. (...) Aí eu mesma fiz tudo. Aí a partir do momento que eles disseram assim, ó, a gente vai ter que enviar as documentações. (...) Provando de energia, de condomínio, PTU, os dos imóveis, as coisas todas, aí isso aí passou a ser também uma tratativa por e-mail. Aí tudo mandava para nós por e-mail. (...) Aí a gente começou a enviar essa documentação para eles, eles começaram a avaliar tudo. Eu me habilitei como advogada e era parte também. E isso foi em junho de 2020. Quando foi em agosto, a gente recebeu a primeira proposta. Que condizia com a realidade do que o imóvel valia à época. Não foi injusto em relação ao valor do imóvel. (..) Ele valia, na época, ele era todo reformado, ele valia 145 mil. Se ele fosse vendido em 2018, ele seria vendido com 145 mil. Entendi. O valor do imóvel em si estava ok.

O que sempre mexeu com a gente, e eu acho que com todos os afetados, era os danos morais, que aí já não era justo, né? A gente morou 16 anos, eu cresci ali, você tá dizendo pra mim que o meu valor de indenização vai ser 20 mil, tem gente que perde mala e ganha 20 mil.

Então assim, o que causou o maior problema pra mim, pra minha família, a maior inquietação, tinha sido o valor dos danos morais, que até hoje, pra qualquer vítima, é o valor injusto. Algumas pessoas tiveram valores injustos nos seus imóveis, sim. Acho que quem deixou pra sair depois também. Porque parece que eles não reavaliaram o imóvel com base na atualidade. Na minha época eu ainda consegui fazer isso. Quem entrou no programa antes ainda conseguiu ter um valor bom, mas o dano moral não foi. Eu queria ser indenizada de novo, moralmente.

(P) Desde quando, então, a senhora sente que vem sofrendo esses danos, esses danos morais que a senhora fala?

(M4) Quando a gente, quando... a gente percebeu que tinha que sair e que naquele momento a gente não tinha perspectiva nenhuma de indenização de nada, porque ninguém sabia direito o que era. Ah, era salgema os idosos falavam, "era salgênio". A gente percebeu ali, no fim de 2018, que a gente ia ter que sair, não sabia para onde ia sair e a minha mãe também estava ficando doente. A mulher que estava ficando doente, o cabelo dela caía, ela começou a ter umas pulseiras na perna, ia para o médico. A gente começou, acho que se analisar o histórico, seria quando o problema chegou na gente, porque assim, até então estava distante.

Não achei que, pra ser sincera, eu não achei que iria ser o que tá hoje. Mas aí quando o problema chegou na gente, que a gente começou a notar que todo mundo ao nosso redor começou a sair, e que a gente tinha que sair. E não só isso, tinha o terror da defesa civil também. Que ali no final de 2018 piorou muito. Eles diziam que a gente tinha que sair a qualquer hora que não podia dormir, que se saísse, se chovesse, se saísse correndo, era desse jeito. Foram as sirenes, o helicóptero, essas coisas que atormentavam a gente.

(P) A senhora mencionou a questão da documentação, A senhora teve dificuldade para levantar e apresentar esses documentos?

(M4) Não, porque a minha mãe era organizada. Ela tinha tudo. Mas eu, por ter clientes, aquilo era BO, porque não era organizado.
(P) Entendi. Não tinham os documentos eficientes pra comprovar tudo?
(M4) Tinha gente que morava há 40 anos que não tinha nunca tido no cartório. Então assim... Às vezes era um contrato de cumpre-venda, ou às vezes nem isso não tinha.
(P) E aí, como que nesses casos vocês fizeram pra comprovar?
(M4) Ah, isso é questão. Alguns foi feito usucapião... Pra tentar regularizar a situação. Às vezes a Braskem era boa, às vezes era ruim. Eu não sei como era que eles distinguiam os casos. Porque tem gente que tá com problema até hoje de documentação, que não conseguiu comprovar. E tem gente que resolveu rápido. Tem gente que resolveu rápido. Eu não sei qual era o critério. Se é que tinha um critério.
(P) Qual foi a sua percepção a respeito dessa proposta da Braskem? quando chegou a proposta. Era uma proposta que englobava o dano material e moral, né?
(M4) Sim, os dois juntos. A gente indagou do porquê o valor dos danos morais eram aqueles.
(P) Indagou?
(M4) Sim. Eles disseram que esse era o valor que todo mundo iria receber, quem era proprietário ia receber esse valor.
(P) Então não houve espaço pra negociar?
(M4) Não. O que que acontecia... Se você... você poderia negociar o seu valor do imóvel. Seu valor moral não era negociável. (...) Isso foi deixado claro. Bem claro, com os advogados da Braskem.

A partir destes pontos até aqui desenvolvidos e do acentuado desequilíbrio perpetrado na fixação das indenizações nos acordos individuais firmados entre o morador e a empresa, poderiam ser feitos alguns questionamentos: seria possível revisar os acordos firmados? Regras de repactuação poderiam ser uma saída nos acordos coletivos? A decisão homologatória do acordo poderia ou deveria ter ingressado no mérito das tratativas? Em não analisando o mérito, seria possível falar em coisa julgada material da sentença homologatória? Seria factível o acompanhamento institucional em fase de pós-acordo?

Antes de avançar nas soluções das questões apresentadas, é preciso apontar que no caso em comento, três situações se apresentaram quanto às vítimas do acordo decorrente da ACP dos moradores: a) a das vítimas que aderiram individualmente à proposta estabelecida pela Braskem, negociada de forma particular, através do Programa de Compensação Financeira; b) a das vítimas que não aderindo ao acordo individual diretamente com a empresa e, em fase de liquidação/cumprimento individual do acordo coletivo

homologado[165], no âmbito judicial[166], buscaram a quantificação dos seus danos, inclusive com realização de prova, evitando-se a etapa da fase de conhecimento; e c) a das vítimas que, apesar do acordo coletivo, optaram pelo ajuizamento de ação individual de reparação de danos, com toda a fase de conhecimento até se chegar à uma solução adjudicada, como veremos no próximo subcapítulo deste trabalho.

---

[165] Em busca simples no site da Justiça Federal de Alagoas, ao menos 778 procedimentos, com autores em litisconsórcio ativo, de cumprimento/liquidação foram protocolados no caso Braskem. Disponível em: https://pje.jfal.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam, acesso em 30 de julho de 2024.

[166] Em recente julgado de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, Resp 2.059.781 - RJ (2023/0092357-2) discutiu-se sobre a legitimidade do indivíduo, titular do direito individual homogêneo de executar diretamente TAC firmado. O precedente debateu se o indivíduo era legítimo para executar o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e a VALE S.A, e se o referido TAC gozaria de certeza, liquidez e exigibilidade. No julgado, ficou estabelecido que: 4. A tragédia do rompimento da Barragem do Córrego do Feijão, ocorrida em 25 de janeiro de 2019 no Município de Brumadinho/MG, acarretou inúmeras mortes e incomensuráveis prejuízos na vida dos indivíduos atingidos – de ordem material e moral –, bem como devastador e irreparável dano ambiental na região. Ou seja, a partir de um único evento danoso, foram violados, simultaneamente, direitos difusos, direitos coletivos stricto sensu e direitos individuais homogêneos. Nesse contexto, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais firmou Termo de Ajustamento de Conduta com a empresa VALE S/A, por meio do qual esta se comprometeu a indenizar extrajudicialmente as vítimas do acidente ocorrido na cidade de Brumadinho/MG. 5. Interpretação consentânea com a finalidade protetiva das normas do microssistema dos processos coletivos relaciona a legitimidade para executar o Termo de Ajustamento de Conduta à natureza do direito tutelado. Assim, há legitimidade dos indivíduos para executar individualmente o Termo firmado por ente público que verse sobre direitos individuais homogêneos. 6. O Termo de Ajustamento de Conduta ora examinado apresenta características peculiares, pois alberga tanto obrigação de fazer, consistente em viabilizar a realização de acordos extrajudiciais entre a VALE S.A e as vítimas do evento danoso, quanto obrigação de pagar, consistente no pagamento de indenização aos referidos indivíduos. No que diz respeito à obrigação de pagar, existem duas formas de quantificação dos danos: (I) danos que precisam de liquidação e (II) danos que já estão quantificados e, portanto, líquidos. 7. Hipótese em que o recorrido ajuizou a execução do instrumento extrajudicial com fundamento na obrigação de pagar advinda da cláusula 15.7 do Termo de Ajustamento de Conduta, que estabelece o montante de R$ 100.000,00 a título de indenização por dano ocasionado à saúde mental e emocional do indivíduo. Trata-se, portanto, de obrigação líquida e que pode ser reivindicada por meio de execução de título extrajudicial. Com o retorno dos autos à origem, após a comprovação de que o recorrido é, de fato, vítima do evento danoso, fará jus à indenização no quantum previsto no TAC.

Quanto à fase de liquidação/cumprimento individual do acordo, vale a pena mencionar brevemente o entendimento jurisprudencial sobre o tema. Sobre a possibilidade de liquidação da sentença coletiva por parte do Ministério Público, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[167] tinha entendimento consolidado de que o Ministério Público não teria legitimidade para promover o cumprimento coletivo de sentença que reconhece a existência de direitos individuais homogêneos. O fundamento, era de que o interesse público que justificaria a atuação da instituição na ação coletiva já estaria superado nessa fase processual, restando ao MP somente a hipótese da execução residual (*fluid recovery*).

Todavia, em 15 de setembro de 2023, no RE 1449302, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral na controvérsia relativa à legitimidade do Ministério Público para promover a liquidação coletiva de sentença proferida em ação civil pública sobre direitos individuais homogêneos, visando à reparação de danos individualmente sofridos pelas vítimas ou seus sucessores (Tema 1270), ainda pendente de julgamento, o que poderá autorizar o prosseguimento da liquidação pelo próprio MP, evitando-se a proliferação de liquidações individuais, na contramão da coletivização já ocorrida na primeira fase, como tem ocorrido no caso Braskem.

Indicadas as possibilidades apresentadas, outra ponderação preliminar é a de que, embora não isento de críticas, os acordos desempenharam um papel relevante nas medidas de resposta imediata do desastre, sobretudo, nas que implicaram no fechamento, monitoramento e paralisação das atividades da empresa e na pronta retirada dos moradores das áreas de risco, evitando-se a perda das vidas diretas em decorrência do comprometimento dos imóveis em virtude das rachaduras e fissuras[168].

Ainda, considerando a quantidade de pessoas indenizadas, naturalmente, nem todas as que aderiram ao acordo institucional ou

---

[167] Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/17022022-MP-tem-legitimidade-para-a-execucao-residual--mas-nao-para-a-execucao-coletiva.aspx

[168] Do mesmo modo, como pudemos observar na linha de tempo, da tramitação das ações até o momento de homologação dos acordos, comparando com outros casos de grande complexidade, é possível falar em celeridade dos atos, um dos pilares que sustentam a Justiça 3D: justiça substancial da decisão (fairness), celeridade e duração razoável (fast), economicidade (cheap), contraditório, devido processo legal e tutela efetiva.

aos acordos com a Braskem, seja com relação ao valor pré-estabelecido para a Encosta do Mutange, seja com relação aos valores pré-estabelecidos nos Flexais podem desejar a revisão de seus acordos. Parte, ainda que mínima, pode estar satisfeita com sua reparação.

Assim, não nos parece adequado o argumento genérico de que os acordos deveriam ser anulados ou revistos em sua totalidade, sob pena de gerar ainda mais injustiças. Primeiro, porque, foram diversos acordos abrangendo aspectos distintos, cujos pontos benéficos devem ser preservados. Segundo, porque, como mencionado anteriormente, o acordo da ACP dos Moradores foi realizado de forma conjunta por diversos atores legitimados, não havendo elementos que indicassem uma ausência de representação adequada, o que como dito, caso prosperasse, levaria à excepcionalíssima hipótese de extinção do feito, por ausência de substituto adequado, o que não se espera, especialmente considerando o tempo já transcorrido desde a eclosão do evento danoso (mais de 6 anos)[169].

Portanto, considerando estes aspectos, parece-nos que o melhor caminho seria a possibilidade de revisão do acordo, nos pontos mais sensíveis dele, especialmente quanto aos valores fixados à título de reparação pelos danos morais e, eventualmente, pelos danos materiais. De maneira que, os termos já postos no acordo coletivo da ACP dos Moradores e dos Flexais e nos acordos individuais firmados com a empresa, que decorreram do acordo coletivo, poderiam consistir em pontos de partida (fixações mínimas) e não em limites finais.

Em outros termos, o ideal é que em acordos coletivos, sobretudo em litígios complexos que envolverem reparação por danos materiais e morais decorrentes de violação a direitos individuais homogêneos, haja a possibilidade de revisão do acordo no tempo, o que podemos chamar de fase de pós-acordo, com previsão expressa de regras de repactuação, justamente porque os cenários se alteram.

Uma das críticas à regra de repactuação é a de que, se o acordo já nasce para ser repactuado, é porque já não seria um bom acordo. Todavia, no âmbito de litígios coletivos, de implicações desconhecidas no momento da sua celebração, sobretudo quando não se pode precisar a extensão imediata dos danos, a regra de repactuação

[169] O Acordo dos Flexais, por sua vez, não contou com a participação da Defensoria Pública, que autonomamente, ajuizou ação específica para questionar as indenizações fixadas em valores fechados pelos demais legitimados, como já explanado em outras oportunidades deste trabalho.

permite ajustar os parâmetros para a nova realidade que se apresenta ao longo do tempo, de modo que, uma vez inserida no termo, evita-se maiores discussões e o ajuizamento de novas ações judiciais, com esta finalidade.

Aqui, uma fala interessante é trazida pelo Defensor Público do Estado de Alagoas, no sentido de revisitar pontos do acordo em que, posteriormente, verificou-se que não funcionava mais para a comunidade.

> **(P) As demandas pessoais dos afetados, posteriormente, chegaram a ser consideradas? Digo, até depois das tratativas?**
> (AI – Defensor Público do Estado) Depois das tratativas é o seguinte, você tem um acordo, certo? Então, uma vez um acordo macro, qual é o termo? E... cada vez era como se fosse uma liquidação extrajudicial. As pessoas que não estavam concordando iam ingressar na justiça, certo? Direto numa liquidação, porque ali já tem um reconhecimento que ele tá dentro daquele raio de dano, então já tá beneficiado pela responsabilidade da Braskem. Então parte diretamente pra liquidação. Então ficava a cargo de cada advogado, né?
> Cada um contratava advogado que confiava e ia para a liquidação. A questão que a gente coloca é a seguinte, que muita gente não tem condição de esperar nenhum processo de liquidação, que também tem os seus recursos. Você vai ter uma perícia, nessa perícia vai ter os recursos deles, senão a liquidação vai ter apelação. Ah, mas o efeito devolutivo está aí. No efeito devolutivo, vamos dizer que ela receba, compra e perca. Ela vai devolver? A grande maioria não tem musculatura, que eu falo aqui, nem emocional, nem financeira, para aguardar um desfecho final. E terminavam fazendo o que a Braskem queria.
> Então, na execução do acordo, você tem, assim, "N" situações absurdas que a Braskem colocou. Eu vou te explicar, Larissa. A gente não estipulou valores para o acordo, salvo para a encosta do mutange, que era uma área bastante vulnerável, pessoal bastante pobre, e que todo mundo fala que foi a melhor parte que teve, porque eram barracos que valiam, sei lá, R$10 mil e R$12 mil, e todo mundo saiu com R$81 mil e alguma coisa. É o único valor que tem. O restante era pagando dano material e moral. E isso teria que ser visto com cada situação, na execução, na liquidação. Aí a Braskem, na execução do programa que ela criou, ela fez uma proposta casada, ela apresentava o valor do dano material, tá?
> E o dano moral igual pra todo mundo, 40 mil por residência. Isso não foi acordado, não havia aqui aquiescência de nenhum órgão, não tá em um acordo. Isso ela fazia a proposta pra todo mundo, mas ela dizia o seguinte, olha, você só vai, a gente só fecha o acordo se você concordar com o dano moral. Então, o dano material está condicionado a que a que o morador aceite o dano moral de 40 mil. Muita gente achava errado, a grande maioria, né? Mas 40 mil? Somos cinco na minha casa. Somos três, somos seis.
> E vai levar em consideração cada situação, cada pessoa. Não, vai ser assim. largar. E muita gente, por lá, pela dificuldade financeira, o desespero, o estresse, pegou, tá? Um dos motivos dessa nossa ação de revisão da moral, que em breve a gente tá ingressando, é justamente esse, porque a vontade de todo mundo

estava viciada, né, viciada. E aí, a Braskem, a gente vai entrar aí na questão da lesão, do cheiro da lesão, o lucro excessivo da Braskem, que naquele momento de dificuldade, de desvantagem das pessoas, são 14 mil por arredondado, vamos colocar, 14 mil imóveis, digamos, eu não tenho um valor exato aqui. Então ela pagou 14 mil danos morais, certo? Na forma que ela fez, por imóvel.
Mas são 60 mil pessoas, na realidade era pra ser 60 mil danos morais. Então veja o lucro que ela obteve disso, a vantagem que ela obteve diante da vulnerabilidade dessas pessoas. Então a gente vê aí o princípio do estudo da lesão, estado de perigo, entendeu? O próprio direito, o princípio da igualdade, a Constituição Federal violada os escândalos no seu sentido material e formal. Material porque a pretexto de tratar todos iguais, ela terminou tratando os desiguais de forma igual aos demais. Por exemplo, um cidadão que estava morando lá há 40 anos, que tinha muito disso aqui, ela é daqui com 40 anos. Esse cidadão está sendo considerado, o dono moral dele é igual ao que está morando há 6 meses num bairro que não construiu vínculos com aquela comunidade. Porque ali você conhece do catador de material reciclado, ao dono da padaria, a mercearia.
Você conhece todo mundo pelo nome. Você tem um ambiente familiar. Então ela tratou igual a essas pessoas. no sentido formal, uma violação escancarada, por exemplo, um vizinho de Muro, um vizinho de Muro, como a gente chama aqui, que tem duas pessoas em casa, foi tratado igual o outro vizinho, que tem oito. Se você for dividir por pessoa, é de causar revolta. Então, violou também a própria Constituição Federal, o dano é o objetivo. Então, a Braskem, na execução do acordo, ela mostrou uma face, sua face mesmo, predatória, que o acordo na sua estática, você não vai perceber, não, dá aqui pra ir bem, mas na dinâmica, aí a Braskem realmente agiu de extrema má fé. E isso a gente tem que rever essas situações.
E a gente vai rever só porque, infelizmente, os outros colegas das instituições não estão querendo mexer num acordo, mas eu acho que tem que mexer num acordo sim. Eu acho que naquilo que o tempo mostrou que foi ruim pra comunidade, a gente tem que revisitar. E vejamos só o juiz, o juiz é que vai ter que fazer a avaliação do caso, pra quem tem a banca dela lá pra recorrer, e nós também temos que acompanhar, tornar público tudo que tá acontecendo, manter também a sociedade, a opinião pública ao nosso lado, e buscar a justiça, né? (grifos nossos).

(P) O senhor entende que existiram entraves à participação das vítimas e quais foram? Houve explicação clara dos termos da proposta e qual a percepção do senhor sobre o resultado dos acordos?

(AI Defensor Público da União) Então, quando firmamos o acordo, nós tivemos a preocupação de explicar esse acordo à população, a audiência pública lotada, em que tiramos várias dúvidas. Ao longo da execução desse acordo, também foram firmadas diversas reuniões técnicas para aperfeiçoamento do programa. Então, o programa foi feito de forma criativa, não existe nenhum dado manual para se criar um programa dessa magnitude e precisar ser colocado em prática. Então, ao longo dessas reuniões periódicas, nós ouvimos a população, aquelas pessoas que estavam ingressando no fluxo. A DPU também participa do fluxo individual. Então, muita experiência desse fluxo individual foi levada para o fluxo coletivo para fazer as melhorias. Então, houve...era uma relação dialética,

né? Tudo que a gente começava a saber que poderia aperfeiçoar no coletivo, nós tentávamos fazer.
Por exemplo, tivemos uma reunião em relação aos empreendedores em 2021 que falaram que eles não estavam sendo indenizados pelo Fundo do Comércio, que é mais quem não queria indenizar. A partir daí, nós fizemos uma tratativa com a Braskem para incluir esse tipo de indenização e foi incluído. Foram várias reuniões técnicas, são mais de 20 resoluções entre as partes que tratam do aperfeiçoamento desse PCF.
Não, não existiam entraves, do ponto de vista de... O que nós percebemos é que existiram divergências sobre o programa, a forma do programa de compensação, associação dos empreendedores, que tem como liderança o senhor Alexandre. É uma associação que é bastante crítica a todo o processo.
E o senhor Alexandre, ele entendia que deveria ser feito, ele fez até esse pedido, força tarefa, para que os Ministérios Públicos criassem uma forma de mediação que os próprios Ministérios Públicos seriam os mediadores dos acordos individuais. E nós entendíamos que aquilo não era possível, porque seriam direitos individuais em que o acordo coletivo já garantia que cada pessoa obrigatoriamente teria que ter assistência jurídica ou por defensoria pública ou por advogado e que isso supria o espaço do contraditório devido ao processo e ao mesmo tempo existiam mecanismos dentro do próprio acordo para garantir que em caso de emergência a situação fosse posta para o judiciário, porque em caso de emergência é possível fazer uma liquidação ao juízo.
Não vai se discutir a responsabilidade, se vai discutir quanto é o valor do imóvel, se tem discussão. E tem a questão do dano moral, porque a Braskem tá fixo em 40 mil, né? E às vezes você realmente tem situação que a pessoa ficou satisfeita, tem duas pessoas, três pessoas moravam na casa e outro, uma pessoa morava há 40 anos com seis pessoas em casa, eu peguei um caso desse, né?
Mas é muito peculiar e depende de cada pessoa, né? A gente não fixou o valor do dano moral, tiveram pessoas que aceitaram, tiveram pessoas que não aceitaram, o que eu deixava claro as pessoas, mas aí tem muito o impacto emocional, o sofrimento, as pessoas querendo resolver o problema também, não queria esperar o tempo da justiça, porque também tem um tempo da justiça, de você fazer uma perícia no imóvel, você discutir sobre danos, entendeu? Então a decisão é muito peculiar. Mas o devido processo legal, com as garantias, foi respeitado através desse acordo.

