

Autoridade prática e ambivalência das instituições de justiça no crime-desastre da Barragem de Fundão¹

Practical authority and ambivalence of justice institutions in the Rio Doce mining disaster

José Szwako²
zeszwako@iesp.uerj.br.

Poema Euristenes Portela³
poemaeuristenes@iesp.uerj.br.

Resumo:

O artigo se situa no cruzamento do debate sobre o papel dos movimentos na institucionalização de políticas públicas com os avanços da agenda brasileira sobre judicialização da política e das políticas públicas, sobretudo. Argumenta-se que a noção de autoridade prática (Abers e Keck 2016) joga dupla luz quer sobre as dinâmicas de correção de injustiças sofridas no contexto do crime-desastre da Samarco (Mariana, MG, 2015), quer sobre a ambivalência dos representantes tanto das Defensorias estaduais como, sobretudo, dos Ministérios Públicos estaduais e federal. No seu todo, o texto sugere que a observação de ambos, tanto dos Termos de Ajustamento de Conduta qua instrumento de política pública, bem como das coalizões interinstitucionais e socioestatais encarnadas em Grupos de Trabalho, é salutar, não só à agenda crítica do voluntarismo institucional, mas, sobretudo, às pesquisas sobre movimentos sociais, suas interações e efeitos sobre políticas públicas.

Palavras-chave: *movimentos sociais, interações, políticas públicas, judicialização*

Abstract:

The article intersects social movements research agenda and the Brazilian agenda on the judicialization of politics and public policies, above all. We argue that the concept of practical authority (Abers & Keck 2016) sheds light on both the dynamics of correcting injustices suffered in the context of Samarco's crime-disaster (Mariana, MG, 2015), and on the ambivalence of institutional representatives. As a whole, the text asserts that the critique of institutional voluntarism is heuristically salutary to the research agenda on social movements' their interactions and their effects on public policies.

Key words: *social movements, public policy, judicialization, State/Society interactions*

¹ Os autores agradecem a Marjorie Marona e Fabio Kerche pela interlocução e pela paciência. Somos, porém, os únicos responsáveis por eventuais equívocos no texto.

² Professor IESP-UERJ e Bolsista Prociência (UERJ); e-mail: zeszwako@iesp.uerj.br.

³ Doutoranda em Sociologia (IESP-UERJ) e Bolsista CNPq; e-mail: poemaeuristenes@iesp.uerj.br.

Introdução

Ao longo das duas últimas décadas, o debate sobre movimentos sociais no Brasil avançou e se complexificou de forma a ampliar seu alcance empírico ao mesmo tempo em que multiplicou seu arco heurístico. A análise dos então chamados movimentos urbanos (Boschi, 1988) desembocou, de fins dos 1990 em diante, numa miríade de agendas que, dentre outras tarefas, contestou a oposição participação *versus* representação, bem como mostrou os efeitos das interações de partes do Estado com movimentos e organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas, incorporando, mais recentemente, as dinâmicas altamente conflituosas dos protestos nas análises. Como visto alhures (Szwako *et al.*, 2020), a produção bibliográfica nacional sobre movimentos não se desenvolveu descolada do debate internacional; foi, ao contrário, pródiga em estabelecer com os autores de ambas as escolas, tanto do processo político como do institucionalismo histórico, interlocução fértil e crítica, e fértil *porque* crítica (cf. *inter alia*, respectivamente, Abers *et al.*, 2014; Gurza Lavalle *et al.*, 2019).

No entanto, o interesse analítico desse leque de investigações passou por um bom tempo relativamente distante de uma parte nada desprezível do conjunto de organizações e instituições que também compõem o Estado, a saber: (distante) das instituições do sistema de justiça (Sadek, 2010 [1999]) que, no Brasil, compreendem, além do Poder Judiciário, os Ministérios Públicos, defensorias públicas e Polícia Federal. Poucas análises, porém, encurtaram tal distância ao tomar como objeto de reflexão as relações dos movimentos sociais com magistrados e tribunais, trazendo, como veremos, pioneiras e valiosas contribuições (Maciel, 2011; Losekann, 2013; Losekann e Bissoli, 2017).

Inspirado por trabalhos como os dessas autoras e na esteira delas, este texto coloca as interações movimentos sociais-sistema de justiça no centro da análise. O caso em tela trata do protagonismo do Ministério Público e das Defensorias Públicas estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo⁴ nas modificações ocorridas no 'Termo de Ajustamento de Conduta - Governança', instrumento ao redor do qual se deu parte da mobilização de organizações e movimentos sociais contra os efeitos decorrentes do crime-desastre da Samarco, ocorrido em novembro de 2015. De um ponto de vista mais amplo, temos como objetivo contribuir para o adensamento do diálogo e a aproximação entre dois campos de pesquisa que, apesar das exceções mencionadas, seguem não raro apartados: de

um lado, o debate sobre movimentos sociais delineado *grosso modo* mais acima e, de outro, o debate sobre judicialização das políticas públicas (cf. Oliveira, 2019a).

