

SOBRE AS NEGOCIAÇÕES COMPLEXAS QUE VIABILIZARAM A CELEBRAÇÃO DO ACORDO DE REPARAÇÃO DOS DANOS COLETIVOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM EM BRUMADINHO

Fábio Luís Guimarães¹

RESUMO

O rompimento de barragem de rejeitos de mineração, em Brumadinho, gerou uma série de danos socioambientais e socioeconômicos, irradiados sobretudo pela região do entorno da mina e pela bacia do Rio Paraopeba. Promovida a judicialização, devido à natureza coletiva do processo, viabilizou-se a composição do conflito pela mediação feita pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Neste trabalho, analisam-se as negociações complexas entre os atores processuais e os resultados do acordo firmado entre as partes.

Palavras-chave: Brumadinho. Processo coletivo. Mediação.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade, a extensão e a profundidade dos conflitos originados pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração B1, em Brumadinho, revelou-se um grandioso desafio ao sistema de justiça, a fim de que os interesses lesionados fossem reparados, os causadores sancionados e desastres assim fossem evitados.

Se, por um lado, a Vale aparece como um forte litigante, devido à sua capacidade financeira e, especialmente, técnica, por outro, os legitimados ativos para o processo coletivo trouxeram suas experiências anteriores, colhidas em Mariana, e sua premente necessidade de articulação para organizar os interesses coletivos violados. Nesse sentido, todos aqueles que foram atingidos, as famílias vitimadas, as comunidades prejudicadas, as cidades afetadas, os serviços públicos

¹ Advogado. Professor universitário. Mestre em Direito Público pela PUC-MG. Especialista em Administração Financeira pela Fundação João Pinheiro. Graduado em Direito pela UFMG. Autor de livros e artigos em periódicos nacionais.

sobrecarregados, deveriam e teriam suas posições consideradas, para efeito de haver uma composição adequada.

A mediação feita pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais partiu de um ambiente insólito às negociações, à composição dos danos causados pelo rompimento da barragem da mina da Vale. Não obstante os desafios, foi possível a celebração de acordos parciais, até alcançar-se, consensualmente, a reparação dos danos coletivos, ambientais e socioeconômicos, homologando-se acordo entre as partes em 4 de fevereiro de 2021.

2 DESENVOLVIMENTO

Imediatamente, após o rompimento da barragem B1, na mina da Vale S.A., em “Córrego do Feijão”, instaurou-se um estado geral de pânico em Brumadinho, devido ao expressivo número de vidas perdidas e ao impacto ambiental e socioeconômico imediato. Num primeiro momento, as ações de Estado eram reclamadas junto a bombeiros, defesa civil e assistência social, a fim de elaborar, minimamente, um apoio às vítimas. Não demorou muito, porém, para que se tornassem urgentes outras medidas: poucas horas após o rompimento, eram distribuídas as primeiras ações, visando a assegurar meios para reparar os danos evidenciados até então.

Na busca de tutela de interesses coletivos, foram ajuizadas ações diversas, que se reuniram para tramitação em conjunto, em Vara de Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte.² Entre elas, destacam-se a tutela antecedente de autos 5010709-36.2019.8.13.0024, proposta pela Advocacia Geral do Estado, e as ações civis públicas de autos 5026408-67.2019.8.13.0024, 5044954-73.2019.8.13.0024 e 5087481-40.2019.8.13.0024, propostas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.³

² Duas ações acabaram extintas, ainda, no foro local, em Brumadinho, resultando no bloqueio de valores: 0001835-46.2019.8.13.0090 e 0001827-69.8.13.0090. Uma ação, proposta por uma pessoa física e que pleiteava medidas de proteção a animais (0001843-23.2019.8.13.0090) foi apensada a outra, cujo objeto foi acordado coletivamente (5026408-67.2019.8.13.0024). A ação de autos 5012680-56.2019.8.13.0024, proposta por uma organização não governamental, teve sua tramitação suspensa, considerando o ajuizamento anterior de ações de mesmo objeto.