Nesses termos, com regras de repactuação, abre-se a possibilidade de provar mais amplamente os danos, ao longo do tempo, ajustando os acordos à realidade fática, especialmente porque, no momento da celebração dos acordos, como dito, nem todos os fatos e suas implicações podem ter sido aventados, de maneira que a sua revisão para adequação não precisa induzir à invalidade de todos os seus termos, mas apenas à revisitação pontual do que não se coaduna mais com os interesses do grupo.

Com isto, preserva-se, por um lado, a estabilidade geral do acordo, mas permite que haja alterações pontuais, especialmente,

quando há ausência de homologação judicial ou quando esta apenas ocorre como mera função chancelatória.

Aqui, vale a menção ao trecho da decisão no caso Braskem, quanto à Ação Civil Pública dos Flexais, proferida em 19 de janeiro de 2024, autos de nº 0801886-75.2023.4.05.8000.

> 39. A propósito desta manifesta divergência entre as instituições, muitas vezes com acidez e contundência próprias dos embates jurídicos, deve ser reconhecido que o acordo objeto de impugnação neste processo é fruto de louvável e árduo trabalho por parte do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública da União, cujo esforço ingente tem levado os agentes envolvidos à quase-exaustão, mas cujo objeto está sujeito a reparos ou complementações em seu objeto (aspecto objetivo do negócio jurídico), o que não infirma necessariamente a sua validade e a sua reconhecida eficácia na defesa dos interesses da coletividade. Assim, deve ser reconhecida com ajustes a relevância da pretensão da Defensoria Pública do Estado, que trouxe um pensamento distinto e um olhar diferente diante de um quadro fático tão complexo e multifacetado, cuja utilidade processual se mostra muito mais eficaz no sentindo de complementar as pretensões não contempladas no acordo, do que na busca de sua desconstituição (invalidação), até porque, diante da complexa dinâmica dos eventos lesivos à região, muitos fatos não puderam ou mesmo não teriam sido descortinados no momento da celebração do acordo e a sua revisão/adequação não implica qualquer falha ou demérito por parte das instituições que atuam na defesa dos interesses da coletividade, mas sim que os avanços fluem e são construídos paulatinamente. (grifos nossos).

Portanto, no ponto relacionado às vítimas, os acordos pecaram em não prever regras de repactuação e de não garantir nenhuma etapa de fiscalização e acompanhamento no pós-acordo, relegando ao total alvedrio da empresa os ditames das tratativas com as vítimas, o que gerou uma incompatibilidade de forças.

Esta sugestão pode gerar contra argumentações no sentido de violação da segurança jurídica ou de que regras de repactuação levariam ao desestímulo à solução consensual. Então que se desestimulem tais soluções consensuais, quando a empresa violadora de direitos humanos queira ditar as regras ao seu melhor arbítrio. Até porque as empresas só fazem o acordo porque são benéficos para ela e não para a população atingida.

Partam-se, então, para as soluções adjudicadas ou acordos judiciais concatenados, nos quais eventuais tratativas podem ser

alinhavadas paulatinamente[170], sem qualquer prejuízo à manutenção da integridade física dos atingidos. Acordos que possam permitir, por exemplo, a retirada imediata das áreas de risco com fixação aluguéis sociais (como foi realizado) e fixação de valores indenizatórios, como pontos de partida, sem prejuízo de pactuações e repactuações paulatinas para os outros danos que forem surgindo.

Este abrandamento reiterado no trato com as pessoas jurídicas violadoras de direitos humanos tem se apresentado com recorrência no nosso ordenamento jurídico, a ponto das maiores demandas envolvendo desastres ocasionados por empresas, que ingressaram no Judiciário Brasileiro na última década, serem levadas para fora do país em busca, na jurisdição internacional, de condenação a indenizações mais justas paras vítimas[171].

Os programas de *compliance* também têm se revelado insuficientes e comumente trazem à tona a fragilidade ou a incapacidade das nossas instituições na regulação, fiscalização e aplicação de penalidades adequadas, o que acaba por reforçar o discurso de que com o acordo foi tudo resolvido, apaziguando qualquer reação quanto as reparações irrisórias oferecidas.

Este ponto é muito bem colocado por Victor Gabriel Rodriguez (2022):

> *Grosso modo,* la doctrina de los programas de *compliance* teoricamente tiene por base el trabajo colaborativo con las agencias públicas, en una constante construcción de las reglas de cumplimiento normativo por la propia empresa, a partir de lo que sea su realidad organizacional 78. En nuestra opinión, en las bases de la debilidad de los programas de cumplimiento se encuentran dos factores: la confianza de que a la sociedad no le interesan graves puniciones a las personas jurídicas, porque la salud financiera de las empresas es esencial para la generación de empleos; pero, principalmente, como segundo factor, la observación de que existe una sociedad tendente a la superación y al perdón,

[170] E isto não depende que se classifique o processo como estrutural, mas como decorrência pura e simples da flexibilização procedimental já prevista no CPC de 2015, aplicável às tutelas coletivas.

[171] Fazemos referência às já mencionadas ações ajuizadas na Corte de Roterdã, na Holanda. Especificamente sobre o caso Braskem a decisão proferida em 24 de julho de 2024, determinou que a Braskem SA é responsável pelos danos sofridos pelos autores em decorrência dos terremotos ocorridos em Maceió (Brasil) em março de 2018; e ordena que a Braskem SA indenize os reclamantes pelos danos referidos no item 6.1, a serem determinados posteriormente. Disponível em: https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBROT:2024:6662&showbutton=true&keyword=C%252f10%252f618313%2B%252f%2BHA%2BZA%2B21-415&idx=2, acesso em: 19 de setembro de 2024.

> que acepta muy rápidamente los pedidos de disculpas, seguidos de actos de constricción formales, indemnizaciones mínimas y promesas de que jamás se va a repetir lo ocurrido. Es decir, cuando se aprovecha de la cultura de la misericordia y de la superación para conseguir la impunidad, porque falta al Estado el *enforcement*, el control necesario para imponer las penas que se aplican ordinariamente a personas físicas, que no poseen la misma capacidad de manipular discursos o siquiera de acceder a negociaciones directas con los agentes de
> la opinión pública y del propio Estado. Así, especialmente en países donde el sistema de punición a las personas jurídicas es más débil, los costosos sistemas de prevención de riesgos son sencillamente nominales y se hacen sustituir por baratos, eficaces y nada innovadores comités de gestión de crisis. Esos comités generan, a impresionante velocidad, discursos que «antropomorfizan » las empresas, y hablan de «dolor», «consternación» o «remordimiento» por los delitos cometidos, lo que les confiere la oportunidad de apaciguar cualquier tipo de reacción social respecto a las irrisorias reparaciones que ofrecen.

Portanto, diante deste cenário, no âmbito da formulação de acordos coletivos, vislumbramos uma engrenagem necessária, entre a fase de pré-acordo, a de celebração do acordo, a previsão de regras de repactuação e a fase final de pós-acordo, esta fundamental para o acompanhamento das medidas adotadas e a consequente fiscalização pelos atores institucionais daquilo que foi acordado (especialmente em casos de simulacro de acordo coletivo, onde ocorre, em verdade, um acordo individual entre a empresa e o atingido)[172].

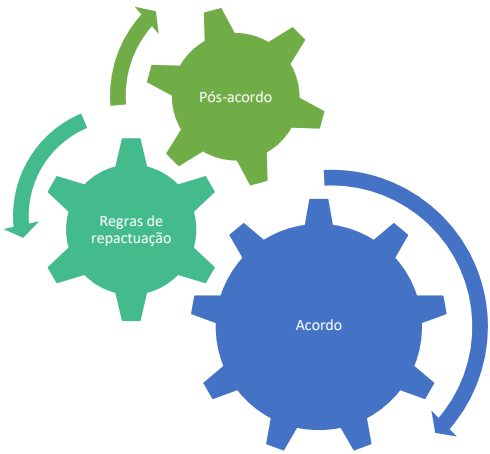


Figura 31 - Explicação do conceito de engrenagem

[172] A vantagem da regra de repactuação é que, até se não houver o controle de mérito, como de fato, não há, o impacto da homologação chancelatória é menor.

Portanto, sugerimos como primeiro passo, na fase de pré-acordo o levantamento de alguns questionamentos: quais são os grupos ou comunidades envolvidas nos danos? É possível a realização de um mapeamento pelas instituições? Os atingidos já estão articulados em algum movimento social? Se não estão articulados, como realizar a mobilização? Se estão articulados, quais são as associações ou assembleis representativas? Qual o regime que deve reger estes acordos?

Uma vez estruturadas as associações ou representantes dos grupos, insere-se a figura da assessoria técnica, notificando as estruturas representativas para que indiquem suas assessorias. Em caso de não indicação, abre-se a oportunidade para que as instituições apresentem uma listagem de possíveis assessorias técnicas, a serem escolhidas pelas estruturas mencionadas.

Percorrido tal caminho, inicia-se a fase do acordo[173], propriamente dito, garantindo-se a presença das estruturas representativas nos delineamentos.

Delineados os aspectos do acordo, passa-se à fase de repactuações ao longo do tempo, se necessárias, seguindo-se na fase do pós-acordo.

No caso em análise, uma etapa de acompanhamento do programa de compensação financeira pelos atores institucionais poderia ter permitido ou servido de incentivo para que a empresa conduzisse as tratativas de forma mais equânime.

Interessante mencionar uma das falas do DPU entrevistado, no sentido de que um dos líderes à época de uma associação de moradores fez um pedido, inclusive, para que os representantes do Ministério Público exercessem a função de mediadores dos acordos individuais, o que não foi levado adiante.

Por fim, quanto à homologação dos acordos coletivos, historicamente, o papel exercido pelo Judiciário restringe-se a aspectos meramente formais, como análise da licitude do objeto e capacidade das partes, não havendo controle quanto ao mérito dos acordos, sejam individuais ou coletivos.

Tal forma de proceder replica os critérios de homologação judicial de acordos estabelecidos nas tutelas individuais, de modo que

[173] Obviamente que aqui não estamos considerando as medidas de urgência, como remoção de pessoas, que devem ser aplicadas de imediato, sempre observado o elemento risco.

"o grande desafio a ser enfrentado pelos sistemas de justiça que, a exemplo do brasileiro, não possuem tradição na resolução consensual de conflitos que exijam uma intervenção estatal mais atenta (em especial, dos conflitos coletivos), é o da construção de um devido processo legal para os acordos" (Venturi, 2020, p.121).

Isso porque, como já exaustivamente indicado neste trabalho, conflitos coletivos levantam debates de ordem diversa, possuindo alcance social, político e jurídico que muitas vezes ultrapassam os limites da lide. Assim é que esta construção de um devido processo legal para os acordos convoca o operador para análise do mérito destes, sobretudo quando o Poder Judiciário, na figura do juiz, não participa da fase de tratativas.

Didier Jr e Zaneti Jr (2023) indicam que nos processos coletivos a atividade do magistrado não será "meramente confirmatória do acordo, em juízo simplista de delibação, no qual se verificam apenas os aspectos formais (...) deverá proceder a um verdadeiro exame de mérito do compromisso".

Para tal tarefa, Elton Venturi (2020) aponta que na ausência de balizamentos no ordenamento brasileiro esta análise poderia passar pelos critérios de justiça, razoabilidade e adequação, nos moldes das *class actions* estadunidenses.

Todavia, a própria LINDB, em seu art. 26, §1º, também poderia servir de norte para este controle ao indicar que:

> Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.
> § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento (grifos nossos);

O já mencionado Projeto de Lei nº 1641/2021, em seu artigo 39, §2º, faz alusão ao devido processo legal, ao dispor que a homologação judicial dos acordos coletivos envolverá a avaliação do respeito ao devido processo legal do procedimento utilizado, assim como da

observância dos princípios estabelecidos no artigo 2º, sob pena de devolução as partes para rediscussão, indicando-se expressamente na decisão judicial os motivos da rejeição da proposta e as cláusulas que devem ser reavaliadas ou o procedimento a ser observado.

O controle judicial do mérito não ocorreu no caso Braskem, como costumeiramente não ocorre nas demandas coletivas de um modo geral, restando sempre a sensação de que os acordos acabariam sendo lenientes com as empresas causadoras de danos.

Neste caso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça possui precedentes no sentido de que não faz coisa julgada material a decisão meramente homologatória de acordo, quando restrita apenas aos aspectos formais da transação[174], admitindo-se, portanto, a sua revisão.[175]

Outro ponto relevante, para casos desta envergadura, seria repensar o próprio papel do Poder Judiciário na condução dos acordos coletivos. Isto porque, comumente, o judiciário não participa das tratativas, não tendo qualquer conhecimento sobre como o acordo é alinhavado, embora seja chamado a decidir, posteriormente, nos momentos de divergência ou apenas na fase homologatória dos seus termos ao final.

Como saída, os acordos coletivos poderiam contar com uma etapa de participação do Judiciário na fase de alinhamento dos termos, sem prejuízo do magistrado condutor da homologação atuar como órgão revisor, evitando que o mesmo magistrado que participou das fases das tratativas, também seja o homologador do feito.

Neste ponto, discordamos da posição de Hermes Zaneti Jr e Fredie Didier Jr (2023), no sentido de que poderia o próprio juiz do julgamento participar de todo o processo de autocomposição, tendo contato prévio com debates e provas que poderiam levar a pré-conceitos sobre o caso. Pensamos que, a atuação colegiada em litígios complexos poderá ser uma opção aos Tribunais, repartindo-se a carga social da demanda, o que permitiria uma atuação mais direcionada

---

174 AgInt no REsp 1270008 / MS AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL 2011/0184487-7, Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO (1140), DJe 29/06/2018.

175 Prevalecendo o entendimento de que, nestes casos, a ação anulatória seria o meio adequado para impugnação, com fulcro no art. 966 do CPC. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: § 4º Os atos de disposição de direitos, praticados pelas partes ou por outros participantes do processo e homologados pelo juízo, bem como os atos homologatórios praticados no curso da execução, estão sujeitos à anulação, nos termos da lei.

dos operadores, amparados por mais de uma perspectiva sobre o acordo[176], embora saibamos que a operacionalidade desta proposta dependeria da estrutura organizacional de cada Tribunal.

Esta possibilidade, inclusive, é sugerida no Anteprojeto de Lei sobre o Processo Estrutural no Brasil, que será melhor tratado adiante, ao dispor em seu art. 3º, § 4º que, "o juízo prevento poderá solicitar ao Tribunal, entre outras providências: I - a designação de outros dois juízes para que o processo seja conduzido e julgado, em primeiro grau de jurisdição, de forma colegiada".

O procedimento colegiado para resolução de demandas coletivas complexas, ainda que não estruturais, poderia gerar resultados qualitativos maiores, sobretudo se aliado ao desenvolvimento de protocolos de atuação para auxiliar na condução das demandas.

4.3 Da análise quantitativa das ações individuais

Como visto, no âmbito dos desastres envolvendo danos ambientais, a par da existência de violação de direitos difusos e coletivos, outros direitos individuais dos atingidos (patrimoniais e extrapatrimoniais) são verificados.

Ao estudarmos a tutela coletiva, mencionamos que embora estes direitos dos atingidos mantenham sua essência individual, admite-se a tutela coletiva destes, por uma escolha processual legislativa, em que o legitimado coletivo passa a representar o grupo visando à tutela dos direitos individuais homogêneos.

Todavia, esta tutela coletiva, como ocorreu no caso Braskem, não exclui a tutela individual. Ou seja, cada indivíduo pode ajuizar a sua ação individualmente ou em litisconsórcio com outros titulares, visando à reparação de seus danos, pois o regime coletivo não é obrigatório, conforme previsão do artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor. Nestes casos, o processo segue o rito processual civil individual comum, aguardando-se o pronunciamento jurisdicional final.

Como vimos, uma das opções das vítimas, além da liquidação do acordo coletivo para apuração do quantum indenizatório, era o ajuizamento de ações individuais de conhecimento, visando à reparação dos danos materiais e/ou morais.

---

[176] No âmbito penal, lembremos do julgamento colegiado nos casos de julgamento de ações envolvendo organizações criminosas previsto na lei 12.694/2012.

Por esta razão, como parte da metodologia desenvolvida neste trabalho, foi realizado um levantamento de dados envolvendo as ações individuais ajuizadas em face da Braskem, relacionadas ao caso. O objetivo era verificar não só a quantidade de ações ajuizadas, mas os valores pleiteados por estes autores e o eventual desfecho daquelas.

Para tanto, em um primeiro momento, foi realizada uma delimitação da pesquisa para buscar ações de conhecimento ajuizadas em face da Braskem entre janeiro do ano de 2019 até 1 de junho do ano de 2024.

Registre-se que quando iniciada a coleta dos dados desta pesquisa, ainda não havia identificação no sistema do TJAL de um "tarjamento" específico para o caso, sobretudo no campo "assunto". Ou seja, nos campos de cadastro de assunto no sistema SAJ do Tribunal de Justiça de Alagoas ainda não existia opção que identificasse o caso "Pinheiro e/ou caso Braskem", como ficou conhecido, especificamente.

Somente em 12 de dezembro de 2023, foi publicado o Provimento nº 35 da CGJ/AL, determinando não só a prioridade de tramitação destas ações, como também a identificação destas em uma tarja própria, denominada "Crise Socioambiental de Maceió (caso Pinheiro)".

Desse modo, o primeiro levantamento foi realizado utilizando-se os seguintes assuntos cadastrados pelo Tribunal: "dano material", "dano moral", "direito civil", "indenização por dano moral", "indenização por dano material", "perdas e danos", "obrigação de fazer/não fazer", "obrigações", "responsabilidade civil" e "indenização por dano ambiental", "dano ambiental". Com esta filtragem, obtivemos o resultado de 1064 ações ajuizadas, conforme tabela abaixo.

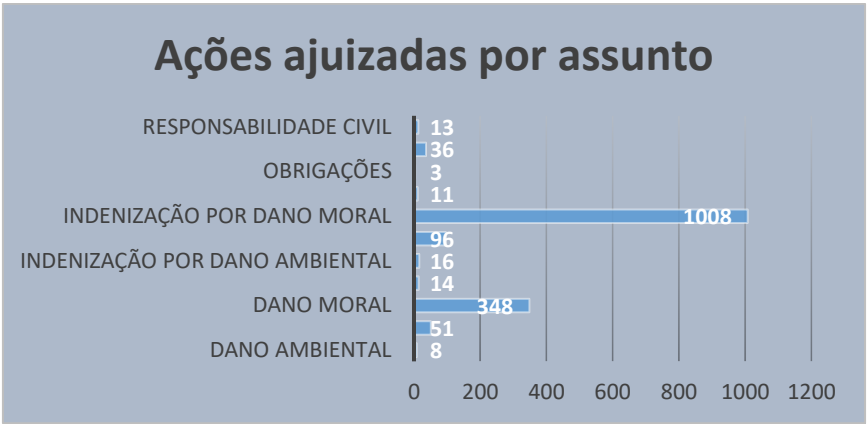


Gráfico 03 – Processos cadastrados no Tribunal de Justiça Estadual de Alagoas com os assuntos acima indicados – Processos distribuídos entre janeiro de 2019 e junho de 2024 em face da empresa Braskem – Total 1604 processos.

Durante este período, outras ações foram ajuizadas em face da empresa, mas, para o aprimoramento da pesquisa, foram afastados assuntos não relacionados ao objeto deste estudo, tais como "direito tributário", "execuções fiscais", "seguro", "usucapião", entre outros.

Ainda, foi levado em consideração o fato de que, a depender da forma como o cadastramento das ações foi realizado, sobretudo no campo assunto, eventualmente ações que versariam sobre o tema pesquisado podem não ter ingressado nesta estatística apresentada, por terem sido cadastradas em outros assuntos não filtrados.

Com este levantamento preliminar de1604 ações, foi realizada uma análise por ano de ajuizamento, conforme gráfico abaixo, cujo volume indicou que o primeiro ano da pandemia (2020) agrupou o maior número de ações individuais em face da Braskem e que estas ações voltaram a crescer a partir do ano de 2023, após o encerramento do Programa de Compensação Financeira.

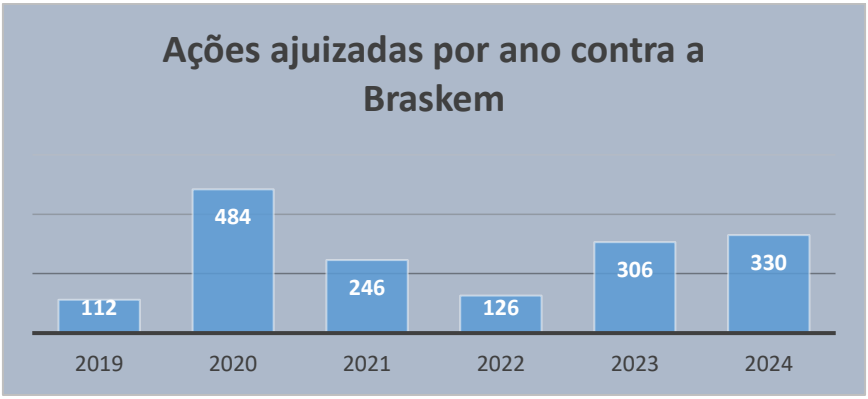


Gráfico 04 - Ações ajuizadas por ano contra a Braskem.

Em seguida, pudemos observar que o maior campo de incidência das ações individuais ajuizadas contra a empresa Braskem estava inserido nos assuntos "dano material e indenização por dano material" e "dano moral e indenização por dano moral", totalizando 1503 ações, o que indicou que a insurgência, de fato, estaria atrelada a quantificação destes danos.