Para tanto, o texto se divide em três partes, além desta introdução e das considerações metodológicas que a seguem. Reconstrói, primeiramente, a discussão desenvolvida sobre judicialização das políticas públicas entendida como fenômeno disparado, em nosso país, pela constitucionalização das políticas (Arantes e Couto, 2010), e vertebrado pela ampliação das chances de acesso ao sistema de justiça⁵ (Oliveira, 2019b), e pelo convergente fortalecimento de instituições como os Ministérios Públicos, tanto Federal como os Estaduais, com destaque especial para suas dinâmicas de afirmação institucional (Arantes, 2015). Neste subitem, como aparte, reconstruímos também a lógica de análise que, desde a perspectiva da mobilização do direito, isto é, dos seus 'usuários' (Mccan, 2010), atravessou os estudos sobre relações entre Poder Judiciário e atores da sociedade civil, em especial, aqueles de veia ambientalista. Esta dupla reconstrução, esperamos, pode contribuir para o alargamento da agenda sobre movimentos sociais-sistema de justiça, ao propor e deslocar as lentes de análise para casos situados além do Poder Judiciário, ou seja, interações que, a exemplo do crime-desastre da Samarco, se dão "por fora dos tribunais".

Em seguida apresentamos e analisamos o protagonismo conquistado por parte dos representantes do Ministério Público, implicados nas tentativas de correção das injustiças, como é o caso do 'Termo de Ajustamento de Conduta Governança' (doravante TAC GOV), *vis a vis* a quebra da Barragem de Fundão em Mariana. Nesta segunda parte, na esteira da senda aberta por Abers e Keck (2013), a ênfase recai sobre a autoridade prática dos procuradores do MP. Por fim, na última parte, destacamos a alta dose de ambiguidade dos resultados característicos de dinâmicas de judicialização que, nos alerta Oliveira (2019b), não precisam ser lidas *a priori* como carregando em si sentidos e efeitos negativos ou positivos; a natureza ambígua dos efeitos dessas dinâmicas, no caso analisado, poderá ser notada seja na mudança conquistadas e cristalizadas no redesenho do instrumento do TAC GOV, seja ainda, e quiçá mais principalmente, no protagonismo dos representantes do Ministério Público, isto é, no seu voluntarismo.

No seu todo, o texto não tem a pretensão de determinar quais atores e fatores têm sido condicionantes e limitantes das respostas institucionais àquele crime-desastre. Mais modestamente, trata-se de se inspirar e se valer dos achados e avanços

⁴ Ao longo do texto trataremos do trabalho dessas instituições de modo entrelaçado, acompanhando o que observamos em campo. Isto porque, tanto nos documentos analisados, quanto nas entrevistas, foi expressa e compreendida uma atuação conjunta dos representantes do MPF e das Defensorias Públicas. Deste modo, tentar destacar o que seria ação de uma ou de outras, além de não beneficiar, poderia trazer prejuízo à nossa análise.

⁵ Chances de acesso, certamente, não restritas ao Poder Judiciário.

⁶ No caso empírico em tela, embora se trate de um instrumento extra-judicial (a saber: o Termo de Ajustamento de Conduta), o analisamos na chave da judicialização por duas razões: a instituição que aciona tal instrumento – o MP – é parte constitutiva do *sistema de justiça*, e, ainda, como mostram outras análises sobre o Rio Doce (ver Losekan *et al.* 2020), o recurso a instrumentos extra-judiciais pela sociedade civil não diminuiu, mas, ao contrário, aumentou o leque da judicialização.

das pesquisas sobre judicialização da política e das políticas⁶, para, a partir de uma análise exploratória do papel do MP no caso em tela, iluminar pontos e – em certa medida, admitindo – lacunas na agenda propriamente da institucionalização de políticas, deslocando o foco de análise agora para as interações movimentos sociais-sistema de justiça.

Considerações metodológicas

Antes de adentrarmos no debate teórico, cabe explicitar a metodologia empregada no trabalho empírico que sustenta nossa argumentação. A primeira etapa do campo envolveu a coleta dos documentos e a realização das entrevistas. A seleção dos entrevistados considerou a posição de protagonismo que ocupavam (e ocupam) nas negociações e outras estratégias de solução do caso em tela.