³ Assim que propostas as ações, foi usual outros legitimados ativos somarem-se a seu polo ativo, reunindo a Advocacia Geral do Estado, o Ministério Público de Minas Gerais, a Defensoria Pública de Minas Gerais, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União em face da Vale S.A. No sistema de informação processual do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, consta que a tutela

Exatamente, essas ações tiveram seus respectivos pedidos discutidos e negociados entre as partes durante quase dois anos, inicialmente, perante o juízo comum e, a partir de 22 de outubro de 2020, pelo Centro Judiciário de Soluções de Conflitos da Segunda Instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Carvalho (2021) destaca, aqui, a importância da atuação do Poder Judiciário, tanto por sua legitimidade como mediador, mas, também, como se verá adiante, na maneira pela qual procedeu nas negociações complexas entre as partes.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a negociação coletiva ocorreu por meio de audiências de conciliação, que obtiveram resultados parciais, até alcançar o acordo que foi homologado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 4 de fevereiro de 2021.

Ainda, em 1ª instância, com as primeiras audiências sendo realizadas em fevereiro de 2019, acordou-se sobre a captação de água em Pará de Minas, mediante perfuração de poços artesianos e construção de reservatório de água, tendo em vista a poluição causada no Rio Paraopeba; a contratação da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Fundação Ezequiel Dias (Funed), com custeio pela mineradora, para monitoramento sanguíneo da população atingida quanto a possível contaminação por metais pesados; a apresentação de um cronograma de ações socioambientais a serem implementadas pela Vale; a manutenção de pagamentos emergenciais pela Vale e sua dedução no valor final a ser acordado quanto aos danos coletivos; e a escolha de assessorias técnicas para apoiar os atingidos.

Bragança (2019) evidencia a importância na celebração de acordos parciais, haja vista que certos conflitos podem — como, de fato, ficaram — insuscetíveis de negociação por um tempo, quer pelos interesses envolvidos, quer pelas emoções afetadas. Contudo, tais acordos criam valor para o processo de composição, permitindo às partes avançar para resultados mais efetivos quanto à proteção de direitos.

Em julho de 2019, foi proferida uma decisão condenatória da Vale, determinando a indenização por danos coletivos, além de ser mantido o bloqueio de

pleiteada pela Advocacia Geral do Estado nos autos 5010709-36.2019.8.13.0024 foi distribuída em 28/1/2019, alcançando a primeira medida judicial deferida, no caso para determinar o bloqueio de valores.

valores, anteriormente, deferido.⁴ Mesmo sendo prestada a tutela jurisdicional, duas circunstâncias precisam ser evidenciadas: a condenação em si mesma, pela qual uma decisão judicial assevera, expressamente, a responsabilidade civil da mineradora pelos danos causados; e a resposta da Vale, que não negou os fatos e, ainda, teve destacada sua postura cooperativa no processo.⁵ Essa “assunção” de responsabilidade pela Vale viria ao encontro, como lembra Bragança (2019), da necessidade de a mineradora afastar a desconfiança junto ao público, buscando desfazer a imagem de sua falta de compromisso no enfrentamento da tragédia. Além disso, restaria afastada qualquer discussão sobre eventual responsabilidade do Poder Público, especialmente quanto à fiscalização da barragem B1, como adverte Carvalho (2021).

Em novembro de 2019, foi homologado acordo sobre o pagamento de auxílio financeiro emergencial aos atingidos,⁶ estendendo-o por mais 10 meses, a contar de fevereiro de 2020. Segundo informado pelo Tribunal de Justiça, foi ajustado o pagamento do valor correspondente a um salário mínimo por adulto, meio salário mínimo para cada adolescente e um quarto de salário mínimo para cada criança.

Em março de 2020, dois acordos significativos foram homologados: a liberação de valor mensal a ser pago às assessorias técnicas que atuam no apoio aos atingidos; e de montante a ser destinado à construção de ala específica no Hospital Eduardo de Menezes, para atendimento a pacientes do coronavírus, com sua compensação no valor final de indenização.

Em outubro de 2020, inicia-se uma nova rodada de negociações, doravante no âmbito do Centro Judiciário de Soluções de Conflito de Segunda Instância do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Embora as partes fossem as mesmas, a

4 Outras decisões condenatórias foram proferidas, estabelecendo o dever de indenizar por parte da Vale em relação a vítimas específicas, a exemplo do que consta dos autos 5000580-65.2019.8.13.0090, 5000777- 20.2019.8.13.0090 e 5001317-68.2019.8.13.0090.

5 De acordo com a notícia do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, essa condenação foi proferida na ação civil pública de autos 5026408-67.2019.8.13.0024 (Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho/vale-e-condenada-pela-primeira-vez-na-justica-estadual.htm#>). Acesso em: 9 maio 2021).