Com este recorte, constatamos que 90% das ações individuais ajuizadas contra a empresa estavam relacionadas ao pedido de reparação pelo dano moral e apenas 10% visaram à reparação por danos materiais, o que confirmou a fala dos moradores entrevistados, quando indicaram menor insurgência quando ao dano material e absoluta insatisfação com os danos morais fixados nos acordos, conforme gráfico abaixo:

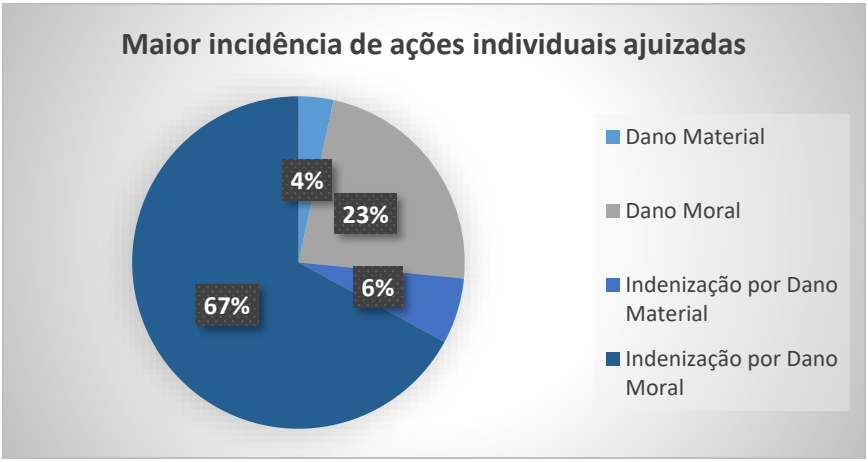


Gráfico 05 - Maior incidência de ações individuais ajuizadas.

Por fim, foi destacada uma amostra de 100 processos judiciais[177] nos quais se pugnava pela indenização por danos morais (maior insurgência) e iniciada uma análise manual destes por esta pesquisadora, um a um, não só para confirmar que de fato tratavam do caso Braskem, mas para ponderar sobre os valores pleiteados a título de indenização, a quantidade de pessoas envolvidas e o eventual desfecho processual.

Nesta análise, os dados indicaram que todas as 100 ações individuais analisadas foram ajuizadas em litisconsórcio ativo, contendo nove autores por ação, com valor da causa atribuído em 900 mil reais, de modo que, individualmente, os autores pugnaram pela indenização moral em 100 mil reais por pessoa.

Ao analisar a tramitação processual destas demandas, verificou-se, inicialmente, que estas ações individuais ficaram suspensas, na esteira dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça (Temas 60, 589 e 923) visando priorizar a tramitação das ações coletivas, especialmente em casos de desastres ambientais, como forma de evitar a proliferação de litigiosidade individual, garantindo a racionalidade na solução dos conflitos.

[177] Esta amostra foi destacada em virtude do tempo para o encerramento da pesquisa, pois foram analisados cada processo selecionado individualmente, não sendo viável análise da totalidade das ações.

Para melhor ilustrar os fundamentos relacionados à suspensão das ações individuais, transcrevemos trecho de uma das decisões proferidas:

> É cediço que a existência de ação coletiva (Ação Civil Pública) em que se pretende a tutela de interesses ou direitos individuais homogêneos, ou seja, interesses de origem comum não constitui empecilho à tutela individual do mesmo direito ou de pretensão idêntica ou similar, consoante à dicção do artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor, aplicado à Ação Civil Pública mediante autorização legal no artigo 21 da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública). Todavia, relevantes razões de política judiciária autorizam e justificam o sobrestamento das ações individuais propostas, no aguardo de célere desfecho da ação coletiva noticiada, a qual já teve parte do seu objeto alcançado mediante a celebração de acordo entre os legitimados para a sua propositura e a requerida.
>
> Com efeito, no caso em análise, é forçoso admitir que se impõe evitar a multiplicidade de demandas sobre o mesmo tema, quiçá propiciando decisões diferentes ou até mesmo conflitantes. A despeito da ausência de disposição legal que determine, de forma literal, a suspensão das ações individuais em razão do ajuizamento de ação coletiva, a faculdade de sobrestamento manifesta-se através do interesse público objetivando a preservação da efetividade da Justiça e a segurança jurídica.
>
> De antemão, entendo que a suspensão das ações individuais é a decisão mais coerente, pois o exercício da atividade jurisdicional deve primar pela racionalidade e economia processual. Em caso semelhante, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo nº 1.110.549/RS, admitiu a suspensão das ações individuais no aguardo do julgamento da ação coletiva, a fim de atender sobretudo e preponderantemente ao interesse público, tornando mais apropriada a prestação jurisdicional, de modo a evitar decisões judiciais contraditórias, bem como a proliferação e repetição de uma gama infindável de ações individuais versando sobre a mesma matéria (macrolide).
>
> Também é importante trazer à colação o Recurso Especial Representativo de Controvérsia nº. 1.525.327-PR (...) Portanto, as circunstâncias que envolvem o caso em análise demonstram a conveniência da suspensão dos processos individuais multitudinários, que contêm idêntica e única lide, em razão da macrolide trazida na ação coletiva, que também tem por objeto o dano moral dos moradores dos bairros atingidos com a subsidência do solo. Assim, em caso de procedência da ação coletiva, este Juízo, utilizando a técnica da prova emprestada, disporá de maiores subsídios para proferir sentença na demanda individual, pois é certo que a solução da causa demandará aprofundada análise da prova técnica já produzida e a da que ainda poderá vir a ser produzida em complementação. Logo, a suspensão prestigia os primados da efetividade do processo e da isonomia, garantido, no último caso, que não haja preterição no pagamento das indenizações às pretensas vítimas do evento danoso.

Ato contínuo, os Magistrados indicaram que, na linha dos entendimentos adotados pelo TJ/AL, foram mantidas as suspensões nas demandas individuais, até que fosse apresentada aos autores possíveis propostas de acordo de compensação financeira no âmbito do Programa de Compensação Financeira ou até 31.12.2022, prazo estimado no Segundo Termo Aditivo ao acordo firmado na ACP dos Moradores para a conclusão das ações de desocupação, o que ocorresse primeiro.

Sendo assim, após o escoamento do prazo estabelecido nos autos da mencionada ACP, qual seja, 31.12.2022, foi determinada a retomada da marcha processual nestas ações individuais.

Ressalve-se, todavia, que durante o período de suspensão destas ações, alguns dos autores originários acabaram aderindo ao Programa de Compensação Financeira, havendo a extinção do processo em relação a estes e prosseguimento dos feitos com aqueles que resistiram ao acordo.

O levantamento dos dados ainda indicou que os autores dos processos foram beneficiados com a gratuidade da justiça, que confere isenção ao pagamento das custas e despesas processuais.

Atualmente, até o fechamento deste trabalho, analisando-se as ações individuais até setembro de 2024, 12% dos processos analisados já tiveram sentença proferida; 2% estão em fase de especificação de provas; 3% em fase de réplica; 14% com audiência de instrução designada; 50% foram remetidos ao CEJUSC para nova tentativa de conciliação; 16% estão aguardando juntada de documentação, 2% conclusos para sentença e 1% está sobrestado para nova tentativa de acordo.

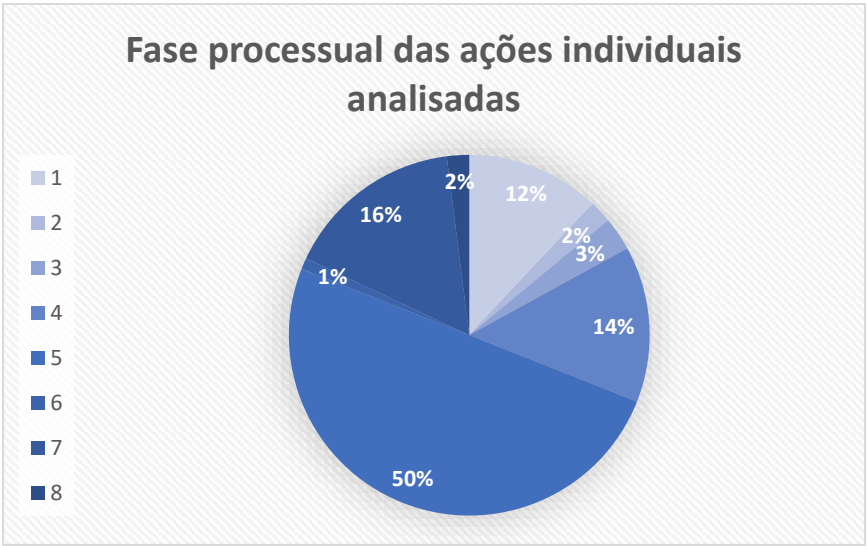


Gráfico 06 - Fase processual das ações individuais analisadas.

Dos 12% dos processos que já tiveram sentença proferida, cinco sentenças de mérito foram pela improcedência dos pedidos; três foram pela extinção por falta de interesse de agir e quatro sentenças de mérito pela parcial procedência, concedendo danos morais a alguns dos autores, da lavra de magistrados distintos. Pela relevância do teor, analisa-se alguns dos fundamentos utilizados.

No mérito, as sentenças de improcedência analisadas (autos de nº 0711225-39.2023.8.02.0001, nº 0717137-17.2023.8.02.0001, nº 0713266-76.20238020000, nº 0715735-95.2023.8.02.0001 e 0716028-65.2023.8.02.0001), promoveram o julgamento antecipado do mérito, e, nos fundamentos, negaram o pedido por ausência de elementos probatórios mínimos dos fatos alegados, com indeferimento do pedido de inversão do ônus da prova e indeferimento de produção de prova testemunhal, embora pleiteada a realização desta nos autos.

Transcrevo os trechos de uma das sentenças a partir do julgamento do mérito, propriamente dito:

> **Autos n° 0717137-17.2023.8.02.0001 – Sentença de improcedência**
> Inicialmente, impõe-se justificar o julgamento antecipado da lide, com fundamento no art. 355, inciso I, do CPC, por não necessitar da produção de outras provas além das constantes nos autos. Além do mais, indefiro o pedido de produção de prova oral com o depoimento pessoal dos representantes legais

da parte requerida, porquanto os danos socioambientais causados por tal desastre são incontroversos, sendo tal produção probatória impertinente. Não obstante, a controvérsia cinge-se em saber se a parte ré tem responsabilidade civil extracontratual de promover a reparação do dano moral alegadamente sofrido pela parte autora decorrente dos impactos causados pelas ações da empresa de mineração, situada no bairro Pinheiro, localidade ambientalmente afetada por comportamento atribuído à parte ré. O caso envolve reparação por dano moral individual ricochete ou reflexo decorrente de ato lesivo inserido no âmbito da responsabilidade civil ambiental. Tal responsabilidade civil consiste no dever jurídico de reparar o dano causado a outrem, apresentando como requisitos indispensáveis a demonstração do ato lesivo, do dano e do nexo de causalidade. A configuração do ônus da prova no processo não foi alterada, fazendo-se necessário observar as normas gerais de procedimento e julgamento preconizadas pelo art. 373 do CPC. Assim, compulsando os autos, verifico que os autores sequer trouxeram aos autos elementos probatórios mínimos dos fatos alegados. Note-se que embora alegue genericamente ter sido afetada pelo desastre socioambiental, além de não especificar os danos sofridos e comprová-los, registro que a inicial está escancarada em sua genericidade e na falta de vinculação do evento coletivo ao contexto individual de cada um dos sujeitos que compõem o polo ativo da demanda. Nesta toada, falta à petição inicial concretude na causa de pedir, ou seja, explanação de como os autores foram afetados pelo evento macroambiental provocado pela atividade da BRASKEM, e narrativa fática no plano individual, da qual possa decorrer a conclusão de que direitos da personalidade de cada um dos autores foram violados. Em outras palavras, em que pese defendam a ocorrência de "responsabilidade civil objetiva por dano ambiental individual", os autores narram de forma abstrata a ocorrência de evento de proporções coletivas, com reflexos na esfera de direitos individuais homogêneos, sem, contudo, indicar como eles próprios foram afetados. Muito embora os efeitos deletérios da exploração de sal-gema pela EMPRESA BRASKEM sejam de conhecimento comum, os reflexos desse ato ilícito no plano individual dos sujeitos que ocupavam as áreas atingidas devem ser apontados e provados por quem os alega. Vale dizer que os autores precisam ser claros e precisos quanto ao tempo, modo e lugar dos danos individuais sofridos, não servindo às suas pretensões afirmações de cunho coletivo, admissíveis apenas em ações dessa natureza.

Na espécie, em que pese haja afinidade de uma questão o dano ambiental provocado pela ré não se verifica dos autos o ponto comum de fato que ligue os autores, como, por exemplo, se eles fossem moradores de um mesmo prédio residencial atingido ou membros de um mesmo grupo familiar. Da mesma forma, a causa de pedir individual não é comum, pois os efeitos da exploração de sal-gema pela BRASKEM afetaram de maneira e proporções distintas as pessoas que habitavam as regiões atingidas. De mais a mais, saliente-se que os autos tratam apenas de matérias jornalísticas e de estudos geológicos, não havendo sequer um documento que sinalize para os danos sofridos individualmente pelos autores desta ação. Além disso, sequer há provas de que os requerentes eram proprietários de imóveis atingidos pelos eventos narrados ou que, de qualquer forma, sofreram danos imputáveis à BRASKEM. Neste ponto, impende trazer à baila que as declarações de residência apresentadas nos autos não servem a esse propósito, devendo constar nos

> autos comprovantes de residência, títulos de propriedade, contratos de aluguel e demais documentos que possam comprovar individualmente como cada autor foi lesado. Em suma, não há qualquer elemento de prova nos autos que comprove que: i) tenha ocorrido dano individualmente considerado; ii) a relação de causa e efeito entre o dano alegado e o desastre ambiental ocorrido; e iii) o abalo moral sofrido. Destarte, não tendo a parte autora se desincumbido a contento de seu ônus probatório de demonstrar o fato constitutivo de seu direito, é forçoso reconhecer a improcedência do pedido de reparação por dano moral formulado pelo autor. Cumpre salientar que uma possível alegação de cerceamento de defesa não subsistirá, porquanto a inversão do ônus probatório depende da constituição mínima do direito alegado, além do que a sua hipossuficiência técnica não desloca automaticamente o ônus da prova. Portanto, a improcedência do pedido da autoral é medida que se impõe nos presentes autos. DISPOSITIVO. Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado na petição inicial e, por conseguinte, ponho fim à fase cognitiva do processo nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Por sua vez, as sentenças de extinção sem resolução do mérito, por falta de interesse de agir dos autores, trazem por fundamento o fato de que, apesar de ser conhecido que a extração de sal-gema pela Braskem teve efeitos negativos, os autores "deveriam indicar claramente quando, como e onde ocorreram os danos que alegam terem sofrido" já na petição inicial, o que, em tese, não teria sido esclarecido. As sentenças avançaram, ainda, na indicação de possível demanda predatória por parte do advogado impetrante, como na transcrita abaixo:

> **Autos de nº 0714484-42.2023.8.02.0001 – Sentença de extinção sem resolução do mérito:** A leitura da petição inicial denota um conteúdo consideravelmente genérico, apesar de deduzir pretensões individuais – não coletivas – de indenização de natureza compensatória por danos morais. Não é necessário referir que danos extrapatrimoniais, como os postulados na petição inicial, têm natureza personalíssima, na medida em que um evento pode atingir e gerar consequências de diferentes maneiras para cada pessoa envolvida no contexto do problema relatado, razão pela qual se mostra incompatível com a ideia de homogeneidade e generalidade, como é possível aferir do conteúdo da petição inicial. Na petição inicial não fica claro sequer se os integrantes do polo ativo, respeitando suas individualidades, têm seus imóveis inseridos dentro dos mapas estruturados pelas autoridades competentes, comumente conhecidos como "mapas de setorização de danos" para o desenvolvimento de ações prioritárias impostas pelos referidos órgãos. Também não é possível identificar na petição inicial, considerando novamente a perspectiva da individualidade, que tipo de direito personalíssimo foi atingido pelo evento de natureza ambiental cuja responsabilidade é imputada à Braskem e quais foram as consequências pessoais, profissionais e/ou sociais que alcançaram a esfera jurídica de cada demandante – individualmente considerado. É importante

pontuar, repise-se, que a pretensão de indenização pelos danos morais é individual e não coletiva, apesar da autorização legal para demandar em litisconsórcio tendo por base um ponto comum de fato ou de direito, na forma do artigo 113, inciso III, do CPC. Em linhas bem gerais, os danos morais indenizáveis apresentam-se como uma maneira de compensar uma afronta aos direitos da personalidade, sendo uma proteção decorrente da dignidade da pessoa humana. Portanto, o dano moral se apresenta como lesão ao direito da personalidade da vítima, aquele sem relação direta com o seu patrimônio, mais relacionado aos aspectos pessoais da sua personalidade. Percebe-se, por força disso, que a individualização da afronta ou ato praticado pela ré mostra-se imprescindível não só para uma adequada identificação da demanda de cada litigante ativo, apesar do litisconsórcio, como também decisiva para o reconhecimento do dano moral e para a individualização da compensação cabível para cada vítima do evento. O caso em questão trata de um pedido de indenização por danos morais causados indiretamente por um desastre ambiental. Ao analisar o processo, percebe-se que o(s) autor(es) não forneceram sequer relatos suficientes para apoiar suas alegações. Eles mencionam terem sido afetados pelo desastre causado pela empresa BRASKEM, mas não detalham como isso aconteceu individualmente nem demonstram os danos específicos que sofreram. As alegações são muito vagas e não mostram claramente como os direitos dos postulantes foram prejudicados individualmente. Apesar de ser conhecido que a extração de sal-gema pela BRASKEM teve efeitos negativos, os autores precisariam, para fins de demonstrar o interesse de agir, ao menos especificar como foram afetados pessoalmente. Eles deveriam indicar claramente quando, como e onde ocorreram os danos que alegam terem sofrido. Alegações genéricas sobre danos coletivos são insuficientes para configuração do interesse de agir nas ações individuais. O fundamento para a inexistência do interesse de agir no contexto dessa demanda se baseia no artigo 17 do Código de Processo Civil brasileiro, que exige que o autor da ação tenha interesse e legitimidade para agir. O interesse de agir é um dos pressupostos processuais para a admissibilidade de qualquer ação judicial e envolve a necessidade, a utilidade e a adequação da medida judicial requerida. No caso analisado, os autores da demanda falharam em demonstrar a necessidade da intervenção judicial, pois não conseguiram vincular de forma individual e concreta os danos sofridos ao ato da empresa BRASKEM. A utilidade do processo também é questionável, já que sem a devida especificação e comprovação dos danos individuais, a decisão judicial não poderia efetivamente resolver as questões particulares dos autores. Adicionalmente, a adequação da via judicial escolhida se mostra comprometida pela abordagem genérica adotada pelos autores, que se assemelha mais a uma ação coletiva, sem atender às exigências de uma demanda individual. Segundo a doutrina brasileira, como ressaltado por especialistas em direito processual civil, o interesse de agir deve estar claramente presente, demonstrando que o processo é o meio adequado para a solução do litígio, algo que não se verifica neste caso devido à falta de especificidade nas alegações dos autores. Portanto, a demanda carece de interesse de agir, pois não há demonstração efetiva de que a intervenção do judiciário através desta ação particular seria necessária, útil e adequada para resolver um conflito de natureza tão específica e individualizada. Analisei

vários processos do mesmo escritório e posso afirmar que as demandas têm várias características das ações predatórias. Aponto abaixo algumas delas: • Boa parte das ações já estão configuradas com o máximo de dez autores, certamente para não cair no problema da limitação do litisconsórcio ativo; • Em várias delas os autores estão separados por ordem alfabética, por exemplo, autores cujos nomes começam com a letra "A" ou com a letra "B" e assim por diante; • As petições são praticamente idênticas e com o mesmo número de páginas; nesses casos, em regra, petições entre 29 e 31 páginas, cuja quantidade depende um pouco da qualificação dos autores; • A narrativa dos fatos e dos conteúdos de direito e citações de jurisprudências são as mesmas; • Não há individualização dos aspectos fáticos-probatórios em relação aos demandantes, mesmo diante de uma ação que busca reparação por dano moral individual, ainda que fundada em direito homogêneo; • As passagens dos relatos constantes das petições iniciais se repetem não diversas demandas, dentre as quais constam as seguintes: "As famílias..."; "...as vidas das pessoas..."; "...modo de ser e viver de todos os moradores..."; "...cenário trágico envolvendo todos os moradores..."; "...o pânico em todos os moradores da região..."; "O mapa tem como finalidade orientar a população das áreas afestadas a adotar medidas de autoproteção para assegurar a integridade física dos moradores....diante de uma tragédia anunciada, estando expostos a riscos incomensuráveis, sofrendo, portanto, por medo e incerteza"; "...após este caos social, essa calamidade pública, destruir sonhos, entre outros prejuízos psíquicos..."; "...evento danoso, consistente em rachaduras nas residências nos bairros de Maceió - AL, causando imediata degradação ao meio ambiente natural e ao artificial - casas das vítimas"; "...os danos elencados acima, é proveniente das atividades da empresa Braskem S/A, ora Ré, os quais causaram e, ainda, causam danos incomensuráveis aos moradores dos bairros em questão, pois tiveram que sair de suas casas, deixam todos suas histórias e conquistas para trás, logo, cristalina a verificação de danos que devem ser indenizados..."; "...é evidende o nexo causal, ocorrido entre o acidente e dos danos sofridos pelo(a) autor(a), isto pois, os documentos que comprovam os fatos ocorrido (sic) são públicos e notórios"; "...o ato ilícito se caracteriza pelos danos causados pela extração desordenada de sal-gema pela Ré, fato que vem acarretando inúmeros prejuízos ao(à) Autor(a), especialmente de ordem moral"; "...Não há dúvidas que a impossibilidade do(a) Autor(a) em exercer normalmente as atividades de sua vida em razão do dano ambiental, gera todos os sentimentos negativos acima descritos, o que assegura a condenação da Ré em danos morais"; "...pública e notória é a posição dos moradores dos bairros afetados, em especial o(a) Autor(a) a situação caótica no Município de Maceió/AL"; "...danos morais homogêneos"; "...um homem condenado a viver sem dignidade na própria cidade que decidiu habitar e criar vínculos, com toda sua família e sua comunidade, é evidente o dano moral, o que se presume"; "Logo não há dúvidas de que as pessoas foram acometidas por enorme sofrimento e discriminação socioambiental, por conta das atividades da Ré". Isso é só uma parte das questões que foram verificadas sem tanto aprofundamento, cuja configuração de demanda predatória em caráter definitivo possa ser feita numa investigação mais exauriente dos conteúdos processuais. Dito isso, sem maiores delongas, restando clara a carência de ação

- pela falta de interesse de agir, extingo o presente processo sem resolução do mérito, com fundamento na combinação dos artigos 17 e 485, VI, do CPC.