Dentre os diversos procedimentos administrativos coletados, selecionamos três para análise, tendo como critério a centralidade da discussão em torno da participação civil na solução do caso⁷. O conteúdo desses arquivos foi sistematizado e catalogado de acordo com: a) os atores civis, estatais, e de outras instituições envolvidos; b) as pautas abordadas; c) os encaminhamentos propostos. Já as entrevistas em profundidade, realizadas entre julho e outubro de 2019⁸, foram conduzidas a partir de um roteiro semiestruturado com questões que abordavam, em linhas gerais, as estruturas e estratégias desenvolvidas pelas instituições de justiça, e a avaliação do trabalho a partir da perspectiva dos entrevistados.

Com base nesta pesquisa de campo, queremos iluminar não só como opera na prática a autoridade dos procuradores e defensores públicos (e qual o papel aí desempenhado por suas conexões e seus engajamentos), mas perguntar também pelo caráter – ao menos, em hipótese – ambivalente de suas ações e representações sobre tais dinâmicas judicializantes. Como os entrevistados se veem em meio à judicialização? Como eles veem

os atores da sociedade civil e os outros poderes de Estado? Essas representações carregam ambivalências? Quais? Inspirado nos trabalhos de Kerche (2007), McAllister (2008) e nas críticas mais recentes ao projeto de autoafirmação do MPF (Arantes e Moreira, 2019), este texto soma àquele diapasão crítico a noção mertoniana de ambivalência⁹, de modo a enfatizar eventuais descompassos entre autoimagem, imagem institucional e efeitos advindos da ação judicializante.

Esperamos, assim, tratando-se de uma abordagem microexploratória do caso das mudanças observadas no Termo de Ajustamento de Conduta do crime-desastre, levantar questões que permanecem impensadas assim como desafios futuros, sobretudo, para a agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e, em menor medida, para a agenda da judicialização.

1. Sobre os estudos de judicialização: da política às políticas públicas

O debate sobre judicialização das políticas públicas pode ser considerado, em boa medida, herdeiro do debate mais amplo da judicialização da política no Brasil. Opondo um 'grupo carioca e outro no IDESP' (Sadek, 2002), uma tensão interpretativa marcou a primeira geração pós-1988 dos estudos que, desde as Ciências Sociais, examinaram as relações dos Poderes Legislativo e Executivo com o Judiciário, bem como entre instituições do sistema de justiça e organizações, movimentos e associações da sociedade civil. Nossa seguinte e breve remissão a tal oposição interessa particularmente pois que alguns de seus termos e críticas-chave irão permear o caso em análise neste artigo. O então 'controverso universo conceitual e normativo' (Maciel e Koerner, 2002) no qual, de início, se instalaram a noção e o debate brasileiro da judicialização vai, porém, paulatinamente perder boas doses de normativismo e também sua razão 'binária' (Da Ros, 2017). Quer dizer, os desdo-

⁷ Para este artigo analisamos três procedimentos administrativos: *i)* o Procedimento Administrativo n. 1.22.000.002014/2017-00, aberto pela Procuradoria da República em Minas Gerais para "acompanhamento do termo de acordo judicial referente à disponibilização de assessoria técnica aos atingidos pelo rompimento da Barragem de Fundão no município de Barra Longa/MG"; *ii)* o Procedimento Administrativo n. 1.17.004.000038/2017-46, aberto pela Procuradoria da República do Espírito Santo para "acompanhar a legitimação/criação de comissão visando a implementação de assessorias técnicas aos atingidos pela tragédia ocorrida no município de Mariana/MG, foz do Rio Doce, Linhares/ES; *iii)* e o Procedimento Administrativo n. 83093702, aberto pelo Núcleo de Defesa Agrária e Moradia (NUDAM) da Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo para "acompanhar a implementação das assessorias técnicas e fortalecimento das comissões de atingidos no estado do Espírito Santo, bem como as demais instâncias participativas previstas no Termo de Ajustamento de Conduta assinado em 25 de junho de 2018 (TAC GOV)". A partir destes documentos, foram recolhidas 32 atas de reuniões realizadas entre novembro de 2016 e dezembro de 2018, que discutiam, em linhas gerais, a participação social e as assessorias técnicas. Em seguida, o conteúdo dessas atas foi sistematizado em uma planilha de acordo com a) os atores civis, estatais, e de outras instituições presentes; b) as demandas apresentadas, c) as pautas propostas para debate.

⁸ Entre os entrevistados temos dois Procuradores da República, ligados ao Ministério Público Federal de Minas Gerais e do Espírito Santo, três defensores públicos estaduais, sendo dois do Espírito Santo e um de Minas Gerais, e uma técnica administrativa do Ministério Público Federal de Minas Gerais.