6 “O pagamento é destinado a pessoas que comprovadamente residiam, anteriormente ao rompimento, nas comunidades de Córrego do Feijão, Parque da Cachoeira, Alberto Flores, Cantagalo, Pires e nas margens do Córrego Ferro-Carvão. Também terão direito ao pagamento, por mais 10 meses, as pessoas atingidas, inclusive que residam em outras localidades diferentes daquelas já mencionadas, e que, atualmente, estejam participando dos seguintes programas de apoio desenvolvidos pela Vale: moradia, assistência social, assistência agropecuária e assistência a produtores locais” (Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/caso-brumadinho/pagamentos-emergenciais-continuam-por-mais-10-meses.htm#>). Acesso em: 8 maio 2021).

intermediação feita, diretamente, pelo Tribunal trouxe importantes inovações, como se verá a seguir.

Em 22 de outubro de 2020, a primeira audiência de conciliação foi realizada no Cejusc do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, chegando as partes ao entendimento de estabelecerem premissas de diálogo que permitissem alcançar um acordo.⁷ Entre elas, destacam-se a definição do objeto a acordar, inclusive com referência a processos instaurados; a possibilidade de ratificação de acordos anteriores; o valor da indenização, considerando eventuais deduções de parcelas pagas pela Vale; a participação da sociedade civil; e a elaboração de um glossário, como forma de garantir maior precisão terminológica e plena adequação aos preceitos do direito ambiental.

O estabelecimento de tais premissas conforma-se às possibilidades teóricas de autocomposição em processos coletivos. Assim como o próprio direito vem modificando-se, o Poder Judiciário pode mediar conflitos multitudinários, transindividuais, inclusive para cumprir seu papel institucional com eficiência ainda maior.⁸ Como anotam Didier e Zaneti Júnior, os interesses que aqui se discutem tendem a receber uma tabela mais efetiva a partir da autocomposição, dada a flexibilidade de seu processamento e sua adequação à solução de conflitos complexos.⁹

A partir da experiência de Mariana, os autores legitimados para propor as ações coletivas puderam desenvolver estratégias para a autocomposição.¹⁰ Assim, em 17 de novembro de 2020, a Advocacia Geral do Estado, a Advocacia Geral da União, a Defensoria Pública do Estado, a Defensoria Pública da União, o Ministério Público do Estado e o Ministério Público da União apresentaram uma proposta inicial de acordo para a Vale.

7 Além do aprendizado oriundo da experiência em Mariana, os autores coletivos já estavam articulados entre si e já tinham uma trajetória em negociações que resultara em acordos parciais anteriores com a Vale. Soma-se a essa *expertise* a atenção dos mediadores do Tribunal no atendimento aos deveres judiciais na cooperação entre as partes, como menciona Carvalho (2021). Entre eles, a consulta, ora revelada pela prospecção de informações que levariam à criação dos valores indispensáveis à celebração do acordo coletivo.

8 Essa mudança revela-se, entre outros, pela crescente judicialização de todo e qualquer conflito, tornando necessário seu dimensionamento coletivo, até como forma de evitar a sobrecarga de processos.

9 Com início destacado pela possibilidade de ajustamento de conduta, instituto acrescido à Lei nº 7.347/85 pelo Código de Defesa do Consumidor.

10 Embora a falta de um acordo, no caso do rompimento de barragem em Mariana, houve experiências em mediação, a exemplo da criação de *claim resolution facilities*, realizado pela Fundação Renova.

Em 9 de dezembro de 2020, as partes ajustaram a realização de audiências preparatórias, em que discutiriam o valor das indenizações, os projetos de recuperação das áreas atingidas e prazos de obras. Também, em dezembro, foram convalidados os acordos de indenização individual, firmados pela Defensoria Pública de Minas Gerais. Após a realização de três audiências de conciliação, em janeiro de 2021, foi homologado acordo definitivo em 4 de fevereiro de 2021.

O acordo que foi homologado em 4 de fevereiro de 2021 resultou das tratativas e entendimentos firmados entre as partes, realizados num ambiente desafiador, dada a natural animosidade entre os litigantes, a dificuldade de compor, tecnicamente, o objeto, os interesses envolvidos (sobretudo econômicos) e, ainda, as estreitas possibilidades de diálogo sobre direitos indisponíveis — ou, por outro lado, a histórica “aversão” do direito pátrio à solução consensual de conflitos coletivos.

A começar pelo rompimento em si da barragem e os danos que causou. Como destaca Carvalho (2021), a Vale estava ciente dos riscos de ruptura e poderia ter evitado a tragédia. Soma-se a isso a falta de planejamento quanto a ações emergenciais imediatas, bem como de assistência às vítimas, à própria comunidade brumadense. Silva (2020) sintetiza os impactos do rompimento, aduzindo à interrupção que causou na vida cotidiana local, com resultados diretos na saúde pública, além da repercussão ambiental e socioeconômica.