Já em relação às sentenças de parcial procedência até o momento proferidas, os valores fixados em condenação pelos danos morais variaram entre R$25.000,00 e R$50.000,00 (autos n° 0735323-30.2019.8.02.0001; Autos n° 0733021-28.2019.8.02.0001; Autos n° 0713786-36.2023.8.02.0001 e Autos nº 0735111-09.2019.8.02.0001). Quanto aos critérios de fixação do dano, foram utilizados aqueles comumente aplicados na tutela civil, como observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a gravidade do dano e a sua extensão, a condição financeira do ofensor e do ofendido e a necessidade de evitar o enriquecimento sem causa.

Tal aspecto reforça a posição trazida nesta pesquisa, sobre a necessidade de o Judiciário fomentar a utilização de materiais interdisciplinares de balizamentos indenizatórios, que longe de consistir em tabelamento, serviria de ferramenta de auxílio aos julgadores na aplicação de indenizações, tais como as matrizes indenizatórias, já amplamente mencionadas.

Ao fim desta análise, em termos práticos, com relação às sentenças de improcedência, caso mantidas em sede de recurso, nada mais resta a estes moradores, que não serão indenizados, já que, por terem feito a opção de não aderirem ao acordo coletivo (*opt out*) não podem ser agora, beneficiados por ele.

Isso porque, a existência de ação coletiva não impede o ajuizamento de ação individual, em razão daquela não induzir litispendência, por força da redação do art. 104 do CDC[178]. No caso Braskem, foi operada a suspensão das ações individuais em virtude do Tema Repetitivo 60 do STJ, de modo que, após o encerramento do Programa de Compensação Financeira, as ações retomaram seu curso, optando os autores pelo prosseguimento da ação individual, assumindo o risco do desfecho processual[179].

---

[178] Art. 104 do CDC: As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

[179] "O prosseguimento do processo individual (iniciado antes ou depois da propositura da ação coletiva, pouco importa) significará a exclusão do indivíduo-

Por sua vez, a extinção do processo sem julgamento de mérito por falta de interesse processual ou por outras hipóteses meramente extintivas, não forma coisa julgada material, o que impede a discussão da questão apenas no mesmo processo. Assim, existiria a possibilidade de o autor repropor a ação individual, desde que sanado o aspecto (vício) que deu fundamento à falta da condição anteriormente ausente.

Por fim, pelas poucas sentenças ressarcitórias proferidas ainda não é possível indicar, genericamente, se as condenações individuais tenderão a conferir indenizações maiores do que aquelas obtidas nos acordos coletivos e nas tratativas com a empresa. Todavia, dos três casos analisados, é possível observar que os valores não se afastaram muito daqueles estabelecidos nos acordos[180].

O resultado destas ações individuais também confirma uma das razões apontadas por parte da doutrina em se dar preferência à tutela coletiva em detrimento da ação individual: o de evitar decisões conflitantes. Como visto, em apenas 12% dos processos analisados, diversas saídas processuais distintas foram dadas, o que coloca pessoas que tiveram a mesma violação de seu direito material indenizadas e outras não indenizadas.

autor dos efeitos da sentença coletiva (...) a decisão pelo prosseguimento do processo individual, a despeito do processo coletivo, é um negócio jurídico unilateral dispositivo. O indivíduo abdica de uma posição jurídica de vantagem – poder beneficiar-se do processo coletivo" (Didier Jr; Zaneti Jr, 2023, p. 233-235).

[180] Por sua vez, alguns procedimentos de liquidação de sentença coletiva individual tem apresentado seus primeiros resultados, com fixações de valores indenizatórios pelos danos morais superiores, tal como no âmbito do processo de nº 0805993-65.2023.4.05.8000, em que o Magistrado dispôs que "Julgo procedente em parte a presente liquidação de sentença, reconhecendo que já houve pagamento dos danos materiais acaso devidos pela BRASKEM, nos termos dos itens 19 a 22 da fundamentação da presente sentença, ao tempo em que fixo indenização pelos danos morais sofridos no valor individual de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) por requerido, num total de R$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais)".

5. COMO EVITAR QUE O CENÁRIO SE REPITA?

Este capítulo olha para o processo civil com lentes prospectivas para pensar se o Judiciário e o processo judicial seriam mesmo capazes de promover transformações sociais.

Em verdade, muitas vezes, "o Poder Judiciário e as instituições do sistema de justiça são chamados a atuar em litígios para os quais não possuem técnica e organização suficientes para tutelar adequadamente os direitos em disputa". (Vitorelli, Barros, 2022, p. 214). E isto nem sempre é um problema do juiz A ou B, tampouco de um promotor, mas de um sistema processual construído para outra época e que ainda precisa lidar com a mudança dos tempos e das demandas para conferir ferramentas para os operadores que enfrentam conflitos desta magnitude, aliado à fragilidade de formação destes e do enclausuramento do Direito em suas próprias bases.

O padrão de processamento de demandas individuais e seus institutos têm sido replicado na tutela coletiva[181], gerando maior dificuldade no processamento de casos multipolares ou de elevada complexidade. E isto não nos parece que se deve a um "apego" ao processamento individual como colocado pela doutrina, mas de sintoma de uma causa anterior.

Em pesquisa realizada pelo CNJ, no ano de 2017, sobre ações coletivas no Brasil, destacou-se a fragilidade percebida pelos próprios magistrados acerca do conhecimento que possuem sobre direitos coletivos. Precisamente 63,6% dos juízes que responderam ao *survey* consideraram esse conhecimento parcialmente suficiente. Não obstante, 25,7% das respostas disseram que tal conhecimento é insuficiente. Em termos gerais, 89,3% dos juízes ouvidos não consideram plenamente adequada a formação da magistratura em temas relacionados aos direitos coletivos e aos instrumentos processuais para tutelar tais direitos.

Este dado é um reflexo da própria ausência de formação dos bacharéis em Direito, de um modo geral, em temas afetos aos direitos

[181] Carecemos, inclusive, de um rito próprio para o regramento coletivo, sendo que a própria LACP remete às disposições do CPC, em seu art. 19 ("aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições".

coletivos e, também, ao direito ambiental, embora sejam estes os futuros profissionais que atuarão nestas demandas e encontrarão dificuldades no processamento destes litígios[182].

Do mesmo modo, quando nos referimos ao enclausuramento do Direito em suas próprias bases, alertamos para o ensimesmamento das análises jurídicas, que desconsideram os saberes das outras Ciências, embora os conflitos sejam fenômenos sociais multifacetados.

Ainda, se analisarmos os grandes casos envolvendo litígios complexos e/ou desastres no Brasil (Boate Kiss, Samarco, Braskem e outros), perceberemos que muitos magistrados, promotores e defensores atuaram nestes feitos ao longo dos anos (com sucessões de servidores entre promoções, remoções, licenças e falecimentos), não sendo crível, nem razoável, pensar que todos estes profissionais prevaricaram na condução dos processos, agindo deliberadamente para prejudicar os atingidos.

As críticas ao Poder Judiciário e ao sistema de justiça são muitas vezes pertinentes e necessárias, pois é através delas que os aprimoramentos são buscados. Mas, por outro lado, é mais fácil operar críticas quando se está atuando fora do problema e analisando os casos em perspectiva e não em tempo real.

É preciso lembrar que uma vara judicial que opera uma demanda complexa não deixa de continuar processando seus quatro, cinco ou quinze mil processos, permanecendo, quase sempre, com o único Magistrado, Promotor e Defensor responsável e sua equipe de servidores inalterada, sendo ainda agregada a sobrecarga social do caso. Portanto, "não é sempre que se tem a disponibilidade deste magistrado ideal, que possa dedicar todo o seu tempo à solução de um único caso complexo" (Arenhart, 2021, p. 284).

Sobre este prisma, foi questionado aos atores institucionais:

> **(P) Vou fazer uma pergunta agora em relação até à parte institucional, nossa, dos juízes, dos promotores. O senhor continuou com a mesma carga de serviços, além do acompanhamento e processamento destas demandas vinculadas ao caso Braskem? Existiu algum procedimento institucional para auxiliar na condução desses feitos?**

[182]. A Res. nº 5 de 17/12/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Direito, sequer considera a disciplina de direito ambiental como essencial. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290 Acesso em: 24 fev. 2023.

(AI Magistrado) Entendi. Veja, acho que a pergunta teria que ser respondida considerando a realidade que eu vivia na época em que eu permanecia na vara.
(P) É, na época, sim.
(AI Magistrado) Hoje eu não estou mais, A situação agora, a pergunta perdeu o sentido. Mas, na época, não houve nenhuma medida institucional. Eu me lembro que, em determinado momento, quando a secretária ficou sobrecarregada, a gente fez uma reunião aqui em Alagoas. Nós sempre resolvemos os problemas institucionais em reuniões dos juízes. Era uma sessão relativamente pequena. Pouco tempo atrás eram cinco juízes, agora deve ter um pouco mais, acho que não tem vinte juízes. Então, a gente sempre se reúne periodicamente para discutir os problemas. Eram cinco ou seis juízes. Eram o quê, meu Deus? Cinco. Cinco ou seis juízes na época.
Então, a gente se reunia e dizia, ó, a secretária está sobrecarregada, não está dando conta. E aí o diretor do foro, que era o André Granja na época, e hoje ele está, inclusive, ele está respondendo pela Vara hoje. (...) E, na época, ele colocou os servidores para auxiliar no serviço cartorário. Eles não vieram para a terceira vara. Eram servidores que davam um dia de serviço ou um para auxiliar nesses procedimentos cartorários, como era só demanda repetitiva, e eles ajudavam.
Mas não houve queixa da nossa parte em relação a isso, porque é o normal, né?
(P) É o normal. Eu falo que é o incremento de uma ação extremamente complexa e a carga continua a mesma, além da ação complexa, por isso eu pergunto.
(AI Magistrado) Sim, é verdade. É uma coisa que precisa ser pensada. Em situações como essa, pensar em uma regra para que a vara não fique tão sobrecarregada, tão deficitária que ela não consiga funcionar normalmente, em prejuízo das outras demandas. É uma coisa a se pensar. No caso do Pinheiro, as coisas foram administradas a contento.

***

(P) O senhor continuou com a mesma carga de serviço, além do acompanhamento e do processamento dessas demandas do caso Braskem?
(AI Defensor Público do Estado) Sim.
(P) E existiu algum procedimento institucional para auxiliar na condução desses feitos?
(AI Defensor Público do Estado) No episódio da mina 18, o atual defensor-geral perguntou se estava precisando de algum reforço. Eu falei, rapaz, eu preciso mesmo. Aí ele conseguiu mais um colega para atuar aqui, foi designado para atuar comigo e mais um assessor. Também não precisa muito mais do que isso, não. Porque aqui a gente já tem três assessores, aí vem mais um assessor, aí tudo bem, ou os três assessores não trabalham só pra mim, trabalham para os outros colegas que pegam outras coisas aqui também. Mas dá pra fazer, precisava de um colega. No início, eu era o defensor geral na época e eu fiz uma força-tarefa aqui, coloquei quatro pessoas, até porque eu não sabia o que vinha, né? No início eu pensava que era até algo hollywoodiano, sinceramente, como é que isso vai afundar? Como é que isso vai desabar? Eu achava que havia um certo exagero, depois a gente, acompanhando, conversando com o pessoal lá do CPRM, tomou assim, né? Não só a gente, acho que toda a comunidade tomou

> mais o pé da situação, mas eram uns quatro no começo, aqui mesmo na Copa, mas eu tava pensando em fazer assim, então eu entendi o que aconteceu.

Embora ainda não existam estudos sobre a evolução institucional entre o processamento de casos complexos numa linha no tempo, podemos conjecturar que entre o caso da Samarco e o caso Braskem, por exemplo, lições foram aprendidas e apreendidas, embora o sistema de justiça esteja distante de um cenário ideal quando falamos em ações e acordos coletivos envolvendo violação de direitos humanos.

Mas não há acasos. O processo civil também é utilizado como estratégia de poder e a compreensão dos cenários políticos e econômicos necessitam ser levados em consideração e devidamente valorados. Como é cediço, existem diversos projetos de lei que tentam aprimorar a tutela coletiva, mas há muitos anos não há interesse político numa reforma aprofundada, com mobilizações legislativas neste sentido.

Nesse contexto, mesmo reconhecendo os contramovimentos, a doutrina processual coletiva avança e a jurisprudência, ainda que pontualmente, tenta aproximar os institutos da realidade prática, pois "a transformação de conflitos não passará de uma utopia se não for capaz de responder aos desafios, necessidades e fatos da vida real" (Lederach, 2020), embora nem sempre com os melhores resultados.

Nesta toada, trataremos, nos tópicos finais desta pesquisa, dos temas mais recentes do processo civil: o processo estrutural e o direito processual dos desastres. Com estas duas perspectivas narradas adiante, pretende-se avançar de um processo civil voltado para recomposições meramente compensatórias para um processo civil da sociedade de riscos (Beck, 2022), buscando encontrar em fundamentos interdisciplinares e na dialogia de saberes com outras ciências, o aprimoramento da tutela jurisdicional, em um olhar para o futuro.

5.1 O processo estrutural

O instituto do processo estrutural foi importado[183] do direito estadunidense pela doutrina brasileira, que passou a construir parâmetros para aplicação de um processo estrutural no Brasil, partindo especialmente do famoso e reiteradamente citado

[183] Ressalvadas as construções latino-americanas, que também são mencionadas como referências.

julgamento do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*[184] e, mais especificamente, no *Brown II*[185], que tratou de um problema estrutural de discriminação racial em escolas públicas americanas.

A doutrina encontrou terreno fértil em solo brasileiro, especialmente com o paulatino crescimento do debate sobre implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, também conhecido como judicialização da política[186]. Isso porque, nas últimas décadas, sobretudo após a implementação dos direitos fundamentais sociais pela nossa Constituição de 1988, demandas voltadas para implementação destes direitos, passaram a ser pauta cada vez mais constante do Poder Judiciário, revelando as mazelas das deficitárias políticas públicas e regulatórias no Brasil.

Algumas destas demandas e outras de natureza multipolar ou dotadas de maior complexidade também passaram a tramitar no Judiciário, seja por meio das ações coletivas tradicionais ou por meio de demandas individuais. Todavia, nestes casos, ao conceder a tutela sobre direitos fundamentais individualmente, percebeu-se que o Poder Judiciário, inevitavelmente, acabava intervindo em políticas públicas, tendo como exemplos clássicos os casos de concessão de medicamentos e vagas em creche.

Portanto, a matriz embrionária do processo estrutural brasileiro está muito atrelada à ideia de realidades inconstitucionais que

---

184 Historicamente, a Corte americana admitia a segregação racial com base na ideia do *"separate but equal"*. Ocorre que, meio século depois, na década de 50 houve o ajuizamento de uma ação pelo pai da estudante Linda Brown, a qual teve sua matrícula recusada em uma escola pública por ser negra. A mesma Corte concedeu o direito aos negros de frequentar as mesmas escolas que os brancos, alterando, portanto, toda a estrutura política educacional, mas não só isso. O caso também abriu precedentes para que outras questões raciais fossem julgadas.

185 Sobre o caso acima, Arenhart, Osna e Jobim ponderam: "se em um primeiro momento a Suprema Corte havia reconhecido em Brown a inaceitabilidade da segregação escolar, as barreiras da realidade levaram o órgão a dinamizar a efetivação desse aspecto. Para tanto, ao reapreciar a matéria (no que ficou conhecido como Brown II), o Tribunal manteve seu entendimento, mas criou um caminho dúctil para sua concretização. Ao invés de uma ordem imediata e vertical, procurou estabelecer uma diretriz, em certa medida, condicional e negociada, ligada ao tema". Vide Arenhart, Sergio; Osna, Gustavo; Jobim, Felix. Processo estrutural. São Paulo: RT, 2021, p. 29.

186 "Não se deve deixar de mencionar que os próprios Poderes incumbidos do processo político têm contribuído para esta situação, na medida em que se observa que muitas vezes são estes próprios Poderes, notadamente o Legislativo, que recorrem ao STF, buscando respostas politicas deste órgão, em esgotar suas tradicionais formas de resolução" (Beçak, 2008, p. 334).

decorrem de violações reiteradas de direitos pelo Poder Público, em uma perspectiva muito mais constitucional do que processual. Todavia, caminhando com esta matriz, o tema do processo estrutural ganhou amplo destaque no processo civil, especialmente no enfrentamento acerca do processamento destas demandas.

Partindo destas premissas, a doutrina do processo civil estrutural tem avançado rapidamente, sobretudo, nos últimos dez anos no Brasil. E, embora estejamos vivenciando um período de crescimento e adesão dos fundamentos do processo estrutural também pelos Tribunais Superiores, o Capítulo aqui apresentando pretende trazer algumas ponderações.

O conceito do processo estrutural ainda não encontra consenso na doutrina, não sendo preciso se ele seria uma subcategoria dos processos coletivos ou uma categoria autônoma, o que, para alguns (Costa, 2021), careceria de uma teoria geral para ter sustentação.

Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (2020, p. 107) compreendem que o processo estrutural "é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal". Para estes autores, portanto, o processo estrutural não seria necessariamente coletivo, divergindo da posição de Edilson Vitorelli (2021, p. 64), para quem o processo estrutural é um "processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural".

Estas são apenas duas posições diante de tantas que propõem a difícil tarefa de conceituar processo estrutural no Brasil, que partem das concepções americanas de Chayes e Fiss, predominantemente.

Estabelecendo um conceito que agrega aspectos morfológicos e teleológicos, Gianfranco Faggin Mastro Andréa (2024, p. 75) sugere que o processo estrutural é uma modalidade de processo coletivo, posição com a qual concordamos, cabível como medida residual via judicial, indicando que

> tem por escopo a reformulação de estrutura (órgão, instituição pública ou privada, política, programa), a fim de possibilitar a superação de um problema estrutural calcado em um litígio estrutural complexo, multipolar e policêntrico, valendo-se de decisão estrutural com efeitos prospectivos capaz de estabelecer por meio do diálogo ou não um programa, projeto a ser implementado por

ordens flexíveis e constante monitoramento supervisório judicial até que seja alcançado o estado de coisas ideal.

Tal processo propõe repensar valores e a própria condução do processo civil para situações que vão além da bipolaridade "autor x réu" e que, em tempo, envolvem um conflito social mais denso. Pretende a solução da causa subjacente, pensada para o futuro e não apenas de um caso pontual. Todavia, essa alteração não se daria instantaneamente, porque trataria, em verdade, de uma construção de uma nova cultura[187].

Tomemos como exemplo os desastres ambientais que decorrem de uma política econômica de redução de custos de determinada empresa para construção de barragens, utilizando-se de técnicas defasadas e mais baratas, as quais não confeririam a segurança necessária a longo prazo. Neste caso, havendo um desastre decorrente desta atuação não responsiva, não bastaria impor a obrigação de indenizar, se a política da empresa não fosse alterada, para que a continuidade da atividade deixasse de utilizar as mesmas técnicas em outras oportunidades (efeito prospectivo).

De modo geral, seriam características comuns dos processos estruturais[188]: a complexidade, a multipolaridade e a prospectividade

[187] Vide jurisprudência sobre o assunto: "os litígios de natureza estrutural (...) ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo processo civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual. 7- Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo. 8- Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA" (STJ - REsp: 1854847 CE 2019/0031914-6, Relator: Ministra Nancy Andrighi, Data de Julgamento: 02/06/2020, T3 - Terceira Turma, Data de Publicação: DJe 04/06/2020).

[188] Embora a doutrina divirja se seriam características essenciais.

(com flexibilidade procedimental). Portanto, o grande diferencial do processo estrutural seria a finalidade de uma reforma ou recomposição institucional da causadora da violação do direito ou da política pública falha, aliada a uma construção de decisões sequenciadas ou em cascatas, que passaria por uma etapa de consensualidade, esta também nota característica do processo estrutural[189].

Essa espécie de processo exigiria uma postura mais criativa e dialógica por parte do órgão julgador, adotando-se uma flexibilidade instrumental para comportar a alteração dos pedidos no decorrer do processo, que se desenvolveria em fases[190], porque, geralmente, problemas estruturais se alteram no decorrer do tempo. Por essa razão, uma das grandes críticas ao processo estrutural seria a atuação ativista do juiz em contraponto com o protagonismo dos governantes e parlamentares nas questões envolvendo implementação de direitos fundamentais e políticas públicas.

Mas, se todos os litígios que envolvem, por exemplo, questões ambientais complexas tendo como pano de fundo um problema estrutural já são ajuizados individualmente ou coletivamente, o processamento estrutural seria uma escolha não apenas da parte, mas também do magistrado condutor.

Quando tratei desta questão no artigo "Conflitos Ambientais como Litígios Coletivos Complexos e seu Processamento Estrutural: Em busca de um olhar Restaurativo" (2022) defendi a possibilidade de processamento estrutural pelo magistrado e independentemente de regulação normativa, utilizando-se dos aparatos já presentes na legislação vigente. Ali, esta pesquisadora ainda tinha uma visão mais romantizada do instituto. No entanto, avançando nas reflexões, entendo que esta dependência do Magistrado para a condução do litígio estrutural, aliada a total ausência de regulamentação normativa sobre o tema e da já desatualizada tutela coletiva, consiste, em verdade, em uma das maiores fragilidades da construção do processo estrutural no Brasil.

---

189 DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes, OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Processos Estruturais, 3ed. Salvador: Juspodivum, 2021.

190 Parte da doutrina aponta o modelo processual da recuperação judicial e falência, que é dividido em fases, para ilustrar rito diferenciado que sinaliza uma ressignificação procedimental (Didier Júnior,; Zaneti Júnior; Oliveira, 2021).

E não se trata aqui de crítica ao ativismo, pois comungo do entendimento do Min. Herman Benjamim[191], de que no Brasil, não precisamos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional, que impõe inúmeras obrigações e direitos de ordem social, mas da própria noção de que, ao contrário do que muito se propaga, o juiz não deve ser o protagonista na resolução de litígios estruturais, pois "a decisão judicial não é capaz de operar transformações sociais sozinha" (Casimiro, 2024, p.77).