⁹ Preferimos a ideia de 'descompasso' à noção de 'incompatibilidade' central na definição de R. Merton. Para ele, a ambivalência sociológica advém de 'expectativas incompatíveis' entre aquilo que determinados indivíduos e grupos sociais almejam e aquilo que lhes é dado socialmente, seu *status* (Merton, 1976). Para nossos fins, vamos observar o eventual descompasso (ou, quiçá, a congruência) entre a opinião de promotores e defensores públicos sobre aquilo que fazem (em nome do quê e contra quem o fazem) e os efeitos (se ambivalentes ou não, e em que medida) advindos da sua ação.

bramentos das gerações posteriores de pesquisa, tendo multiplicado seu leque de fontes e interlocuções, abandonaram a lógica inicial de formulação do problema ao redor da judicialização – se ela em si era positiva ou negativa e se seus efeitos eram, normativamente, bons ou ruins. É, então, em meio a esses avanços e na esteira dessas gerações do debate que adiante situamos e aderimos à noção (mais estável e menos normativa) de judicialização das políticas públicas (cf. Oliveira, 2019a).

Voltando àquela primeira geração de estudos, há, de um lado, as pesquisas lideradas por W. Vianna ao longo de dezessete anos de judicialização da política (Vianna, Burgos e Salles, 2007). Na interlocução entre o antigo IUPERJ e a Associação de Magistrados Brasileiros, e escorada uma complexa aproximação entre Gramsci e Rosanvalon, a judicialização aí é compreendida como revolução processual do Direito, possibilitada pela Carta de 1988, por sua abertura, no artigo 103, à interpelação da 'comunidade de intérpretes'. Nesta chave, não seria adequado falar em um 'pretensão ativismo do Poder Judiciário' (Vianna e Burgos, 2002, p. 782). A seus olhos, ao contrário, há um "boom da litigação" e é ela, provocadora externa de raiz civil ou outra, que faz do juiz "protagonista direto da questão social" (Vianna *et al.*, 2007, p. 41), ampliando *via* Direito a representação democrática. Aí, o papel do Ministério Público é virtuoso, complementar ao do Judiciário, como antessala do processo judicial ou instância de resolução extrajudicial de conflitos (Vianna e Burgos, 2002).

De outro lado, a primeira geração desse campo de estudos foi marcada por um conjunto de pesquisas desenvolvidas na ponte entre USP e o IDESP. Em especial quanto ao MP, as lentes de análise aqui se voltam justamente àquilo que W. Vianna e seus colaboradores iuperjianos deixavam na penumbra: o investimento *institucional* de fortalecimento por parte de promotores e procuradores do Ministério Público. Nesta chave, a concepção de judicialização no país passa pela compreensão tanto do voluntarismo e da politização dos membros do MP (Arantes, 1999), como dos seus esforços para manter e ampliar as condições de autonomia cristalizadas em 1988¹⁰, de forma a tornar-se uma instituição com alto grau de discricionariedade (Kerche, 2007), numa palavra, tornar-se virtualmente uma instituição *unaccountable* (Arantes, 2012).

Entre esses dois grupos, uma versão de meio-termo da judicialização foi oferecida por Maciel e Koerner (2002), críticos, em especial, do normativismo que atravessava paulistas e cariocas. Para eles, as críticas e elogios ao Ministério Público seriam generalizantes e perdiam de vista o papel de mediação e coordenação do MP (2002, p. 126). No entanto, para nossos fins, a reconstrução

dessas vertentes não deságua na solução proposta por Maciel e Koerner, embora se valha da sua crítica ao normativismo inerente aos *a priori* daquela tensão interpretativa: "ao invés de serem tratadas necessariamente como [vertentes] rivais, [elas talvez] possam ser encaradas (...) como parcialmente corretas e em certa medida complementares" (Da Ros, 2019, p. 44-45). Sem uma noção presumida (virtuosa) de representação, o próprio Da Ros sugere uma questão de pesquisa que considere as funções de medição do MP e, ao mesmo tempo, pense nele "(...) e em seus agentes menos como representantes judiciais de interesses da sociedade civil, mas também como atores políticos que atuam de acordo com suas próprias vontades e visões de mundo" (2009, p. 49) (Grifo nosso). Neste mesmo sentido, não é outra a senda ulteriormente explorada por Arantes (2015) e Arantes e Moreira (2019), ao enfatizarem as tendências de afirmação institucional seja do MP, das defensorias ou da Polícia Federal.