Os prejuízos, por sua vez, ocorreram material e moralmente. Houve danos emergentes e lucros cessantes, tanto numa perspectiva individual, relativamente às vítimas diretas, mas, também, coletiva, pelos efeitos na economia local e ao longo da bacia do Rio Paraopeba, afetando, até mesmo, a capacidade de arrecadação do Estado e dos municípios atingidos.

Moralmente, o abalo manifestou-se pelas doenças e aflições que surgiram, embora a dor da perda de vida (tanto dos entes queridos como da vida de outrora) seja insuportável para qualquer precificação.

Esse cenário, naturalmente, seria incompatível com a possibilidade de composição de quaisquer conflitos, tendo em vista os custos físicos, emocionais e financeiros envolvidos, como anota Duzert (2008). Não obstante, os elementos necessários para que se viabilizasse a reparação dos danos ambientais e socioeconômicos, como feita, deveu-se à mediação realizada pelo Tribunal de

Justiça de Minas Gerais, segundo um contexto e tempo adequados e após se estabelecer uma comunicação fluida entre as partes.

As negociações de conflitos complexos, como o de Brumadinho, exigiriam a preparação técnica e psicológica dos atores coletivos, da Vale e do próprio Tribunal, como mediador. Seria indispensável levantar os múltiplos interesses presentes: das famílias, diretamente, vitimadas, de cada uma das comunidades atingidas, dos governos municipais e estadual afetados (e, aqui, dos diferentes *stakeholders* estatais, a exemplo dos órgãos fazendários, do sistema de saúde e de assistência social, da defesa civil), das perspectivas da Advocacia Pública, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Vale e do setor minerário. E, após sua análise, construir as opções e as alternativas de acordo, bem como a forma de comunicar cada proposta, como adverte Maraschin (2017).

Ainda na perspectiva de criar e distribuir valor às partes envolvidas, Duzert (2008) sugere a elaboração de uma matriz de negociações complexas que seja baseada em princípios. Nesse sentido, organizam-se as etapas de negociação (preparação, criação de valor, distribuição de valor e implementação), definem-se as formas pelas quais ocorrerão, bem como os indicadores do sucesso da composição.

No caso de Brumadinho, o acordo foi firmado para definir as

obrigações de fazer e depagar da Vale, visando à reparação integral dos danos, impactos negativos e prejuízos socioambientais e socioeconômicos causados em decorrência do rompimento, e seus desdobramentos, conforme a solução e adequação técnicas definidas para cada situação (cláusula 1.1).

Abrange, pois, a reparação socioeconômica de toda comunidade atingida e, também, a recuperação socioambiental em relação às áreas degradadas.

A reparação socioeconômica será feita por meio de pagamentos e pela execução de projetos e ações sociais, que respeitem os modos de vida locais, a autonomia das pessoas atingidas e o fortalecimento dos serviços públicos (cláusulas 3.1 e 3.2 do acordo).

Entre os projetos, destacam-se o atendimento direto às demandas das cinco comunidades atingidas, inclusive pela previsão de meios de concessão de crédito e de microcrédito; a transferência de renda aos atingidos; o incremento de serviços municipais, a exemplo de estruturas de segurança e de defesa civil, comunicação (inclusive a móvel para áreas rurais) e iluminação pública (até com cabeamento

subterrâneo em áreas de interesse histórico ou cultural), melhorias no sistema viário e em edificações da rede escolar; a construção de áreas de lazer e investimento no patrimônio imaterial; o fortalecimento de serviços assistenciais; o apoio à atividade agropecuária; a regularização fundiária urbana e revisão de plano diretor.

Na recuperação socioeconômica, o acordo prevê o financiamento de projetos de 26 municípios afetados, segundo critérios previamente estabelecidos. Especificamente, para Brumadinho, são previstos projetos que compreendem a realização de construções e de reformas em prédios públicos, a capacitação laboral e o fortalecimento de serviços municipais. Destacam-se, também, as macroestratégias para transição a uma nova economia local, para a integração do território e a gestão de recursos hídricos, para a governança inteligente e a inovação social e para a qualidade de vida e o enfrentamento das vulnerabilidades socioespaciais.