Não é demasiado rememorar que o declínio das demandas estruturais no ordenamento jurídico americano ocorreu justamente por questões políticas e pelo receio de expansão de um suposto ativismo e que "a retomada de uma postura conservadora da Suprema Corte dos Estados Unidos em razão da alteração da composição e da respectiva orientação, passando da Corte Warren (progressista) para as Cortes Burguer e Rehnquist, foram fatores determinantes para o arrefecimento das demandas estruturais nos EUA" (Andréa, 2024, p. 47). Portanto, corre-se o risco de no Brasil termos uma "virada" de entendimento nos Tribunais Superiores e o tema do processo estrutural não ser tão bem-quisto como agora.

Agregue-se isto ao fato de que o processo estrutural demanda tempo e esforços pessoais que muitas vezes não são compatíveis com a já sobrecarga de serviço dos órgãos jurisdicionais e suas numerosas metas institucionais, o que deve ser levado em consideração como estímulo para a criação de núcleos de apoio no âmbito dos Tribunais, caso se pretenda evitar distorções do instituto.

Não há dúvidas de que, na teoria, a ideia do processo estrutural é extraordinária. Alicerça seus fundamentos em nova forma de condução processual pautada na resolução de um conflito subjacente, que, ao ser implementada, altera a estrutura de uma política pública ou de uma instituição pública ou privada, indo além do caso posto e alcançando, com sua prospectividade, o futuro, para que em um cenário ideal o problema não se repita.

Mas não só, o processo estrutural quase sempre exige e autoriza a adequação de quase todos os institutos do processo civil tradicional, como pedido e causa de pedir, regras de provas, estabilização da demanda, coisa julgada e execução, que podem ser alterados no curso da demanda, além de outras flexibilizações (Arenhart, 2010).

[191] No paradigmático Resp nº 650.728/ SC

Ocorre que, na prática, ainda não se sabe quais as consequências que advirão desta forma de condução processual, numa já autodenominada "era do processo estrutural"[192], sobretudo no âmbito das primeiras instâncias, quando envolve a construção de políticas públicas municipais, e estaduais.

Como bem pontuado por José Eduardo Faria (2004, p. 106):

> Como a magistratura não pode deixar sem resposta os casos que lhe são submetidos, independentemente de sua complexidade técnica e de suas implicações econômicas, políticas e sociais, ela se sente impelida a exercer uma criatividade decisória que acaba transcendendo os limites da própria ordem legal. (...) O problema é que, em muitos desses casos, nos quais julgar não significa apenas estabelecer o certo ou o errado com base na lei, mas também assegurar a concretização dos objetivos substantivos por ela previstos, o Judiciário e o MP não dispõem de meios próprios para implementar suas sentenças e pareceres, especialmente as que pressupõem decisões, recursos materiais e investimentos no setor público.

Não se pode perder de vista que o processo estrutural depende de uma cultura de diálogo com outros poderes para que as medidas cascateadas sejam implementadas, evitando-se a figura do "Juiz Hércules" (França; Serafim, 2021)[193].

O Supremo Tribunal Federal, através da Resolução nº 790/2022, reconheceu as demandas estruturais voltadas para alterações de realidades inconstitucionais, com a criação do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec)[194].

O CADEC, recentemente, foi reestruturado, hoje operando pelo NUPEC – Núcleo de Processos Estruturais e Complexos. De acordo com as informações contida no site do Supremo Tribunal Federal[195],

---

[192] ROQUE, Andre Vasconcelos; JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira; e JOBIM, Marco Felix (2024) Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/414421/a-era-dos-processos-estruturais, acesso em 09 de setembro de 2024.

[193] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/franca-serafim-mito-juiz-hercules-processo-estrutural/, acesso em agosto de 2024.

[194] De acordo com o parágrafo único, do art. 3º desta Resolução, os processos qualificados para o auxílio do Cadec "são aqueles voltados a reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme e os que exigem, para a concretização do direito correspondente, técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas".

[195] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao, acesos em 09 de agosto de 2024.

a finalidade do Núcleo é apoiar a atuação dos Gabinetes na identificação e processamento de ações estruturais e complexas.

Assim, mediante a solicitação dos Gabinetes ou dos Relatores, o Núcleo pode dar apoio aos processos estruturais, através da elaboração de pareceres em ações estruturais e complexas, que tenham significativa repercussão econômica e social, com emissão de notas técnicas sobre os temas discutidos nessas ações e participação de reuniões de mediação, juntamente ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). E, ainda, compor as Salas de Monitoramento, criadas para acompanhar ações estruturais específicas e auxiliar na construção de indicadores para monitoramento, avaliação e efetividade das medidas[196].

Perceba-se que no âmbito do Supremo Tribunal Federal existe o apoio do NUPEC, Núcleo destacado para dar continuidade aos trabalhos sem participação minudente direta dos Ministros, composto por quatro profissionais voltados somente para esta complexa atividade, reconhecendo-se as dificuldades de implementação prática. Mas, em âmbito local, nas comarcas de inúmeros municípios neste vasto país, os magistrados comumente conduzem demandas de implementação de direitos fundamentais complexas[197] sem contar com apoio de núcleo similar em seus tribunais, além de existir a movimentação constante nas carreiras (promoções, remoções, aposentadorias, etc) e também nas cadeiras dos próprios integrantes do poder executivo que, eventualmente,

[196] Atualmente, 14 processos estão sendo acompanhados pelo Núcleo.

[197] Exemplificamos com o caso do Hospital Municipal Salgado Filho, RJ depois de 20 anos de tramitação do caso que foi examinado, foi determinado o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros fixados na decisão. No julgamento do RE 684612, tema 698, foram fixadas as seguintes teses: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

cumprirão as medidas, o que pode comprometer a continuidade dos trabalhos de longo prazo[198].

Alie-se isto ao fato de que, com a ausência de balizamentos legais mínimos, a atuação individual de cada magistrado condutor se revela mais discricionária e arriscada no atual cenário político e social.

Ademais, a doutrina floreia a consensualidade como a grande medida democrática mitigadora de eventual crítica à separação de Poderes, mas também não se pode trabalhar com ingenuidades. E se não houver consenso? E se na fixação dos prazos para os planos de ação, estes não forem cumpridos? E quando, mesmo havendo fixação de alternativas, estas forem ignoradas? Voltaremos a solução adjudicada pelo Judiciário, para as garantias mínimas do direito violados.

Para tentar equacionar alguns dos pontos aqui mencionados, a Presidência do Senado Federal, em 12 de abril de 2024, instituiu uma comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de Lei do Processo Estrutural no Brasil.

Talvez, o repentino interesse do legislador tenha surgido pelo avanço exponencial das intervenções judiciais em políticas públicas no país. Então, neste caso, rememorando as lições de Marcelo Neves (2011), sobre as legislações álibis, fica a reflexão sobre o que se pretende com uma lei do processo estrutural apartada do esperado aprimoramento da legislação acerca da própria tutela coletiva, que há muitos anos aguarda pelos necessários ajustes com diversas propostas de anteprojeto.

Destacamos, inclusive, que já tramitava o Projeto de Lei 1641/21 (substitutivo aos PLS 4441/20 e 4778/20), conhecido como Projeto Ada Pellegrini Grinover, que não só aprimorava a tutela coletiva, como também já trazia balizas importantes sobre o processo estrutural, mas aparentemente sem fôlego político para seguir em frente.

De todo modo, o Relatório Preliminar do Anteprojeto de lei do processo estrutural no Brasil foi finalizado em 16 de setembro de 2024 e, caso aprovado, teremos mais uma peça para nossa colcha de "microssistema processual coletivo", onde continuaremos fazendo interpretações conjugadas de legislação para tocar a tutela coletiva.

---

[198] Sobre este ponto, vale mencionar, que o caso das filas de cirurgias ortopédicas do Ceará teve previsão de protocolo de transição de gestão processual, justamente para contornar este aspecto.

A minuta dispõe no art. 1º sobre o conceito de processo estrutural, "assim entendido aquele que tem como objeto um conflito coletivo de significativa abrangência social, cuja resolução adequada depende de providências prospectivas, graduais e duradouras". Adota-se, portanto, a concepção de que o processo estrutural é um processo coletivo, como mencionado linhas acima.

O art. 4º, §1º, II, por sua vez, admite que o juiz possa rejeitar o caráter estrutural do processo, determinando o seu prosseguimento pelo procedimento previsto na Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública) e demais normas pertinentes, bem como que, "para reconhecer o caráter estrutural do litígio, o juiz, na decisão, levará em conta, entre outros elementos, a abrangência social do conflito, a natureza dos direitos envolvidos, as informações técnicas disponíveis, a potencial efetividade e os limites e dificuldades da solução estrutural, assim como todos os fundamentos e argumentos apresentados pelas partes". Aqui se encontram os fundamentos que muitos Magistrados esperavam para rejeitar demandas deste jaez.

A questão do consenso para consecução dos objetivos estruturais vem disposta no art. 8º, no sentido de que o "processo estrutural deve priorizar a construção de consensos entre as partes, pessoas, entidades responsáveis pela solução do litígio e os grupos impactados". Dispondo o § 1º que "para a obtenção do consenso, o juiz, além de atuar pessoalmente, pode remeter as partes à mediação ou a outras formas de autocomposição, suspendendo o curso do processo por prazo razoável".

Na prática, na primeira instância, muitos destes processos serão remetidos aos CEJUSCs, onde houver, que não contarão com qualquer capacidade técnica para condução e cujos representantes das partes nem sempre estarão dispostos à negociação.[199]

O § 2º do art. 8º se atentou para a realidade de que nem sempre o consenso será possível, mas não apresenta soluções para os casos de recalcitrância, ao indicar que "nas questões em que o consenso não for possível, o juiz deve, preferencialmente, adotar decisões parciais ou provisórias, devolvendo às partes a oportunidade de escolher novos meios de efetivação da tutela jurisdicional, de produzir novas

[199] Como vemos na esvaziada Lei de Superendividamento, que previu um sistema bifásico com ênfase na conciliação, mas que na prática os advogados são quase sempre "pautistas" que sequer tem alçada para aderir ou não ao plano de pagamento.

diligências instrutórias ou negociais ou complementar os espaços decisórios não exauridos nos pronunciamentos judiciais anteriores".

Mas, e se mesmo após a devolução às partes para novas oportunidades, estas quedarem inertes? Insiste-se, indefinidamente, na solução consensual?

O anteprojeto também é lúcido quando aponta que "o juiz responsável pelo processo estrutural, diante da complexidade da causa, poderá ser desonerado, total ou parcialmente, dos demais feitos de sua competência, a critério da autoridade competente, sem prejuízo da promoção de outras estratégias de apoio institucional", em reforço ao que mencionamos anteriormente de que é preciso compreender as limitações e as implicações de um processo de grande envergadura, com a carga social que traz e sua (in)compatibilidade com as metas institucionais.

Em suma, o processo estrutural promete muito, mas talvez não consiga cumprir todas as suas promessas sem que haja primeiro um movimento de estruturação, apoio e capacitação dos servidores que atuarão nestes feitos, especialmente nas primeiras instâncias, além do aprimoramento prévio da própria tutela coletiva tradicional com a construção de seu próprio aparato legislativo balizador unificado.

O que se tem percebido é que, se por um lado temos uma enxurrada de material doutrinário sobre o processo estrutural, quase a ponto de banalização do instituto[200] (fala-se até em inventário estrutural), por outro, ainda existe um desconhecimento do instituto por grande parte dos operadores do Direito. E, no âmbito dos que tem algum conhecimento do instituto, existem ao menos duas vertentes: de um lado, aqueles não veem com bons olhos o processo estrutural e possuem verdadeira "má-vontade" nesta condução, já que é mesmo uma escolha; e, de outro, os que se apropriam deste instituto com verdadeiras bandeiras de heróis ou, no dizer de Casimiro (2024), "Hércules", com grandes riscos de adentrar em esferas destinadas ao Legislador e ao Executivo.

[200] "A má utilização de ações estruturais, ou mesmo o seu uso frequente, sem que haja, efetivamente, um estado de coisas violador de direitos fundamentais, pode levar à sua banalização. Isso pode ocorrer de duas formas: a) pela judicialização excessiva de ações estruturais; b) pela judicialização de ações que não são estruturais como se estruturais fossem. Essa banalização provocaria, pelo menos, duas consequências negativas: a) a perpetuação de estados de coisas violadores de direitos fundamentais; b) o desgaste político-institucional do Poder Judiciário" (Casimiro; França, 2024).

Esta discrepância de visões pode ser atribuída ao fato de (quase) tudo no Brasil ser feito de forma atropelada. Discute-se uma lei de processo estrutural como espécie de processo coletivo, sem adequar o processo coletivo. Não contamos ainda com pesquisas envolvendo os operadores do processo sobre o tema, para termos uma noção global sobre a percepção e conhecimento dos aspectos relevantes e sobre as realidades locais e institucionais, o que poderia colaborar com o alinhamento de perspectivas das instancias iniciais que operarão estes feitos.

Em acréscimo, o anteprojeto apenas genericamente menciona a questão da participação direta dos atingidos (art. 2º, IV), não se falando em priorização da centralidade decisória destes, replicando as mesmas sistemáticas já criticadas da ação coletiva comum.

Até o encerramento deste trabalho, algumas propostas de emendas ao Anteprojeto foram apresentadas. Ao que parece, o tema também tem sido cooptado por vaidades pessoais, o que pode fazer perder de vista que quando pensamos em qualquer reforma, seja institucional ou legislativa, sabemos como começa, mas não como termina, visto que até eventual promulgação, o instituto pode ser conduzido por outros vieses.

Outro aspecto ainda não tão bem desenvolvido é sobre a aplicação do processo estrutural voltado, não para reformulação/alteração de políticas na esfera pública, mas sim para a esfera privada. Isso porque, o processo estrutural também pode ser voltado para instituições privadas violadoras de direitos. Nestes casos, o terreno seria mais fértil, por não ficar à mercê, necessariamente, de discussões sobre escolhas político-governamentais? Ou teríamos maiores entraves sobre como intervir na esfera privada de administração de uma empresa?

Em um dos trabalhos mais realistas sobre o processo estrutural, Casimiro e França (2024) apontam cinco critérios para se evitar a banalização do instituto: grave violação a direitos fundamentais; especificidade; grupo vulnerável ou minoritário como vítima do litígio; permanente inércia do Poder Público e subsidiariedade judicial. Embora tais critérios sejam direcionados aos litígios de envergadura constitucional, na esfera pública, podem servir também de balizamento para avaliar as ações estruturais contra empresas, o que ainda requer maior refinamento de pesquisa por parte da doutrina.

Aqui pretendo fazer uma distinção entre o que considero como processo "puramente estrutural", que nasce desde o seu ajuizamento, com pedidos e fundamentos calcados nesta doutrina e que possui efeitos prospectivos claros, que visam alterar a estrutura de uma instituição ou política pública ou privada, do que chamo de simples "processo coletivo com pedido de algumas medidas estruturantes", sem efeitos prospectivos.

Como exemplo de um processo puramente estrutural temos a Ação Civil Pública ajuizada em Minas Gerais que visava à revisão da política federal de aprovação, licenciamento, operação e fiscalização de barragens, visando criar no futuro uma estrutura pública de fiscalização eficiente, em face da ANM (Agência nacional de mineração) e da União. Neste caso, foi feito um acordo já homologado judicialmente, embora já com dificuldades em seu cumprimento[201].

Por outro lado, no processo coletivo com pedido de algumas medidas estruturantes, estas estariam pautadas na incorporação dos princípios da dialeticidade, consensualidade e flexibilidade procedimental, sem necessariamente operar efeitos prospectivos, mas com decisões adaptáveis, embora não tenha o feito nascido estrutural. Neste caso, medidas pontuais chamadas de estruturantes seriam suficientes para indicar ser o processo estrutural? Parece-nos que não, a não ser que no curso do feito haja clara alteração do objeto da demanda, o que levaria a discussões procedimentais sobre sua viabilidade.

Isso porque, adotando-se como linha divisória para definir a natureza do processo estrutural o elemento essencial da prospectividade, sem ele não haveria processo estrutural, mas simples ação coletiva com efeitos retrospectivos visando à reparação dos danos, ainda que no curso da demanda, fossem aplicadas medidas de viés estruturante.

Trazendo todos os aspectos teóricos para o caso Braskem, em estudo, é possível concluir que temos um problema estrutural em andamento, que decorre de falhas fiscalizatórias e regulatórias do setor há mais de quarenta anos, que desencadeou uma política de extração de sal-gema danosa, ocasionando danos socioambientais e individuais homogêneos. Todavia, a par de consistir um problema

[201] "Segundo informações obtidas, o acordo em relação à fiscalização das barragens não vem sendo cumprida a contento. A justificativa da ANM deu-se em função da eclosão da pandemia COVID-19 em 2020, o que teria prejudicado os procedimentos de fiscalização" (Andrea, 2024, p. 274).

estrutural, que impactou um número considerável de pessoas e comprometeu, em definitivo, a dinâmica social e urbanística local, não há no caso um processo estrutural, embora possa haver divergência de interpretação.

Observa-se que, no âmbito das características marcantes do processo estrutural, compreendemos que o caso em estudo apresenta a multipolaridade[202] e a complexidade, mas carece de prospectividade, pois não visa à reorganização da estrutura privada da empresa, que causou a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona.

Basta fazermos alguns questionamentos: As ações visaram reorganizar a mineração de sal-gema? Houve a pretensão de discussão sobre a implementação de técnicas mais adequadas de perfuração de solo ou o modo com a mineração é fiscalizada ou implementada? Houve pedido de reestruturação da política da Braskem, para que futuramente a extração de sal-gema adote outros parâmetros de segurança? As ações visaram reorganizar a cidade de Maceió? As respostas são negativas.

Dito de outro modo, para que fosse considerado um litígio estrutural ambiental, a formulação dos pedidos deveria levar em consideração qual a questão que está por trás do problema (subjacente), visando uma reestruturação. Por exemplo, se a ação tivesse por finalidade reestruturar a política institucional extrativista da Braskem, poderíamos considerar que haveria um processo estrutural, mas visando apenas ao ressarcimento dos prejuízos, não.

Portanto, só o fato de ter sido um dano de grandes proporções causado pela empresa Braskem não caracteriza esse litígio como um litígio estrutural, por si só, devendo-se levar em consideração diferenças metodológicas e finalísticas, questionando qual é a finalidade? Não se deve confundir, portanto, problema estrutural com processo estrutural. As ações civis públicas ajuizadas partiram das premissas básicas da tutela coletiva comum, sem pretensão de efeitos prospectivos, mas tão somente de recomposição de danos (efeito retrospectivo)[203].

---

[202] "A noção de conflitos multipolares não deve ser confundida com a ideia de litígios estruturais" (Arenhart, 2019, p. 476).

[203] Poder-se-ia argumentar que na ACP Socioambiental existe pedido de garantia de boas práticas e compliance socioambientais, com a contratação de auditoria externa para avaliar a sua governança corporativa, para adequação da política da empresa

Mas, ainda remanesce um último questionamento: e se o caso fosse enquadrado nos requisitos doutrinários e processado estruturalmente, o procedimento seria melhor do que a tutela coletiva comum? Não existe uma resposta para este questionamento no atual momento do processo estrutural no Brasil, que ainda necessita de longo caminho experimental e prático para o seu necessário aprimoramento.

Temos que o PL 1641/2021 já possuía em sua estrutura boas ferramentas para condução da tutela coletiva, abordando com refinada sutileza o tema do litígio estrutural, mas como não houve e não há, como dito, interesse legislativo na aprovação, teremos que aguardar os desencadeamentos da proposta acima narrada.

Como sugestão final, muitos aspectos contidos no PL 1641/2021 no tocante ao aprimoramento da tutela coletiva poderiam ser transformados em "soft law", em edição conjunta do CNJ e CNMP, por exemplo, sendo uma fonte útil aos operadores brasileiros de orientação e condução, facilitando o trânsito experimental que, muitas vezes, o tema requer.

5.2 Direito processual dos desastres: gestão de riscos e seus enfrentamentos

O direito processual dos desastres, assim como a temática dos processos estruturais, tem sido um dos mais recentes temas da processualística civil. Partindo do direito material dos desastres se constrói no enfrentamento do elemento risco para admitir uma proteção processual mais alargada das pessoas e/ou grupos, sob os pilares dos princípios da prevenção e da precaução.

Historicamente, as catástrofes sempre estiveram presentes nas vivências humanas, todavia, os sentidos dos desastres foram sendo alterados ao longo dos tempos, evoluindo da ideia dos desastres como decorrência da vontade divina, até a percepção dos desastres como ponto de partida evolutivo, após os ideais iluministas, que trouxeram reflexões sobre medidas de antecipação a serem tomadas por governantes, governados e gestores (Carvalho; Damacena, 2013, p. 21).

quanto a condução de suas atividades, voltada para questões ambientais, todavia, restou isolada nos autos, sendo parte do acordo, sem que, na prática houvesse qualquer efeito prospectivo.

De acordo com Délton Winter de Carvalho (2013, p. 23/24), ainda muito atrelado às questões ambientais, o contexto social dos desastres foi marcado por eventos que inauguraram uma era "do risco global" como o caso do acidente nuclear de Chernobyl (1986). Posteriormente, o evento nuclear em Fukushima (2011) passou a indicar o potencial dos colapsos socioambientais, ingressando-se na sociedade pós-industrial em uma fase que o autor denomina de "normalização dos perigos".

Os primeiros estudos sobre o conceito de desastres remontam à década de 1920, através do pesquisador Samuel Prince. Todavia, é na década de 1950 que integrantes da Universidade de Chicago buscaram estabelecer um conceito de desastres, avançando a partir daí para o aprimoramento do conceito, levando-se em consideração outros elementos, como o contexto social e riscos socio estruturais, com Dombrowsky (Andrea, 2023, P. 173).

Quarantelli, em 1985, também trouxe contribuições em seu trabalho intitulado: *What is disaster?: The need for clarification in definition and conceptualization in research,* em que analisa diversos aspectos dos desastres e seus impactos sobre a saúde mental dos atingidos.

Atualmente, a construção de um sentido jurídico dos desastres e sua conceituação passa por uma relação entre causas, consequências e capacidade de comprometimento da estabilidade do sistema social (Carvalho; Damacena, 2013). Classificam-se, portanto, quanto às causas em: a) desastres naturais (ex.: vulcões, terremotos); b) antropogênicos (decorrentes de fatores humanos), que podem ser tecnológicos (ex.: contaminações químicas) ou sociopolíticos (ex.: refugiados de guerra, extermínio de civis) ou c) desastres híbridos (sinergia de fatores naturais e antropogênicos).