Em certa medida, a agenda especificamente sobre judicialização das políticas públicas se inscreve como continuidade desse debate mais amplo sobre judicialização da política, porém, imprimindo nele – para dizer de algum modo – uma espécie de *desnormatização*; herda tal debate e nele coloca questões ou novas questões cujas raízes e expectativas não pressupõem, nem recaem sobre, um comportamento (idealizado) de tribunais e magistrados ou de procuradores e promotores, e cujas respostas passam, *via* interações, necessariamente pelo escrutínio empírico daquele comportamento. Se, de um lado, as pesquisas no país ganharam, na última década, em complexidade e refinamento quer em função do crescimento de seus problemas e métodos de pesquisa (cf. *inter alia* Da Ros, 2017), quer em razão da emergência de outras chaves teóricas (Engelman, 2017), de outro lado, essa importante inflexão se impôs em parte da agenda que rumou da judicialização da política à judicialização das políticas públicas¹¹. Neste registro, a inspiração, por exemplo, na ideia de 'protagonismo do juiz ao redor da questão social' não carrega, não necessariamente, as altas doses de normativismo caras a um dos lados da geração pioneira. Na análise da judicialização da política de educação infantil em São Paulo (Ximenes *et al.*, 2019), tal inspiração opera, antes, como bússola para a investigação concreta (i.e. positiva¹²) dos *efeitos* produzidos pela interação entre Administração, Ministério Público e atores da sociedade civil.

Sutil, o deslocamento operado pela senda da judicialização das políticas públicas se pergunta pelos efeitos e sentidos produzidos pelas interações sistema de justiça-instituições políticas e sistema de justiça-movimentos sociais. Trata-se, então,

¹⁰ Ainda que a Constituição de 1988 tenha consolidado a autonomia do MP, seria um equívoco atribuir a ela a posição de marco em relação aos poderes do MP. Em contrapartida, podemos dizer que nela cristalizou-se um processo construído por meio de diferentes inovações legislativas, que ampliaram as funções, garantias e poderes da instituição, inclusive durante o período ditatorial. Como exemplo, podemos destacar a Lei da ACP, de 1985, que foi fundamental para inserir o MP na defesa de direitos difusos e coletivos. Para um detalhamento dessa questão, ver Arantes (2019).

¹¹ Para um panorama dessa produção, veja-se os capítulos reunidos em Oliveira (2019a).

¹² 'Positiva' é termo usado por M. Taylor (2007, p. 251) para se referir à sua própria análise, em contraste com análises 'normativas' que seriam aquelas vindas do mundo do Direito, que ele critica.

de responder se, em que medida e como o Judiciário (cf. Taylor, 2007) e, mais amplamente, as instituições do sistema de justiça afetam diferentes etapas de formulação, implementação, avaliação e controle das políticas (Oliveira 2019b).

Nos limites deste artigo, não nos é possível fazer uma revisão totalizante da recente produção sobre judicialização de política públicas no Brasil. No entanto, finalizando este tópico inicial, cabe destacar como essa inflexão da agenda da judicialização da política rumo às políticas encontrou, recentemente, forma exemplar na análise da educação infantil em São Paulo (Ximenes *et al.*, 2019). Ao invés de se perguntarem pelas causas e conteúdos da judicialização, esses autores colocam, como dizíamos, os efeitos no centro de sua análise. E, diretos ou indiretos, seus efeitos seguem uma 'via de mão dupla' (Ximenes *et al.*, 2019, p. 157), recaindo não apenas sobre a política pública, mas também sobre o próprio sistema de justiça. Quanto aos efeitos indiretos, e para o que nos interessa mais de perto, achado de monta está na composição de um 'Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil' (GTIEI). Criado em 2012, este 'grupo de trabalho' operou como uma sorte de coalizão socioestatal a partir da qual redes e atores da sociedade civil empreenderam 'diálogo interinstitucional' (2019, p. 170) com a Defensoria estadual e uma subdivisão organizacional especializada em educação no âmbito do Ministério Público paulista¹³.

Dessa forma, análises como as de Ximenes *et al.* (2019) destacam interações e atores para além dos limites do sistema político e se dedicam aos efeitos sobre as diferentes etapas de política. Tais análises têm, a nosso ver, afinidade potencialmente construtiva relativamente a pesquisas que também vêm enfatizando a relevância dos movimentos sociais e da sociedade civil face à institucionalização (Gurza Lavallo *et al.*, 2019). O limite, porém, é que raras vezes estas últimas pesquisas se voltaram propriamente à judicialização – é o que veremos no tópico que segue.