O acordo estabeleceu, também, obrigações no desenvolvimento da mobilidade urbana e metropolitana, com a recuperação de vias, a construção de rodoanel e a realização de investimentos no metrô da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Enfim, quanto ao fortalecimento do serviço público estadual, consagraram-se no acordo 66 projetos, atendendo a necessidades de órgãos diretamente relacionados às ações previstas no acordo, mas também contemplando objetivos que não correspondem aos interesses da comunidade atingida ou das áreas ambientalmente afetadas.

Previu-se, ainda, a possibilidade de ampliação das ações de reparação socioeconômica, a depender dos resultados obtidos pelos Estudos de Avaliação de Risco à Saúde Humana e Risco Ecológico (ERSHRE), Morbimortalidade e Zoneamento Agropecuário Produtivo (cláusulas 3.7 e 3.8 do acordo).

Na cláusula 2.1 do acordo, estão compreendidas as ações para reparação integral socioambiental, que consideram a situação anterior ao rompimento da barragem e não possuem limitação de valor para seu custeio, e para a compensação ambiental, relativamente aos danos irreparáveis.

A reparação integral socioambiental compreende a recuperação da Bacia do Rio Paraopeba, prevendo ações diferenciadas segundo os trechos afetados, sempre sob a supervisão dos órgãos ambientais do Estado. As ações que são detalhadas no Anexo II.1 do acordo não estão sujeitas à limitação de valor.

A compensação ambiental, por sua vez, prevê, no Anexo II.2 do acordo, 12 projetos que serão custeados ao limite de valor previamente estabelecido, a exemplo de medidas de saneamento básico, controle de zoonoses e estruturação de unidade de conservação.

Com essa abrangência, o acordo, expressamente, não alcança a indenização por danos individuais ou individuais homogêneos (cláusula 3.6 do acordo).

3 CONCLUSÃO

O rompimento da barragem B1 da Vale S.A., em Brumadinho, provocou danos coletivos com repercussão ambiental e socioeconômica, além de causar danos individuais, tanto materiais quanto morais. Embora a solução judicial tenha sido iniciada pela judicialização, alcançando resolução por meio de decisões liminares e definitivas, foi possível compor os interesses opostos em tais conflitos, utilizando-se de técnicas de negociação complexa.

A mediação feita pelo Tribunal conferiu credibilidade à comunicação estabelecida entre os atores coletivos e a Vale, permitindo que valores fossem criados e distribuídos, para ulterior implementação. A partir da referência a uma matriz de negociações complexas baseada em princípios, foi possível estabelecer acordos parciais e viabilizar a composição de interesses para que houvesse a reparação de danos coletivos, nomeadamente, quanto aos impactos ambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento da barragem.

REFERÊNCIAS

BRAGANÇA, Fernanda; BRAGANÇA, L. F. *A mediação como forma de tratamento de conflitos decorrentes de grandes tragédias: os casos de Mariana e Brumadinho - MG. Interfaces entre instituições e Estado.* Rio de Janeiro: Multifoco, 2019.

CARVALHO, Leandro Coelho de. *Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via Defensoria Pública em Brumadinho.* 2021.

DIAS, Murillo de Oliveira; DUZERT, Yann; LOPES, Raphael de Oliveira Albergarias. *Perspectiva epistêmica do processo de negociação. International Journal of Development Research*, v. 11, n.º 7, p. 48.803-48.810, 2021.

DIDIER JR, Fredie; ZANETTI JR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória, p. 111-142, 2016.

DUZERT, Yann; SPINOLA, Ana Tereza. Negociação em situação de crise e a matriz de negociações complexas. *International Association for the Scientific Knowledge (IASK)*, Porto, Global Management, 2008.

MARASCHIN, Márcia Uggeri (Coord). *Manual de negociação baseado na Teoria de Harvard*. Brasília: EAGU, 2017.

OLIVEIRA, Andreia Mara de; CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Mediação, processo estrutural e políticas públicas. *Revista Consultor Jurídico*, 2020.

SILVA, Mariano Andrade da *et al*. Sobreposição de riscos e impactos no desastre da Vale em Brumadinho. *Ciência e Cultura*, v. 72, n. 2, p. 21-28, 2020.

THOMÉ, Débora Dias. O Poder Judiciário e a efetivação de políticas públicas: a mediação como padrão de atuação nos processos coletivos. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 2011.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 284, n. 28, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. (Coord.). *Os desastres do Rio Doce e de Brumadinho: introdução à teoria dos litígios coletivos*. São Paulo: Almedina, 2020. (Casebook de processo coletivo: estudos de processo a partir de casos, v. 1).