Quanto às consequências, apesar de pontos de divergências nas regulamentações sobre o tema[204], no que diz respeito aos desastres ambientais, estes implicariam ocorrências de grandes impactos e

[204] Estas divergências decorrem dos critérios estabelecidos para fixação do conceito de um desastre. Isso porque, o fator "perdas de vidas humanas" é trazido em algumas construções jurídicas, assim como o "pedido de auxílio externo em nível internacional ou nacional". Para o Centre for Research on the Epidemiology of Disaster – CRED, desastre é a situação ou evento que supera a capacidade local, necessitando um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, além de exigir a observância de ao menos um critério como dez ou mais mortes humanas. Por sua vez, o World Report Disaster 2010: Urban Disk define como desastre o evento que atinge um determinado número de mortes ou feridos. (Carvalho; Damacena, p. 28).

perdas para um número substancial de pessoas e bens, mas também o comprometimento de "funções ambientais ou lesões a interesses humanos, mediados por alguma mudança ambiental" (Carvalho; Damacena, 2013, p. 29).

Por fim, quanto ao comprometimento da estabilidade do sistema social, os desastres estariam relacionados a eventos com capacidade de desestabilizar rotinas coletivas das comunidades que geram "uma incapacidade de assimilação e recuperação rápida" (Carvalho; Damacena, 2023, p. 31), portanto, não se trata de um fenômeno de lesões individuais.

Embora o surgimento do Direito dos Desastres seja comparado ao nascimento do Direito Ambiental entre as décadas de 1960 e início dos anos 1970 (Farber, 2019, p. 27), no Brasil, a legislação aplicável ao tema ganha contornos mais definidos a partir do ano de 2010, sobretudo diante de um cenário recorrente de casos.

Assim, temos na legislação brasileira alguns marcos normativos[205] sobre a temática, quais sejam:

- Lei 12.340/10: que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências.
- Decreto 7257/2010: que trouxe a conceituação de desastres, revogado posteriormente pelos Decretos nº 10.593/2020 e nº 11.219/2022 que passaram a regulamentar a Lei nº 12.340/ 2010 e a dispor sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres.
- Lei 12.608/2012: que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, além de outras medidas.
- Lei 12.983/14: que alterou alguns dispositivos da Lei nº 12.340/ 2010 sobre a transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil.
- Lei 14.750/2023: Altera as Leis nº 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de

[205] Ainda, especificamente no que diz respeito a regulamentação das barragens, temos as leis 12.334/2010 e 14.066/2020.

acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidente
•es ou desastres e a produção de alertas antecipados.

Aliado a este cenário legislativo, imperiosa a menção ao Marco Sendai para a redução do Risco de Desastres 2015-2030, adotado na Terceira Conferência Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada em março de 2015, em Sendai, Miyagi, no Japão[206].

De acordo com o Marco Sendai, durante o período de 10 anos, desde o Marco de Ação de Hyogo de 2005:

> Mais de 700 mil pessoas perderam a vida, mais de 1,4 milhão de pessoas ficaram feridas e cerca de 23 milhões ficaram desabrigadas em consequência de desastres. No total, mais de 1,5 bilhões de pessoas foram afetadas por desastres de várias maneiras. Mulheres, crianças e pessoas em situação de vulnerabilidade foram afetadas desproporcionalmente. A perda econômica total foi de mais de US$ 1,3 trilhões. Além disso, entre 2008 e 2012, 144 milhões de pessoas foram deslocadas por catástrofes.

Ainda, estudos apontam que "pequenos desastres" recorrentes e desastres de início lento "afetam particularmente comunidades, famílias e pequenas e médias empresas, constituindo um percentual elevado das perdas totais" (Marco Sendai, 2015).

No Brasil, o Decreto 10.593/2020 dispõe no seu art. 2º, VII, que desastre é o resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais[207]. Em sentido similar, a Lei 12.608/2021, alterada pela Lei 14.750, de 2023, dispõe que desastre é o "resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais".

Partindo desta estrutura normativa, avança-se, ao lado do direito material dos desastres, nas ferramentas processuais para o

---

[206] Este marco dá continuidade ao Marco de Ação de Hyogo, em 2005. De acordo com Gianfranco Faggi Mastro Andréa, "o Brasil passou a legislar sobre desastres e organizar sua estrutura administrativa durante a vigência do Marco de Hyogo, demonstrando a influência e importância deste documento internacional para nortear os países ao redor do mundo" (2023, p. 168/169).

[207] A UNISDR (2016) da ONU define desastre como uma séria perturbação da ordem social causada pela interação entre um evento perigoso e condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade de reação das pessoas e comunidades atingidas por esses eventos

tratamento adequado daquele pelo sistema de justiça para fins de redução das vulnerabilidades e dos riscos, o que se convencionou denominar de direito processual dos desastres.

Observa-se, portanto, que a evolução do Direito dos Desastres, no Brasil, "está saindo de uma primeira fase de Law in the Books e conscientização de sua existência pelos operadores e teóricos do Direito, para uma fase de Law in Action, isto é, de sua aplicação para a obtenção de uma solução justa e equitativa em casos práticos" (Carvalho; Zaneti Jr, 2023, p. 02).

Para tanto, Daniel Farber (2019, p. 26) indica que "o sistema jurídico tem um papel central a desempenhar na prevenção, resposta e gestão de desastres" e nos aponta para um modelo circular de tratamento dos desastres, que abarcam as funções de prevenção e mitigação, resposta emergencial, compensação e reconstrução e mitigação dos riscos futuros (ciclo dos desastres).

Tem-se, portanto, que a fase de prevenção e mitigação dos riscos (*risk mitigation*) antecede a ocorrência do desastre. Aqui Farber (2012, p. 06/07) nos ensina que o risco dos danos causados não estaria fora do controle humano e que, com o planejamento adequado, os riscos podem ser reduzidos.

Já a fase da resposta emergencial (*emergency response*), para o autor mencionado, seria a mais crítica para responder as condições de emergência já instaladas, dando o exemplo da atuação dos militares e autoridades civis na mobilização das respostas.

Ao tratar da resposta aos desastres, o art. 1º, parágrafo único, XII, da Lei 12.608/2012, incluído pela Lei nº 14.750, de 2023, dispõe, dentre outras medidas, que a resposta consistiria em ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas e atendimento médico, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação e abrigamento.

Por sua vez, a fase da compensação (*compensation*) compreenderia aquela destinada à indenização das vítimas, onde cada sistema jurídico oferece métodos públicos ou privados nesta composição.

Por fim, a fase de reconstrução (*rebuilding and restoration*) estaria relacionada aos espaços danificados e a necessidade de reconstrução e manutenção das atividades em outro espaço, quando não for possível a reconstrução no mesmo local do dano.

Cada uma destas fases, portanto, integra um clico de gestão dos riscos em que as técnicas para lidar com os fatos estariam interligadas. Por exemplo, enquanto os esforços da mitigação tentam diminuir o impacto dos eventos decorrentes do desastre antes do fato, a resposta tenta fazê-lo posteriormente.

Acompanhando o ciclo dos desastres, as medidas processuais cabíveis atuariam especificamente em cada uma das fases, de modo que

> Em relação ao Direito dos Desastres é possível organizar de maneira estruturada os instrumentos processuais disponíveis para cada uma das fases do ciclo de gestão de riscos do direito dos desastres, de maneira que se enderece tutelas inibitórias ou de remoção de ilícito para a fase preventiva e de mitigação de desastres; tutelas de urgência para a fase de resposta emergencial; tutelas ressarcitórias para a fase de compensação e tutelas ressarcitórias específicas para a fase de reconstrução pós desastre (Andrea, 2023, p. 240).

Analisando o caso Braskem, sob as perspectivas aqui propostas, observamos uma deturpação do termo desastre pelo discurso da petroquímica que se utiliza da designação de que houve um "fenômeno geológico com objetivo de produzir e estabilizar um sentido de desresponsabilização pela mineração" (Mansur, Wanderley, 2023, p. 14), como se o fato tivesse decorrido de um fenômeno natural.

Por outro lado, em algumas manifestações populares, também a própria comunidade interpreta o termo desastre como um fenômeno meramente natural. Vejamos, abaixo um exemplo, retirado de uma das manifestações populares realizada em dezembro de 2023, cujo cartaz reivindica que "não é desastre ambiental, é crime".

Figura 32 - Fonte: Foto disponibilizada por uma das integrantes do Grupo de estudos FGV, Acesso à Justiça e Desastres, moradora de Maceió, no dia 13/12/2023.

O fato é que o caso Braskem pode ser enquadrado no Decreto nº 10.593/2020, art. 2º, VII, e na Lei 12.608/2012 que tratam do conceito de desastre analisado linhas acima.

Partindo deste pressuposto, temos que, utilizando-se do ciclo do desastre, não é possível observar uma fase de mitigação e prevenção dos riscos no Caso Braskem, isto porque, embora existissem diversos estudos apontando para os riscos dos procedimentos adotados na exploração das minas, não há indicativos concretos de adoção de medidas preventivas por parte dos órgãos de fiscalização e controle, visando mitigar ou antecipar os riscos.

Este dado, é retirado da obra de Santos e Viegas (2023, p. 139) ao questionarem onde estavam os órgãos de controle e os agentes responsáveis pela fiscalização "que nada registraram ao longo desses anos? Todos os questionamentos sobre as ações da Braskem foram realizados por ambientalistas que, desde a década de 1980, protestavam sobre os procedimentos realizados pela mineradora".

Ainda sob este aspecto, quando há fragilidade nas fases de prevenção, intensifica-se a ausência de informação adequada, de modo que os habitantes passam também a desconhecer os riscos das suas próprias áreas de habitação, dificultando mobilizações. Segundo Bulhões (2023, p. 34), se houvesse medidas de contingência, "a

própria população poderia ter identificado as fissuras e rachaduras que surgiam em suas casas e poderia ter alertado as autoridades, para que (...), medidas de estabilização do processo de subsidência pudessem ter sido tomadas" precocemente.

Por sua vez, quanto à fase de resposta, que é aquela destinada a responder as condições de emergência já instaladas, deve-se reconhecer que a rápida atuação das autoridades públicas evitou que o fator morte direta pelo dano da subsidência do solo marcasse o caso. Com retirada da população do local das áreas de risco, evitou-se a ocorrência de morte pelo desabamento das residências e comércios locais[208].

Assim, instalado o dano e após a realocação dos moradores[209], o caso Braskem vivencia a fase da compensação (*compensation*) destinada à indenização das vítimas e, eventualmente, a fase da reconstrução (*rebuilding and restoration*). Neste último caso, considerando todas as implicações do solo, até o presente momento, não há possibilidade de retorno dos moradores ao local afetado, de modo que a fase de reconstrução estaria direcionada à retomada das atividades sociais destes em outro local, bem como a

[208] Registre-se que aqui fazemos referência apenas às mortes diretas. Como já mencionado anteriormente, diversos casos de suicídio estão atrelados ao caso, como em recente estudo realizado e publicado em 5 de agosto de 2024 pelo jornal Tribuna Hoje. Disponível em: Saúde mental soterrada pelos escombros: as perdas 'invisíveis' escondidas nas ruínas deixadas pela mineração em Maceió - TribunaHoje.com, acesso em 08 de agosto de 2024. Ainda, na semana do fechamento da pesquisa, um dos moradores informou mais um caso de suicídio, em que uma das moradores locais deixa uma carta atribuindo o ato ao caso Braskem, disponível em: https://082noticias.com/2024/10/31/moradora-dos-flexais-tira-a-propria-vida-e-deixa-carta-responsabilizando-a-braskem/, acesso em 31 out 2024.

[209] Vale a pena mencionar, que tem crescido os estudos sobre deslocados ambientais, para inserir em seu conceito pessoas deslocadas dentro do seu próprio país, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. "Mesmo forçadas a deixar seus lares por razoes similares as dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, desastres ambientais, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga. No ano de 2010, 42,3 milhões de pessoas foram deslocadas devido a desastres ambientais no mundo; desse número 90%, ou seja, 38 milhões se deslocaram devido a desastres relacionados ao clima, desencadeados, principalmente, por inundações e tempestades. Os desastres hidrológicos representaram 85%, enquanto os desastres geofísicos e meteorológicos, 10% e 5%, respectivamente" (IDMC, 2011, p. 2-30) (Teles, 2023, p. 165).

requalificação/reurbanização das áreas afetadas pelos danos e seu entorno, quando e se possível.

Neste ponto, como bem tratado por Carvalho e Zaneti JR (2023), o próprio rito processual deve olhar para a gestão do risco e para a redução das vulnerabilidades. Para tanto, são exigidas medidas de maior atenção às vítimas, tais como:

> (i) a possibilidade de sua participação nos processos decisórios acerca da tutela ressarcitória (tutelas coletivas opt-in, amici curiae, audiências públicas e outras formas de participação); (ii) maior transparência e comunicação didática da evolução do feito e das decisões judiciais que lhes afetam; (iii) distribuição dinâmica dos ônus da prova em conformidade com as capacidades das partes e suas vulnerabilidades; (iv) a utilização dos direitos humanos e direitos fundamentais como estratégia central de redução das vulnerabilidades sociais, físicas e tecnológicas.

O caso Braskem, como visto, não promoveu uma abordagem processual amparada na normatização específica dos desastres, que poderia ter sido agregada ao aparato normativo coletivo, como ferramenta de condução do conflito.

Apesar disso, na decisão proferida em 29 de novembro de 2023, que antecedeu o episódio da Mina 18 em dezembro do mesmo ano, nos autos de nº 0808223-17.2022.4.05.8000, houve a determinação da remoção forçada dos moradores das últimas 23 residências ocupadas, pautada no elemento risco, nos seguintes termos:

> Trata-se de requerimento id. 4058000.14031868 interposto às 16h de hoje no qual a BRASKEM relata:"(...) em avaliação da BRASKEM com seus consultores, foi constatada, a partir da data de hoje, correlação que indica possíveis condições de deslocamento abrupto do solo (com possível sinkhole). Ao longo da manhã de hoje, os dados indicavam uma possível condição de deslocamento abrupto do solo às 13h. Ademais, a última atualização do sistema indica possível condição de deslocamento abrupto do solo às 16h48min. Com isso, a BRASKEM e a DEFESA CIVIL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ encontram-se em campo para a retirada imediata dos moradores que ainda ocupam imóveis dentro da área de risco do Mapa de Linha de Ações Prioritárias." É o relatório. Fundamento e decido. Analisando os fatos expostos, verifico a urgência e a gravidade da situação relatada pelas partes requerentes. A atualização acerca dos microssismos e movimentações de solo atípicas, aliada à correlação indicativa de possíveis condições de deslocamento abrupto do solo, demanda a adoção de medidas imediatas para garantir a segurança da população. É importante ressaltar que esta decisão não é simples, pois envolve a delicada questão da desocupação compulsória de moradias. Registro que este Juízo não é insensível às dificuldades enfrentadas por aqueles que, mesmo diante de um risco iminente, resistem à desocupação de seus lares, de modo que reconheço

> a relevância e o peso de retirar indivíduos de seu ambiente familiar. Contudo, diante do iminente perigo à vida e à integridade física dos ocupantes, especialmente de crianças e idosos, é imperativo o acatamento das medidas de segurança propostas pela BRASKEM e pela DEFESA CIVIL, eis que preservação da vida e a mitigação do risco iminente têm primazia neste momento. Registro, ainda, ter recebido das ligações da Dra. (...) Procuradora da República, e do Dr. (...), Chefe do Gabinete Civil da Prefeitura de Maceió/AL[210], endossando o pleito apresentado nos autos, de modo que desnecessário intimar o MPF e a Prefeitura de Maceió. Diante do exposto, DEFIRO o requerimento determinando expedição de ordem judicial autorizando o uso de força policial na hipótese em que haja resistência quanto à desocupação da área de criticidade 00, previamente determinada por esse MM. Juízo (cf. id. 4058000.6181878 – ação 0803836-61.2019.4.05.8000), onde remanescem aproximadamente 23 residências ocupadas.

Posteriormente ao caso, em 12 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.750, de 2023 entrou em vigor, inaugurando o Capítulo III-A na lei 12.608/2012 para tratar especificamente sobre a Gestão de Acidentes e Desastres Induzidos por Ação Humana, indicando no art. 12-A, que é dever do empreendedor público ou privado, de acordo com o risco de acidente ou desastre e o dano potencial associado do empreendimento, definidos pelo poder público, a adoção de medidas preventivas de acidente ou desastre, mediante:

> I - incorporação da análise de risco previamente à implantação de seus empreendimentos e atividades, bem como em eventuais alterações e ampliações de projeto e durante a operação do empreendimento ou da atividade;
> II - elaboração e implantação de plano de contingência ou de documento correlato no caso de atividades e de empreendimentos com risco de acidente ou desastre;
> III - monitoramento contínuo dos fatores relacionados a seus empreendimentos e atividades que acarretem:
> a) médio ou alto risco de acidente ou desastre; ou
> b) médio ou alto dano potencial associado, em caso de desastre;
> IV - integração contínua com os órgãos do Sinpdec e com a sociedade em geral, informando-os sobre o risco de acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, bem como sobre os procedimentos a serem adotados em sua ocorrência, por meio de documentos públicos e de sistemas abertos de informações;
> V - realização regular e periódica de exercícios simulados com a população potencialmente atingida, em conformidade com o plano de contingência ou documento correlato e com a participação dos órgãos do Sinpdec;

[210] Optamos por não indicar os nomes dos profissionais mencionados.

VI - notificação imediata aos órgãos do Sinpdec sobre qualquer alteração das condições de segurança de seu empreendimento ou atividade que possa implicar ameaça de acidente ou desastre; e
VII - provimento de recursos necessários à garantia de segurança do empreendimento ou da atividade e reparação de danos à vida humana, ao meio ambiente e ao patrimônio público, em caso de acidente ou desastre.

Por sua vez, o art. 12-C passa a dispor que na iminência ou ocorrência de acidente ou desastre relacionado a seu empreendimento ou atividade, é dever do empreendedor:

I - emitir alertas antecipados à população para evacuação imediata da área potencialmente atingida;
II - acompanhar e assessorar tecnicamente o poder público em todas as ações de resposta ao desastre e garantir, em especial, o socorro e a assistência aos atingidos;
III - prover residência provisória aos atingidos e promover a reconstrução de residências destruídas ou danificadas pelo desastre ou, conforme o caso, custear as ações do poder público para promover o reassentamento e assegurar moradia definitiva em local adequado aos cidadãos que foram forçados a abandonar definitivamente suas habitações em razão do desastre;
IV - oferecer atendimento especializado aos atingidos, com vistas à plena reinclusão social;
V - recuperar a área degradada e promover a reparação integral de danos civis e ambientais;
VI - pagar valor indenizatório ou prestar assistência prioritária e continuada à saúde física e mental dos atingidos por desastres, independentemente daquela prestada pelo poder público; e
VII - custear assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas e sem interferência do empreendedor, com o objetivo de orientá-las e de promover a sua participação informada em todo o processo de reparação integral dos danos sofridos.
Parágrafo único. O reassentamento de desabrigados será executado pelo poder público e será acompanhado por assessoria independente, de caráter multidisciplinar, custeada pelo empreendedor, mediante negociação com a comunidade afetada.

Como medidas que também poderiam ter sido aplicáveis ao caso, sugere-se àquelas desenvolvidas no Protocolo de Acesso à Justiça e Desastres, elaborado pelo Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça, Desastres e Litigância Climática da FGV, em que esta pesquisadora também integra, especialmente, as recomendações de nº 14, 21, 33 e 45.

Recomendação 14: Realização de conferências municipais, audiências públicas e outros tipos de reuniões para (i) elaboração de plano de prevenção e mitigação de riscos com participação ativa da população vulnerável, (ii) elaboração de plano de resposta ao desastre com participação ativa da população vulnerável, (iii) treinamento da população vulnerável para

saber agir em todas as fases do ciclo dos desastres, (iv) Formação e implementação dos NUPDEC- Núcleos Comunitários de Proteção e Defesa Civil;

Recomendação 21: Transparência e celeridade na disponibilização de informações à população: A transparência e disponibilização de informações a respeito dos danos sofridos e das medidas de resposta e reparação adotadas, além de ser tratada e garantida em legislações, tratados e referências nacionais e internacionais, constitui a base para o acesso à justiça, a participação e influência nas decisões a serem tomadas, bem como para a fiscalização e o controle social sobre as medidas adotadas. A participação e o controle social são o que permite, em última instância, a adequação das decisões e medidas à realidade da população local atingida.

Recomendação 33: Realização de estudos para viabilizar adoção de medidas de reparação efetivas no processo reparatório: As medidas emergenciais e reparatórias são essenciais para mitigação dos efeitos de desastres sobre a população afetada. Considerando a complexidade dos danos a serem reparados, são necessários estudos prévios para sua efetividade.

Recomendação 35: Estabelecimento de mecanismos de incidência e participação das pessoas atingidas nas negociações, acordos, e demais decisões no processo reparatório: A participação dos atingidos possui o objetivo de trazer maior efetividade ao contraditório, ampla defesa e a cooperação. O aumento da participação dos atingidos pode ajudar na compreensão do problema, em todas as suas dimensões. Ela também propicia um ambiente mais favorável para a criação de soluções adequadas ao caso, por meio do diálogo.

Observe-se, todavia, que quando falamos em ciclo dos desastres não há uma linearidade na sua ocorrência e observância, visto que as fases estão interligadas e é, até mesmo ideal, que ocorram simultaneamente, evitando-se novos danos.

A título de exemplo, como desencadeamento do caso Braskem, no contexto do afundamento do solo causado pela exploração de sal-gema, a empresa ao firmar o acordo socioambiental (Cláusula 9, parágrafo único), assumiu o compromisso de adotar medidas para estabilização do solo, dentre as ações necessárias para o fechamento das minas. Em vista disso, comprometeu-se a preencher com areia algumas das cavidades.

O acordo inaugura o seu Capítulo 1 tratando das "ações relacionadas à estabilização e ao monitoramento do fenômeno da subsidência", indicando na sua cláusula 4, que a Braskem deverá adotar medidas técnicas para fechamento seguro das suas frentes de lavra de sal-gema, visando à estabilização dos efeitos da subsidência, bem como que a empresa, adotará, ainda, providências necessarias e

eficientes ao monitoramento das suas frentes de lavra de sal-gema (Cláusula 6).