1.1 Ambientalismos e judicialização: limites das agendas da institucionalização

Na seara dos estudos de movimentos sociais no Brasil, as análises de Maciel (2011) e Losekann (2013) foram pioneiras em aproximar a análise das mobilizações de redes e atores da sociedade civil às pesquisas sobre Poder Judiciário e judicialização¹⁴. Interessantemente, junto de colaboradores¹⁵, ambas as

autoras dedicaram parte de suas trajetórias de pesquisa ao tema dos ambientalismos brasileiros *vis a vis* instituições de justiça. Isso não significa, por certo, que elas foram as únicas dedicadas aos conflitos ambientais. Significa apenas que, à diferença delas, outros analistas, mesmo se chegaram a falar de 'justiça ambiental' (Acserald, 2010), referiam-se à nomeação de um movimento da sociedade civil, bem como à ambientalização dos conflitos (Lopes, 2004; Acserald, 2004), e não ao sistema de justiça.

As análises de Maciel (2011) e Losekann (2013) são inspiradas na chamada teoria da mobilização do direito desenvolvida sobretudo, mas não exclusivamente, por Mccan (*inter alia* 1994; 2010). *Grosso modo* a perspectiva de análise aqui se desloca das instituições jurídicas para cidadãos e ativistas de movimentos sociais, tomando as instituições de justiça e o acesso a elas, não como sistema ou dogma, mas como oportunidades; "desloca o foco dos tribunais para os usuários e utiliza o direito como um recurso de interação política e social" (Mccan, 2010, p. 182). Deslocamento analiticamente rico que, em chave *bottom-up* (Fanti, 2017, p. 250), permite visualizar oportunidades legais, repertórios e estratégias jurídicas em conexão com ação coletiva e seus variados padrões de acionamento da justiça. Losekann (2013), por sua vez, argumentou que, no caso dos ambientalismos fluminense e capixaba, o acionamento de ações civis públicas como repertório de mobilização legal é mediado e deve ser entendido dentro de um leque estratégico mais amplo, no qual a presença de aliados influentes – dentre os quais se destacam promotores públicos e suas mediações – possui grande importância. Menos conhecida no debate brasileiro, outra obra que se dedicou às relações entre ambientalismo e judicialização foi *Making Law Matter* de L. McAllister (2008). Consoante com os achados de Losekann, McAllister afirma que o Ministério Público foi central no *enforcement* da legislação ambiental no país, desempenhando, especialmente por vias extrajudiciais, o papel de 'mediador' de demandas de movimentos e organizações ambientalistas.

No rol das análises sobre ambientalismo e Estado brasileiro, embora não preocupadas com o debate da judicialização, está *Practical Authority* de Abers e Keck (2013). Em sua análise dos comitês gestores de bacias hidrográficas por todas as regiões do Brasil, estas autoras se perguntam como a agência dos atores e redes de atores opera nas dinâmicas de mudança institucional. Para dar conta deste problema, lançam mão da noção de 'autoridade prática', na qual lógicas de engajamento e de experimentação se reforçam mutuamente, implicando ideias, informações,

¹³ No todo do processo analisado, o GTIEI foi tanto efeito da judicialização como marcou uma atuação articulada que, por sua vez, gerou, via Comitê de Assessoramento criado em 2013, mudanças posteriores na expansão da oferta de vagas escolares no município. Aspecto também relevante na análise é o discernimento de diferentes etapas ou 'ciclos de exigibilidade', eles próprios diferenciados pelo uso de instrumentos e recursos judiciais e extrajudiciais variados: Ação Civil Pública, TAC ou outros.

¹⁴ Há uma rara exceção no pequeno conjunto de estudos que aproximam movimentos sociais e judicialização no país, a saber: "Entre o político e o jurídico: a judicialização dos movimentos sociais e a capacidade de resiliência dos movimentos sócio-ambientais" (Burckhart, 2017). No entanto, devido ao caráter normativamente orientado desta análise – que se propõe a fornecer 'subsídios para a construção de uma teoria normativa' (2017, p. 245; 253) –, não a somamos no conjunto das reflexões com preocupações de cunho empírico-analítico.

¹⁵ Veja, ainda, Maciel e Koerner, 2002; Losekann e Bissoli, 2017.

recursos e relações, de modo a ampliar a questão sobre se e em que medida as instituições importam, perguntando, antes, *como* elas operam. Para nós, é de particular relevância a dimensão do engajamento, que "ocorre quando os atores começam a se conectar com outros atores em suas redes de relações, usando aquelas conexões para mobilizar [*move around*] recursos e ideias" (Abers e Keck, 2013, p. 17).

É, então, com essa noção de autoridade prática em mente que vamos observar as interações e conexões concretas de representantes das instituições do sistema de justiça, especialmente os MP e as DP, com militantes e organizações de movimentos de atingidos pelo crime-desastre da Samarco, ocorrido em novembro de 2015. No entanto, mais que tais interações, nos importam também seus efeitos e percepções: quais os sentidos assumidos pelo efeito das relações movimentos sociais-sistema justiça no desenho do TAC GOV¹⁶, e qual é a opinião de parte das autoridades engajadas no caso. A partir de uma pesquisa exploratória, nossa análise atenta para uma lacuna no conjunto dos estudos já desenvolvidos sobre o desastre da Samarco, analisado à luz das interações Estado/sociedade¹⁷, deslocando o foco das interações com Legislativo e Executivo, foco privilegiado da institucionalização (Gurza Lavalle *et al.*, 2019) para as interações com o sistema de justiça¹⁸.

Certamente, o universo das análises sobre o crime-desastre da Samarco ultrapassa em muito a parcela das análises centradas nas interações socioestatais. Na interseção entre sociologia e antropologia do neoextrativismo, parte delas vem mostrando, em múltiplas escalas, as condições (político-econômicas) prévias e as faces societárias dos impactos do crime-desastre (*cf.* Zhouri, 2018). Dentre inúmeras outras análises, cabe destacar a tensão entre reparação e a política das afetações e dos 'atingidos' engendrada pelas tecnologias de gestão e subjetivação do desastre (Zhouri *et al.*, 2017), bem como as críticas ao *deficit* de capacidade ambiental do Estado brasileiro para monitorar e sancionar as empresas, afinal, responsáveis pelo evento trágico (Santos e Milanes, 2017; Acselrad, 2017).

Por fim, mais recentemente, Losekann e seus colaboradores desenvolveram análise de fôlego e em chave quantitativa sobre o impacto do crime-desastre no sistema de justiça brasileiro (Losekann *et al.*, 2020). Ampliando a agenda sobre mobilização do direito, as autoras se perguntam pelos enquadramentos legais acionados por atores – mobilizados ou não em movimentos sociais – ao redor do episódio da Samarco. Seus achados são

duplamente interessantes. De um lado, falam de uma disputa jurídica e, em certa medida, inovação judicial sobre os sentidos ao redor dos "danos", visto que há níveis de experiência sofrida por parte das comunidades legalmente não previstos pelos instrumentos de reparo. Seus dados mostram, de outro lado, a liderança dos Ministérios Públicos mineiro e capixaba e do MPF no topo da lista dos entes que mais perpetraram recursos relativos ao crime-desastre, sendo responsáveis por quase 40% do total analisado. No entanto, apesar de tal liderança, sua análise conclui que não é unívoco o sentido assumido pelo uso de instrumentos como acordos, termos de ajustamento e ações civis públicas, que

"have clearly failed, as they do not present themselves as effective ways of replacing litigation with a mediated resolution. On the contrary, the agreements themselves encourage new lawsuits and contribute to making reparation even more time-consuming (...). Overall, the analysis points to new tendencies of mediation that, in practice, do not generate the desired effects of avoiding judicialization" (Losekan et al., 2020, p. 208).

Se, como vimos na parte introdutória do texto, os avanços da literatura sobre judicialização nos inspiram a perguntar pelos *efeitos* das interações com o sistema de justiça nas políticas públicas, esta análise liderada por Losekann nos inspira a perguntar pelas altas doses de *ambivalência* que atravessam o fenômeno.

2. A trajetória dos Termos de Ajustamento de Conduta no caso do crime-desastre do Rio Doce

A complexidade dos danos experienciados pela população atingida pelo rompimento da Barragem de Fundão, ocorrido em 05 de novembro de 2015, apresentou a diferentes instâncias estatais o desafio e a urgência de formular soluções que dessem conta de todas as camadas de impacto daquele crime-desastre. Um dos caminhos tomados para isso foi a adoção de procedimentos judiciais e extrajudiciais para tentar chegar a medidas de reparação e mitigação eficazes – ou, ao menos, o mais próximo disso. Seguindo a tendência de outros casos de conflito ambiental (Losekann, 2013), houve neste caso um imperativo das Ações Civis Públicas, acompanhado de um movimento simultâneo de transferência das demandas coletivas para os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)¹⁹, como é possível verificar na figura 1.

¹⁶ Neste texto nos limitamos aos efeitos sobre o TAC. Assim, não estamos tão preocupados em "seguir os atores" (Chateauraynaud 2017), mas sim com as relações entre partes do sistema de justiça e da sociedade civil e seus efeitos que desaguam no TAC GOV; para uma abordagem mais ampla dos efeitos de movimentos sociais nas políticas, ver Carlos *et al.* (2017).

¹⁷ Veja-se o conjunto de análises compiladas em Portela (2020).