A cláusula 9 determina que a Braskem executará o fechamento da mina, visando à estabilização das cavidades. E seu parágrafo único, assim dispõe:

> PARÁGRAFO ÚNICO. Nos casos de preenchimento das cavidades com areia pela Braskem, deverão ser consideradas opções para minimizar o impacto ambiental dessa atividade. Considerando a natureza degradadora da extração mineral de areia, deverá ser comprovado que a areia utilizada pela Braskem ou suas subcontratadas foi obtida de fontes devidamente licenciadas, conforme legislação ambiental vigente.

Figura 33 - Trecho de acordo proposto

Apesar do teor desta cláusula, surgiram em Maceió "denúncias sobre a retirada de areia de uma praia paradisíaca e conhecida internacionalmente, dada sua beleza e estrutura para receber turistas, a praia do Francês"[211] (Simoes, 2023, p. 79/80).

De acordo com o site oficial do Ministério Público Federal, em fevereiro de 2023, suspeitas de que a Braskem estaria fazendo uso de areia extraída irregularmente, levou o MPF a apurar a extração de areia na área de proteção ambiental "Dunas do Cavalo Russo", em Marechal Deodoro/AL.

Após as investigações, o Ministério Público Federal (MPF) em Alagoas ajuizou uma ação civil pública (ACP)[212], com pedido de liminar, contra a empresa mineradora responsável pela extração e seu proprietário por extração irregular de areia no município de Marechal Deodoro (AL). Além da mineradora, a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA)

[211] MPF investiga possível irregularidade na extração de areia na Praia do Frances. G1, AL2, Maceió, 3 fev. 2023. Disponível em https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2023/02/03/mpf-investiga-possivel-irregularidades-na-extracao-de-areia-na-praia-do-frances.ghtml. Acesso em 18 de jan. 2024.

[212] Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-quer-o-fim-da-extracao-de-areia-em-area-de-protecao-ambiental-em-marechal-deodoro-al

também são réus por irregularidades na concessão de licenças ou na fiscalização.[213]

Nesse sentido, é possível verificar que, de um mesmo panorama de desastre, outras implicações podem advir dos fatos, gerando uma continuidade de danos em diversas esferas. Assim, do ponto de vista processual, como visto, apontam-se para as tutelas contra o ilícito, seja a inibitória, voltada contra a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito; seja a de remoção do ilícito, direcionada à remoção dos efeitos concretos do ato ilícito (tutela preventiva).

Tal construção parte de dois pilares: princípio da prevenção e princípio da precaução. O primeiro tem aptidão para "justificar a concessão de medidas judiciais que imponham um atuar jurisdicional a partir de tutela eminentemente preventiva" (Andrea, 2023, p. 236), posto que pautadas na certeza científica de ocorrência do ano. Por sua vez, o princípio da precaução dispõe que mesmo diante de incertezas científicas, não se pode negar medidas para prevenir o evento.

Ainda tendo como pano de fundo o Caso Braskem, considerando que a cláusula 18 do acordo socioambiental prevê que a empresa se compromete a manter o monitoramento do fenômeno pelo prazo de 10 (dez) anos, ainda é possível promover medidas adequadas pautadas na prevenção e na precaução de novos danos, evitando-se que o cenário se amplie para outras localidades.

Também em solo Alagoano, em caso envolvendo outra empresa, há evidências que a mineração para extração de cobre pela Mineradora Vale Verde, tem causado danos similares aos moradores da zona rural de Craíbas, no agreste, que também estão abandonando suas casas por conta de rachadura. Já existe ação civil pública ajuizada pela DPU e, segundo os primeiros estudos e informações do relatório

[213] Em 09 de janeiro de 2024 foi concedida decisão liminar pela Justiça Federal de Alagoas de modo que a empresa e seu proprietário, além de serem impedidos de continuarem na atividade de extração mineral na região, também devem apresentar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no prazo de 60 dias, um Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), com o objetivo de restituir as funções ambientais da área onde ocorreu a exploração irregular de recursos minerais. Caso se verifique a impossibilidade de reparação do dano ambiental causado, que sejam condenados a realizar medidas de compensação ambiental a serem indicadas pelo Ibama. Disponível em: https://ojornalextra.com.br/noticias/alagoas/2024/01/100248-justica-federal-proibe-extracao-de-areia-em-area-de-protecao-em-marechal-deodoro, acesso em 25 de março de 2024.

divulgado pelo Serviço Geológico do Brasil, os danos e impactos na região indicam ação humana[214].

Daniel Farber (2012, p. 7), com precisão, aponta para a ligação dos riscos de desastres com as falhas regulatórias, ao afirmar que a materialização de um risco e a extensão dos danos são quase sempre mediadas por ações humanas, o que revela que os desastres não são simples acidentes ou vontade divina, pois também envolvem falhas do sistema regulatório, que deixam de abordar com eficiência os riscos e negligenciar a fiscalização. Especialmente quanto à mineração no Brasil, a ineficiência das políticas regulatórias relacionadas às empresas de mineração tem se tornado quase que uma nota característica de nossos grandes desastres.

No caso do desastre da Samarco, por exemplo, apontam Fornasier e Tondo (2019) uma "negligência quanto à responsabilidade social empresarial, aliada à insuficiência na fiscalização estatal, tendo em vista a existência de um evidente enfraquecimento do processo de licenciamento ambiental e medidas de prevenção encaradas apenas como custos".

Neste aspecto, interessante o ponto de vista de Eduardo Saad-Diniz (2020), quando trata da vitimização corporativa e dependência comunitária na criminologia ambiental, ao apontar que

> Ao lado da automação tecnológica, a questão ambiental ocupa posição de protagonismo na agenda 2020/2030. Progressistas em todo mundo empenham a urgência da bandeira do "Green New Deal", mas, ao que parece, as iniciativas concretas ainda não passam de relatórios sobre a necessidade de priorização política da proteção ambiental. Não há no horizonte, políticas regulatórias ou mesmo iniciativas corporativas minimamente convincentes e com algum impacto na redução da devastação ambiental. (grifos nossos).

Portanto, não basta ter uma legislação que aborde os desastres e seus ciclos, sem que a parte regulamentar caminhe junto. Por isso, o Direito dos Desastres é ramo que conversa de forma integrativa com outros ramos do Direito (ambiental, consumidor, civil administrativo etc.) e com outras ciências, havendo uma dialogia de saberes que

---

[214] Disponível em: https://tribunahoje.com/noticias/interior/2024/01/17/132528-estudo-descarta-que-rachaduras-em-craibas-tenham-sido-por-causas-naturais, e em: https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2024/01/30/al-tremores-e-rachoes-inexplicados-se-espalham-em-area-vizinha-a-mineracao.htm. Acesso em 12 de agosto de 2024.

permitem amparar as medidas de precaução e prevenção aos desastres[215].

Neste ponto, como medidas institucionais aplicadas ao gerenciamento dos desastres no que diz respeito a atuação dos tribunais, seria salutar a criação de um Núcleo ou Grupo específico de atuação para casos reconhecidos como desastres e mapeamento de possíveis casos, composto de operadores do Direito e, sobretudo, membros da Academia que já tenham experiência com o tema e/ou tenham se debruçado na análise dos institutos do Direito dos Desastres, processual dos desastres e processo coletivo, que possa ser acionado e direcionado para atuar em cooperação quando da eclosão de situações como esta.

Medidas de cooperação judicial, inclusive, estão previstas nos artigos 67 a 69, do Código de Processo Civil e indicam que os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual[216]. Tal pedido prescinde de forma específica e pode ser executado como auxílio direto, reunião ou apensamento de processos, prestação de informações e atos concertados entre os juízes cooperantes. Mas, ainda assim, a realização de trabalhos, sem a estruturação adequada e fiel compreensão do que estamos tratando no Direito material e processual dos desastres, também pode comprometer a boa organização de sistemas preventivos.

Em proposta similar, mas com composição distinta e não voltada para o estudo específico do Direito dos Desastres, temos o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, que foi instituído pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no dia 31 de janeiro de 2019, por meio da Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 1, e que, a partir da Portaria Conjunta nº

---

[215] O recente caso do Rio Grande do Sul no Brasil e outros que certamente virão, nos indicam a premente necessidade do aprofundamento dos estudos no âmbito do direito material e processual dos desastres. Tal reconhecimento da necessidade de organização e mobilização dos sistemas de justiça foram pauta do J20 – Summit of Heads of Supreme Courts and Constitutional Courts of G20 members. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=536997&ori=1.

[216] No mesmo sentido, a Resolução CNJ nº 350, de 27 de outubro de 2020, estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, bem como a Resolução 775/2022 do STF.

4 de 25/5/2023, passou a denominar-se Observatório de Causas de Grande Repercussão – OCGR[217].

Ainda, no âmbito do CNJ, temos o Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário[218], o OMA, que tem como finalidade traçar estudo, monitoramento, pesquisas, programas, projetos e ações para a construção de diagnósticos das boas práticas; formulação de políticas; e implementação de projetos e iniciativas para a tutela do meio ambiente natural da Amazônia Legal, dos biomas nela incluídos e dos demais biomas brasileiros pela atuação do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça; e avaliar, realizar estudos, apresentar propostas de políticas judiciárias para mitigação dos danos climáticos e dos danos ambientais decorrentes do aquecimento global.

Iniciativa também relevante foi a emitida pela Nota Técnica Conjunta 0001/2024 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, através da Rede de Inteligência e inovação da 4ª Região, que compartilha informações e diretrizes para a prevenção e o tratamento da litigiosidade superveniente ao desastre climático ocorrido no Rio Grande do Sul em maio de 2024.

Seria interessante, inclusive, pensar sobre o verdadeiro papel e atuação destes Observatórios e outros Núcleos criados, verificando a pertinência das abordagens, a transparência das atas de reuniões, a discrição na condução dos atos de seus membros e eventuais formas de controle e revisão da atuação.

Como vimos no curso desta pesquisa, especificamente no caso Braskem, houve uma descontinuidade da publicidade nos trabalhos do Observatório de Causas de Grande Repercussão[219], não havendo atualização dos relatórios desde 2019, o que dificulta o acompanhamento dos atos praticados.

Percebe-se, portanto, que nos próximos anos a criação de canais como os mencionados serão fundamentais no enfrentamento de demandas envolvendo desastres pelo Poder Judiciário e pelo sistema de justiça como um todo. Isso porque:

> Em cenários de desastres, o desafio do direito é inclusive maior. Enquanto a ciência questiona e busca verdade, o direito deve também questionar e,

[217] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/observatorio-ocgr/, acesso em 14 de maio de 2024.

[218] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/observatorio/observatorio-meio-ambiente/. Acesso em: 14 mai. 2024.

[219] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/observatorio-ocgr/documentos-e-relatorios/. Acesso em: 24 out. 2024.

> sobretudo, trazer respostas que impliquem o significado de fazer justiça, que se dará por meio do processo judicial, veículo condutor a serviço da redução de vulnerabilidades e, por conseguinte, desigualdades sociais (Pereira; Zaneti Jr, 2023).

É chegado o momento de concitar a comunidade jurídica para o entendimento de demandas que extrapolam a atuação jurisdicional comum e exigem a saída dos gabinetes para uma compreensão multidisciplinar da abordagem jurídica. O ouvir e o estar, o respeito das falas daqueles que esperam pelo resultado processo, levando em consideração outros saberes, em atuação conjunta, para encontrar as melhores soluções para os grandes desafios das demandas que virão.

Encerro este trabalho com uma reflexão de Bruno Latour (2020) de que "não existe cura para o pertencimento ao mundo. Mas, pelo cuidado, é possível se curar da crença de que não se pertence ao mundo; que essa não é a questão essencial; que o que ocorre com o mundo não nos diz respeito. O tempo em que podíamos esperar "sair disso" não existe mais".

CONCLUSÃO

Em resposta à pergunta/problema, conclui-se que, apesar de disponibilizados alguns instrumentos para garantir a participação direta das vítimas no litígio coletivo analisado, como audiências e reuniões, tais instrumentos foram insuficientes, o que refletiu na realização de acordos que não atenderam às expectativas das vítimas e fragilizaram a percepção dos atingidos sobre o sistema de justiça e sobre a legitimidade e efetividade dos procedimentos utilizados.

A análise do caso Braskem permitiu revisitar as recorrentes dificuldades no processamento de demandas coletivas que também envolvem violações de direitos individuais homogêneos e como a participação direta e informada dos atingidos poderia revelar uma maior qualidade dos acordos e, também, da percepção de justiça dos usuários.

Constatou-se que os instrumentos, como audiências públicas e reuniões, embora respaldem o conceito de representação adequada, devem ocorrer, preferencialmente, em concomitância com designação de assessoria técnica prévia, para que a comunidade envolvida tenha condições de ter suas demandas colocadas de forma sistematizada e não esparsamente ou como mero desabafo, pouco levado em consideração, embora se reconheça que a mobilização da própria comunidade é um ponto que deva ser fortalecido.

Considerando que não houve a previsão da contratação de assistência técnica em prol das vítimas, como forma de assegurar meios técnicos e jurídicos para que tivessem uma participação ativa nas tratativas, estas vivenciaram uma condição de desamparo que implicou fragilidades e vulnerabilidades recorrentes, a ponto de serem cooptadas pela atuação de alguns advogados locais que não atuaram em suas defesas, mas em busca de interesses próprios, considerando o elevado valor de honorários advocatícios que decorreram das tratativas com a empresa.

Como decorrência disto, as valorações indenizatórias não contaram com um processo decisório em conjunto com os atingidos. Dito de outro modo, todo o encaminhamento e levantamento dos valores indenizatórios partiu de uma valoração realizada pela própria empresa causadora do dano, que não só valorou, mas definiu quem seriam as vítimas, sobretudo aquelas que também exerciam atividade

econômica nos locais apontados como área de risco. Este aspecto evidenciou que os acordos do caso Braskem, no que diz respeito aos aspectos indenizatórios das vítimas, em verdade, não foram coletivos e sim, individuais.

Apontou-se que mesmo a parte do acordo que estabeleceu valores em relação aos moradores da Encosta do Mutange, utilizou-se de parâmetros simplificados, sem correspondência com critérios balizadores, assemelhando-se à ideia de *Rough Justice* e indo na contramão do princípio da reparação integral dos danos.

Por esta razão, concluímos que matrizes indenizatórias multidisciplinares poderiam ter sido utilizadas como ferramentas de proximidade do princípio da reparação integral do dano, evitando-se medidas simplificadas e elaboradas sem critérios científicos, mas ao alvedrio dos operadores, que, carecedores de conhecimentos técnicos, fixam valores reparatórios aleatórios, seguindo a linha de seus Tribunais.

Observamos, ao longo da pesquisa, que o paradigma da consensualidade tão estimulado pelo próprio Poder Judiciário e seus órgãos de controle, como o CNJ, pode revelar abismos de injustiças, quando não acompanhados de medidas que possibilitem um real e efetivo poder de barganha. Como indicado no texto, as vítimas do caso Braskem não detinham poderes de influência nas tratativas, cujos fluxos de valoração e posterior revaloração (em casos de contraproposta) eram realizados unilateralmente pela empresa, embora o acordo coletivo tenha sido realizado institucionalmente.

Este desequilíbrio revelou uma sistemática de acordos por adesão, em detrimento de um modelo resolutivo e participativo, na contramão de instrumentos que visam aperfeiçoar o acesso direto dos envolvidos nos danos, tais como os previstos na Resolução nº 05/2020, que trata das Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas.

Tais acordos por adesão, aliados ao desamparo dos moradores, refletiram diretamente na percepção destes sobre o sistema de justiça e seus procedimentos como um todo, levando, mais uma vez, ao descrédito das instituições do nosso sistema de justiça, especialmente porque no cenário internacional a demanda teve êxito no Tribunal Holandês.

Do mesmo modo, o cenário de construção de acordos coletivos poderia ser pensado como uma engrenagem contemplando hipóteses de repactuação e, especialmente, de acompanhamento e fiscalização

no pós-acordo, permitindo-se os necessários ajustes que podem ocorrer ao longo do tempo, já que em demandas multitudinárias e complexas muitos aspectos dos fatos são desenvolvidos posteriormente, o que poderia evitar o ajuizamento sucessivo de demandas buscando a revisão dos termos, como ocorreu no caso.

O controle sobre o mérito dos acordos coletivos ainda carece de desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro, que poderia ser repensado numa sistemática de devido processo legal para os acordos, na esteira de Venturi (2020).

Por outro lado, o caso reforçou os argumentos de que o ajuizamento de ações individuais em casos multitudinários perpetua a prolação de decisões conflitantes, colocando também em desvantagem aquele que busca sua reparação individual, o que, por outro lado, evidenciou que isto decorre das fragilidades de instrumentalização efetiva do processo coletivo no Brasil, especialmente quando violados os direitos individuais homogêneos.

Olhando para o futuro e diante dos casos cada vez mais recorrentes de desastres, a pesquisa buscou respostas para a pergunta de como evitar que o cenário se repita. Para tanto, as análises do processo estrutural e do Direito processual dos desastres foram trazidas, demonstrando que sem o fortalecimento das primeiras instâncias para lidar com conflitos decorrentes de problemas estruturais, corre-se o risco de os mesmos erros continuarem se repetindo, ainda que amparado por legislação.

O enfrentamento dos desastres requer uma nova dinâmica na condução procedimental com dialogia entre outras ciências e o direito, reconhecimento dos saberes comunitários, centralidade decisória dos atingidos e, principalmente, medidas de prevenção e precaução antecipando-se aos fatos com observância dos aparatos regulatórios.

REFERÊNCIAS[220]

ACSELRAD, Henri. *Conflitos ambientais no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2002.

ANDREA, Gianfranco Faggin Mastro. *Processo estrutural dos desastres: dever estatal de prevenção a partir do paradigma das calamidades hidrológicas.* Londrina: Thoth Editora, 2024.

ARAUJO ASPERTI, M. C.; ZUFELATO, C.; TREVILINI GARCIA, C. Acesso à Justiça e Desastres: as assessorias técnicas independentes e a participação direta das pessoas atingidas em conflitos coletivos complexos. *Direito Público*, v. 19, n. 102, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6330. Acesso em: 10 out. 2024.

ARAUJO ASPERTI, M. C.; DENARI, Karina; TEMER, Thaís. Remédios judiciais e não judiciais: desafios para a reparação de abusos de direitos humanos por empresas. *No prelo*, 2024.

ARAUJO ASPERTI, M. C.; DENARI, Karina; TEMER, Thaís. Melhor que nada? A ideia de Rough Justice para a compensação individual em caso de desastres. *Rev. direito GV*, v. 20, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/p8448hxBbX7KyNV4bTCZwDw/?lang=en. Acesso em: 24 out. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes.* In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Felix (orgs.). *Processos estruturais.* 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1071.

ARENHART, Sérgio Cruz. Desafios do litígio multipolar. *Coletivização e Unidade do Direito*, Londrina: Thoth, 2019. p. 473-497.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Direito Comparado*, p. 211-232, 2015.

[220] Conforme ABNT NBR 10520/2023

ARENHART, Sérgio Cruz. O papel do judiciário na implementação de direitos fundamentais - homenagem ao min. Luiz Edson Fachin. In: VITORELLI, Edilson (Org.). *Coletivização e Unidade do Direito.* Vol. II. Londrina: Thoth, 2020. p. 623.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. *Curso de Processo Estrutural.* São Paulo: RT, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo.* São Paulo: RT, 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva.* São Paulo: RT, 2003.

BARROS, Mariana Cicuto. Assessorias técnicas no processo autogestionário – possibilidades de atuação. *Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, n. 17, p. 81-92, 2013. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/14708. Acesso em: 14 mar. 2024.

BEÇAK, Rubens. A separação de poderes, o tribunal constitucional e a "judicialização da política". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 103, p. 325-336, 2008.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma nova modernidade.* Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). Secretaria Nacional de Proteção Global (SNPG). *Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos.* 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASKEM. *Alagoas.* Disponível em: https://www.braskem.com.br/alagoas. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASKEM. *Programa de compensação financeira e apoio à realocação.* Disponível em: https://www.braskem.com/balancopcf. Acesso em: 28 maio 2023.

BRASKEM. *Linha do tempo.* Disponível em: https://www.braskem.com.br/linha-do-tempo-alagoas. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASKEM. *Comunicado Diagonal: adiamento de escutas públicas.* Disponível em: https://www.braskem.com.br/noticia-alagoas/comunicado-diagonal-adiamento-de-escutas-publicas. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRUMMER, Chris. Sharpening the Sword: Class Certification, Appellate Review, and the Role of the Fiduciary Judge in Class Action Lawsuits. *Columbia Law Review*, v. 104, n. 4, p. 1042–71, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.2307/4099367. Acesso em: 29 jul. 2024.

BRONSTEEN, John; FISS, Owen. The Class Action Rule. *Notre Dame Law Review*, v. 78, p. 1419, 2003. Disponível em: https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol78/iss5/1. Acesso em: 15 jul. 2024.

BULHÕES, Júlia Amorim. Colapso urbano: Narrativas de moradores do Pinheiro sobre a subsidência do solo em Maceió-AL. 2022. 127 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Arquitetura Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

BULHÕES, Júlia Amorim. Colapso urbano? Narrativas de moradores do Pinheiro sobre a subsidência do solo em Maceió (AL). In: *Colapso Mineral em Maceió: o desastre da Braskem e o apagamento das violações.* Comite Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração, Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil, 2023.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as Claims Resolution Facilities e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, v. 287, p. 445-483, 2019.

CABRAL, Antonio. Da instrumentalidade à materialização do processo: as relações contemporâneas entre direito material e direito processual. *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 2, maio-ago. 2021.

CADIP – CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO. *Catástrofes urbanas e o Direito dos Desastres.* TJSP, 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

CARTA ABERTA DAS VÍTIMAS DA BRASKEM. Centralidade, Participação e Indenizações Justas: 15 de maio de 2023. Disponível em: https://marcozero.org/wp-content/uploads/2023/12/Carta-Aberta-das-Vitimas-da-Braskem-06-DEZ-2023-1.pdf Acesso em: 10 out. 2024.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres.* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO, Delton Winter de. O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jan-29/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres. Acesso em: 10 out. 2024.

CARVALHO, Delton Winter de. A natureza jurídica da pandemia covid-19 como um desastre biológico. *Revista dos Tribunais*, v. 1017, jul. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/9.pdf. Acesso em: 23 out. 2024.

CARVALHO, Delton Winter de. Direito Internacional dos Desastres: da centralidade na resposta humanitária à formação do dever internacional de redução de riscos de desastres. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 5, n. 2, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/52677. Acesso em: 21 out. 2024.

CARVALHO, Delton Winter de; ZANETI JR., Hermes. O Direito Processual dos Desastres e o Papel das Cortes Judiciais na Prevenção e no Preparo aos Desastres. *Revista de Processo*, v. 346, p. 167-194, 2023.

CNMP. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

CNJ. Recomendação nº 76, de 08 de setembro de 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original170614202009255f6e23862be32.pdf. Acesso em: 21 out. 2024.

CNJ. Caso Braskem: Homologado acordo judicial para desocupação de bairros em Maceió. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/homologado-acordo-judicial-paradesocupacao-de-bairros-em-maceio/. Acesso em: 21 out. 2024.

CNJ. ODS 11 Caso Pinheiro – Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-11Caso-Pinheiro_02_06_21.-vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 11/01/2024. Acesso em: 21 out. 2024.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Os dez senões do processo estrutural. 2021. Disponível em: https://emporiododireito.com.br/leitura/abdpro-181-dez-senoes-do-processo-estrutural. Acesso em: 21 out. 2024.

COSTA, Susana Henriques da. O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro. In: SALLES, Carlos Alberto de. (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro: homenagem ao professor Kazuo Watanabe.* São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 956.

COSTA, Susana Henriques da. A representatividade adequada e litisconsórcio – o Projeto de Lei nº. 5.139/2009. In: CIANCI, Mirna [et al.] (Coords.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover.* São Paulo: Saraiva, 2010, p. 621.

COMPORTAMENTO E SUICIDIO*: o suícidio e seus atores sociais*. Organizado por Liércio Pinheiro de Araújo, Laeuza Lúcia da Silva Farias, Marcelo Silva de Souza Ribeiro e Robson Lúcio Silva de Menezes. Petrolina: UNIVASF, 2019, p. 09/12.

CPRM. Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL). Brasília: CPRM, 2019.

Disponível em: http://www.cprm.gov.br/imprensa/pdf/relatoriosintese.pdf. Acesso em: 09 dez. 2023.

CPRM. *Estudos sobre a instabilidade do terreno dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro: relatório-síntese dos resultados.* n. 1, 29 abr. 2019.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Curso de direito processual civil.* vol. 4. 11. ed., Salvador: JusPODIVM, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo.* 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes, OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.* In: *Processos Estruturais,* 3ed. Salvador: Juspodivum, pag. 423/461, 2021.

DOMINGOS, Henrique Ribeiro Afonso. *O que pode o povo decidir?: uma genealogia do direito de participação das atingidas e atingidos pelo desastre de Fundão.* 2020. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito, Turismo e Museologia, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2020.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor.* Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

EPISÓDIO GREG NEWS – MACEIO AFUNDA. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=i_KY7cVX6KY. Acesso em: 25 out. 2024.

ESTADÃO. Moradores de áreas de Maceió com rachaduras e afundamentos vão aos tribunais holandeses contra a Braskem. Estadão, acesso em 15 dez. 2023. Disponível em https://www.estadao.com.br/politica/fausto-macedo/moradores-de-areas-de-maceio-com-rachaduras-e-afundamentosvao-aos-tribunais-holandeses-contra-a-braskem. Acesso em: 21 out. 2024.

FARBER, Daniel. Disaster Law and Emerging Issues in Brazil. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*

(RECHTD), 4 (1): 2-15, jan-jun. 2012. Disponível em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bCLRuNRtpdEJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5007566.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 21 out. 2024.

FARIA, José Eduardo. *O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. Estudos Avançados*, São Paulo, v.18, n.51, Agosto/2004, pp. 103-125. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/7SxL3ZVmwbGPNsgbRRM3FmQ/?lang=pt. Acesso em: 21 out. 2024.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (orgs.). *Metodologia de Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses.* 3. Ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

FGV. *Desastres ambientais: experiências nacionais e internacionais.* Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/publicacao_desastres_ambientais_miolobilingue_final-web.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

FGV. *Parâmetros para uma Abordagem Baseada em Direitos Humanos para a Resposta e Reconstrução de Desastres Envolvendo Empresas.* Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019.

FGV. Protocolo Acesso à Justiça e Desastres: Recomendações elaboradas para o sistema de justiça para atuação em casos de desastres / Fundação Getúlio Vargas. – São Paulo : FGV, 2023.

FGV. Reparação Individual nos Territórios de Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Chopotó: Uma Análise do Desenho, Procedimentos e da Cobertura do Cadastro, do Programa de Indenização Mediada e do Auxílio Financeiro Emergencial da Fundação Renova / Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth? Four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix (Orgs.). *Processos estruturais*. 3. ed. Ver., atual. e ampl. Salvador: Juspodivum, 2021.

FISS, Owen. Models of Adjudication. Caderno Direito GV, Vol. 1, N.8, Novembro 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2810/direito%2008.pdf?sequence=1. Acesso em: 18 out. 2024.

FISS, Owen. *Contra o acordo. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade.* Coord. Trad. Carlos Alberto de Salles. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 121-145.

FORNASIER, Mateus de Oliveira; TONDO, Ana Lara. A responsabilidade social empresarial entre o direito, a economia e a política da sociedade global: desastres ambientais e reflexividade. Cad. CRH 32 (87), Sep-Dec, 2019, https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i87.25684. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/YjJgSTk gcRhxvdpYZQDvLyw/abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 out. 2024.

FRAGOSO, Elias; PADILHA, Isadora; GALINDO, Abel; VIEIRA, Cláudio; BEZERRA, Edson; MARQUES, José Geraldo. *Rasgando a Cortina de Silêncios: O lado B da exploração do sal-gema de Maceió*. Edição do Kindle.

GABAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques; ASPERTI, Maria Cecilia Araujo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, setembro de 2019.

GARAVITO, César Rodríguez. *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI: La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil*. Edição do Kindle. Siglo XXI Editores.

GARAVITO, César Rodríguez; DÍAZ, Carlos Baquero. *Conflictos socioambientales en América Latina*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2020.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; BAQUERO DÍAZ, Carlos Andrés. *Conflictos socioambientales en América Latina: El derecho, los pueblos*

indígenas y la lucha contra el extractivismo y la crisis climática. Edição do Kindle. Siglo XXI Editores.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais e efetividade da tutela coletiva*. 2007. 409 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

GIDI, Antonio. O Projeto CNJ de Lei de Ação Civil Pública: Avanços, inutilidades, imprecisões e retrocessos: a decadência das ações coletivas no Brasil. *Civil Procedure Review*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 25–75, 2021. Disponível em: https://civilprocedurereview. com/revista/article/view/223. Acesso em: 1 maio 2024.

GIDI, Antonio. *A Class Action Como Instrumento De Tutela Coletiva Dos Direitos: As ações coletivas em uma perspectiva comparada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

GIDI, Antonio. Las acciones colectivas em Estados Unidos. *Direito e Sociedade*, Curitiba, p. 117-150, v. 3, n. 1, jan./jun. 2004.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A justiça consensual do Tribunal Múltiplas Portas e a Política Pública Norte-Americana de Tratamento de Conflitos: contribuições ao modelo brasileiro. *Revista Opin. Jur.*, Fortaleza, ano 15, n. 20, p. 84-111, jan./jun. 2017.

G1 AL. Trens e VLTs deixam de passar pelo Mutange, em Maceió, a partir do dia 1º de abril. *G1*, 27 mar. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2020/03/27/trens-e-vlts-deixam-de-passar-pelo-mutange-em-maceio-a-partir-do-dia-1o-de-abril.ghtml. Acesso em: 16 dez. 2023.

GODOY, Miguel Gualano; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo. STF, povos indígenas e sala de situação: diálogo ilusório. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 03, p. 2174-2205, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências em matéria de ações coletivas nos países de civil law. *Revista de Processo*, v. 157, p. 147-169, mar. 2008.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. Porto Alegre: L&PM, 2020. p. 338.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Felix (Orgs.). *Processos estruturais*. 3. ed. Ver., atual. e ampl. Salvador: Juspodivum, 2021.

JOBIM, Marco Félix. *Cultura, escolas e fases metodológicas do processo*. 3. ed. rev. atual. De acordo com o novo CPC. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Justiça e Cidadania*, v. 9, n. 18, 1996.

KONDER, Carlos Nelson; DE SOUZA KONDER, Cíntia Muniz. Da vulnerabilidade à hipervulnerabilidade: exame crítico de uma trajetória de generalização. Belo Horizonte, ano 23, n. 127, p. 53-68, maio/jun. 2021.

LAHAV, Alexandra D. Rough Justice. 2 mar. 2010. Disponível em: SSRN: https://ssrn.com/abstract=1562677 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1562677. Acesso em: 13 out. 2024.

LATOUR, Bruno. *Diante de Gaia: oito conferências sobre a natureza no antropoceno*. São Paulo/Rio de Janeiro: Ubu Editora/Ateliê de Humanidade Editorial, 2020.

LEDERACH, Paul John. *Transformação de conflitos*. 3. ed. São Paulo: Palas Athena, 2020.

LEVINO, Natallya de Almeida; FONTANA, Marcele Elisa Fontana (Orgs.). *A cidade engolida: desastre ocasionado pela extração irregular de minas de sal-gema em Maceió-AL: uma discussão inicial*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023.

LEVINO, Natallya de Almeida; LIMA FILHO, Walter Araújo de; MACÊDO, Hugo de Barros Callado. A presença da mídia no contexto do incidente. In: A cidade engolida. Desastre ocasionado pela extração irregular de minas de sal-gema em Maceió-AL: uma discussão inicial. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023. p. 62-73.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Cortez, 2002.

LETRAS AMBIENTAIS. Que fenômeno ameaça engolir o bairro do Pinheiro, em Maceió? *Letras Ambientais*, ISSN 2674-760X. Acesso em: 08 jan. 2024. Disponível em: https://www.letrasambientais.org.br/posts/que-fenomeno-ameaca-engolir-o-bairro-do-pinheiro,-em-maceio-. Acesso em: 13 out. 2024.

LIND, E. Allan; TYLER, Tom R. The Social Psychology of Procedural Justice. In: *Critical Issues in Social Justice*. Home Book. DOI: 10.1007/978-1-4899-2115-4.

LOSEKANN, Cristiana. Desafios da participação na reparação de desastres: entre modelos, públicos e comunidades imaginadas. *Ciência & Cultura*, vol. 72, n. 2, São Paulo, apr./jun. 2020. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200010. Acesso em: 13 out. 2024.

MACIEL, D. Ditadura militar e capital monopolista: estruturação, dinâmica e legado. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 32, p. 64-78, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/25692/pdf. Acesso em: 07 dez. 2023.

MADUREIRA, Claudio; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Covid-19 e tutela jurisdicional: a doutrina dos processos estruturais como método e o dever processual de diálogo como limite. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 42, p. 555-576, jan./jun. 2020. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/38116/1/Claudio%20Madureira.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

MANSUR, Maíra; WANDERLEY, Luiz Jardim. Quando a mineração destrói a cidade: os conflitos da Braskem em Maceió. In: *Colapso Mineral em Maceió: o desastre da Braskem e o apagamento das*

violações. Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração, no âmbito do Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil, 2023.

MANHAS, Adriana Capretz Borges da Silva. A perda do patrimônio cultural em decorrência do maior desastre ambiental em curso no mundo: o caso da subsidência dos bairros em Maceió/AL. *Revista Jatobá*, Goiânia, v. 4, e-73021, 2022.

MAPA DE CONFLITOS: *Injustiça social e saúde no Brasil. Conflito de extrema complexidade entre população de Maceió e mina de sal-gema da Braskem envolve danos irreparáveis.* Disponível em: MAPA DE CONFLITOS. Acesso em: 03 out. 2023.

MARQUES, Eduardo Cesar; TORRES, Haroldo da Gama. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 4, 2001.

MATTEI, Ugo. Access to Justice. A Renewed Global Issue. *Electronic Journal of Comparative Law*, v. 11, n. 3, 2007. Disponível em: Access to Justice. Acesso em: 17 jul. 2024.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza (org.); DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.* Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Caso Pinheiro/Braskem.* Disponível em: Caso Pinheiro. Acesso em: 20 jun. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Cidade Rachada - Atuação do MPF no caso do afundamento de bairros em Maceió (AL).* Disponível em: Cidade Rachada. Acesso em: 20 jun. 2024.

MPF. *Audiência Pública - Caso Pinheiro.* Youtube, 10 mar. 2021. Disponível em: Audiência Pública - Caso Pinheiro. Acesso em: 11 jan. 2024.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. P*articipação, processo civil e defesa do meio ambiente.* São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MOREIRA, Renata; MOMM, Estefania; LEITÃO, Karina Oliveira. *(VO papel e limites das assessorias técnicas independentes no desastres-crime da Samarcoale/BHP Billiton).* Disponível em: Assessoria Técnica. Acesso em: 28 fev. 2024.

NIETO MARTIN, Adán. Empresas, victimas y sanciones restaurativas. Como configurar um sistema de sanciones para personas jurídicas pensando em sus victimas? Em: SAAD-DINIZ, Eduardo et al. (org). *Corrupção, direitos humanos e empresa*. Belo Horizonte: D'Placido, 2018, p. 37-52.

ONU: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). *Marco de Sendai para a Reducción del Riesgo de Desastres*. 2015-2030, 15 mar. 2015.

PEREIRA, Diego; ZANETI JR, Hermes. Entre jalecos e togas: um ensaio sobre ciências, desastre e processo, o que o jurista tem a ver com isso? *Revista Brasileira de Direito Animal (Online)*, v. 18, p. 1-32, 2023.

PRONZATO, Carlos. A Braskem passou por aqui: A catástrofe de Maceió. Youtube, 05 ago. 2021. Disponível em: Catástrofe de Maceió. Acesso em: 20 mai. 2023.

PRONZATO, Carlos. *A Braskem também passou por aqui: A tragédia dos Flexais.* Youtube, out. 2023. Disponível em: Tragédia dos Flexais. Acesso em: 22 nov. 2023.

PROTOCOLO "ACESSO À JUSTIÇA E DESASTRES": *Recomendações elaboradas para o sistema de justiça para atuação em casos de desastres*. São Paulo, 2023. Disponível em: Protocolo de Acesso à Justiça. Acesso em: 13 dez. 2023.

QUARANTELLI, E. L. What is disaster? The need for clarification in definition and conceptualization in research. Em: SOWDER, B. (Ed.). *Disasters and Mental Health Selected Contemporary Perspectives*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985. p. 41-73.

REPOSITÓRIO DA TRAGÉDIA EM MACEIÓ: *Material produzido sobre o desastre ambiental provocado pela mineração.* Acesso em: 12 dez. 2023. Disponível em: Repositório da Tragédia.

REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e acesso à justiça: uma análise da reforma do judiciário à luz de estudos de caso.* 2017. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.2.2017.tde-13112020-172026. Acesso em: 13 jun. 2024.

REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e democratização do acesso à justiça.* 2. ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

ROSCOE, Pound. *The causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. Palestra realizada na American Bar Association, em 29 de agosto de 1906. Disponível em: https://law.unl.edu/RoscoePound.pdf.

ROSENBERG, Marshall. *A linguagem da paz em mundo de conflitos*. 2. ed. São Paulo: Palas Athena, 2019.

ROQUE, Andre Vasconcelos; JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira; e JOBIM, Marco Felix. *Tendências do Processo Civil*. 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/tendencias-do-processo-civil/414421/a-era-dos-processos-estruturais. Acesso em: 09 set. 2024.

ROSSI, M. *O bairro com data para sumir do mapa em Maceió*. El País, 14 jan. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-14/o-bairro-fantasma-que-a-mineracao-deixou-paratras-em-maceio.html. Acesso em: 16 dez. 2023.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Vitimização corporativa e dependência comunitária na criminologia ambiental: o acerto de contas com os desastres ambientais*. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2020.

SADEK, Maria Teresa Aina. *Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos*. Revista USP. São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./abr./mai. 2014.

SADEK, Maria Teresa Aina. *Direito e sua concretização: judicialização e meios extrajudiciais*. Cadernos FGV Projetos. Abril/maio, ano 12, n. 30, 2017. Disponível em: www.fgv.br/fgvprojetos.

SANCHEZ, Solange S. Silva. *Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental*. Sociologia, USP, São Paulo, v. 6, p. 20-46, 1999.

SANDEFUR, Rebecca L. *Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality*. Annu. Rev. Sociol. 2008. v. 34, p. 339–58.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso. *Princípio da reparação integral – indenização no Código Civil*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALLES, Carlos Alberto de. *A instrumentalidade metodológica do processo. Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. Tradução. São Paulo, SP: Tirant lo Blanch, 2020. Disponível em: https://editorial.tirant.com/free_ebooks/9788594774064.pdf. Acesso em: 05 fev. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de. *Processo Civil de Interesse Público*. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). *Processo Civil e Interesse Público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: RT, 2003. p. 39-73.

SANTOS, Caio Victor Ribeiro dos. *O polêmico projeto da nova lei de ações coletivas*. Conjur, 4 set. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-set-04/caio-santos-polemico-projeto-lei-acoes-coletivas.

SANTOS, Cirlene Jeane Santos; VIEGAS, Maria Ester Ferreira da Silva. *Quanto valem nossas lágrimas? Cidade, capitalismo e sofrimento ante a vulnerabilidade produzida pela mineração nos bairros de Maceió, em Alagoas*. In: *Colapso Mineral em Maceió: o desastre da Braskem e o apagamento das violações*. Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração, no âmbito do Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil, 2023.

SANCHEZ, Solange S. Silva. *Política de meio ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental*. Plural. Sociologia, USP, São Paulo, v. 6, p. 20-46, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL - CPRM. *Processos Geológicos no Bairro Pinheiro – Maceió, AL. Atividades realizadas pelo serviço geológico do Brasil*. Disponível em: chrome-extension://efaidnbm nnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Anexo-I-CPRM-Acoes-Realizadas-Bairro-Pinheiro_compressed.pdf. Acesso em: 03 out. 2023.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (Brasil). Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017. 27 p. (Justiça Pesquisa).

SOLUM, Lawrence B. "Procedural Justice". 2004. *78 S. Cal. L. Rev.* p. 181-321. Disponível em: https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/881/. Acesso em: 27 jul. 2024.

TALAMINI, Eduardo. *A dimensão coletiva dos direitos individuais homogêneos: ações coletivas e os mecanismos previstos no Código de Processo Civil de 2015...*. In: ZANETI JR., Hermes (Coord.). *Processo coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2016. (Coleção repercussões do novo CPC, v. 8). p. 123.

TELES, Rikartiany Cardoso. *Mineração, violações de direitos humanos e deslocamento ambiental em Maceió*. In: *Colapso Mineral em Maceió: o desastre da Braskem e o apagamento das violações*. Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração, no âmbito do Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil, 2023.

TRIBUNA HOJE. *Após seis horas de ato, reivindicações de vítimas da Braskem são atendidas*. Disponível em: https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2021/06/17/apos-seis-horas-de-manifestacao-reivindicacoes-de-vitimas-da-braskem-sao-atendidas/. Acesso em: 18 mai. 2022.

TEMER, Sofia. *Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação*. 2. ed., ver., atual e ampl. São Paulo: Editora JusPodivum, 2022.

TUSHNET, Mark. *A response to David Landau*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 53-62.

TV ASSEMBLÉIA AL. *Audiência Pública CPRM*. Youtube, 08/05/2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=9Y s5ogNn2mM. Acesso em: 11 jan. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. *Caso Pinheiro: aspectos jurídicos do afundamento de bairros na cidade de Maceió*. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=L5AX057MfXw. Acesso em: 20 jun. 2022.

VENTURI, Elton. *A homologação judicial dos acordos coletivos no Brasil*. In: *Mediação e Arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal*. Almedina, 2020.

VENTURI, Elton. *Transação de Direitos Indisponíveis?* Revista de Processo, vol. 251/2016, p. 391-426, jan. 2016.

VIEIRA, M. *"Daqui só saio pó": conflitos urbanos e mobilização popular: a Salgema e o Pontal da Barra*. Maceió: EDUFAL, 1997.

VITAL, Danilo. *Decisões referendam uso de matriz de danos para indenizar desastre ambiental*. Disponível em: https://www.conjur .com.br/2020-nov-09/trf-referenda-uso-sistema-indenizatorio-simplificado. Acesso em: 10 jan. 2024.

VITORELLI, Edilson. *Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva*. In: ZANETI JÚNIOR, Hermes (Coord.). *Repercussões do novo CPC – Processo Coletivo*. Salvador: Editora JusPodivum, 2016.

VITORELLI, Edilson. *A função do Judiciário nos conflitos transindividuais*. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 142, p. 79-91, 2016.

VITORELLI, Edilson. *A nova regulamentação dos processos coletivos e o tratamento dos direitos transindividuais*. In: *Processo Coletivo e o Novo Código de Processo Civil*. São Paulo: Editora RT, 2016. p. 47-64.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito: tradição no ocidente e no Brasil*. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Processo Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2020.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente; da teoria do processo ao código de processo civil de 2015*. Coordenadores: Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero, 3 ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2021.

“Os moradores não têm voz nenhuma, né? Na verdade, esse primeiro acordo celebrado, como eu falei pra você, foi celebrado sem ouvir a parte que deveria ser ouvida, que eram os moradores. Então, ele foi celebrado com um acordo unilateral. Na verdade, até alguns falam que não é um acordo, é um contrato de adesão. É porque você foi obrigado a ir empurrado goela abaixo, como popularmente diz. Então, assim, a população não tem voz nenhuma. A gente luta, corre atrás, mas assim, A mídia é muito difícil, todo mundo parece que, sabe, tá silente. Então a gente não pode contar com ninguém, nem com o Ministério Público, nem com Defesa Civil, nem com ninguém”

(Fala de um dos moradores entrevistados).

CAPES
Coleção
Direito, Democracia
e Desenvolvimento
USP
MESTRADO DOUTORADO FDRP
CASA SETE EDITORA FDRP
Pedro e João Editores 20 ANOS
pedroejoaoeditores.com.br
ISBN 978-65-265-2460-2