¹⁸ Neste domínio específico, além da análise de Losekann *et al.* (2020) adiante comentada, vale dizer que exceção louvável é a pesquisa de Dresh e Dowbor (2019). Dedicados propriamente ao Ministério Público do Trabalho e congruentes com Maciel e Koerner, Dresh e Dowbor sublinham o papel de intermediação desempenhado pelo MPT capixaba frente a demandas de categorias profissionais mobilizadas.

¹⁹ Isto responderia ao 'novo' Código de Processo Civil, que estimula o uso de instrumentos de solução negociada, visando o desafogamento do sistema judiciário e a celeridade das resoluções (ROLAND *et al.*, 2018).

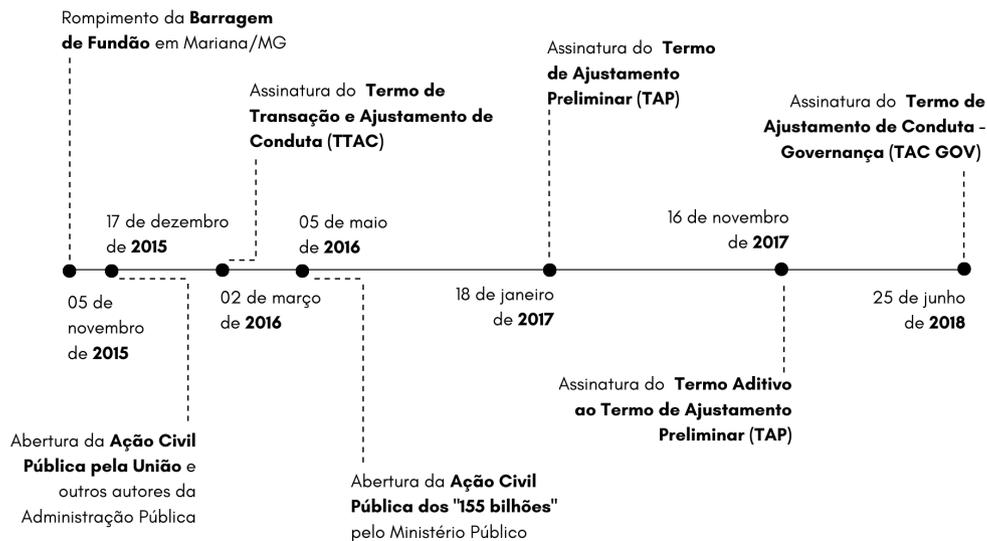


Figura 1: Cronologia das Ações Cíveis Públicas e Termos de Acordo no caso do crime-desastre Rio Doce²⁰

Fonte: Elaborado pelos autores com informações extraídas do site da Força-Tarefa Rio Doce²¹.

Uma série de medidas emergenciais e ações foram ajuizadas até que, em março de 2016, fosse assinado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)²² entre a União, os governos de Minas Gerais e Espírito Santo – além de outras autarquias²³ – e as três empresas envolvidas (Samarco Mineração S.A., BHP Billinton Brasil Ltda e Vale S.A). A falta de participação civil na produção deste acordo, não apenas levantou dúvidas sobre a validade dos termos estabelecidos, como também evidenciou a assimetria entre as partes envolvidas, negligenciando as demandas da população em favor das empresas responsáveis pelo crime-desastre. Se em nada a população atingida foi con-

sultada para formulação do TTAC, menor ainda era a previsão de sua participação no processo de implementação do acordo. E, ainda que entre os arranjos institucionais criados no bojo das respostas oficiais houvesse uma força-tarefa do MPF²⁴, o TTAC também não teve participação da instituição na negociação de seus termos. Isso fomentou uma articulação paralela: o Grupo de Trabalho Interinstitucional Rio Doce (GTIRD), composto, principalmente, por membros do MPF e das Defensorias Públicas da União e dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo²⁵. Contando com membros daquela força-tarefa do MPF²⁶, o grupo passou a atuar nos territórios atingidos, realizando reuniões periódicas

²⁰ Para o que nos interessa mais propriamente, vale notar a cronologia do processo de mudança institucional desenrolado ao redor dos Termos de Acordo, obliquamente às Ações Cíveis. Após a derrubada da barragem do Fundão, o primeiro termo selado entre as partes, excluindo-se inicialmente os atingidos, foi o Termos de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em 2016. Um ano depois foi acordado o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), que foi sendo readequado, ao final de 2017, pelo 'Termo Aditivo'. Por fim, sob a batuta do MP articulado tanto na figura de uma Força-Tarefa, como em coalizão com Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD), foi forjado e selado, em 2018, o Termo de Ajustamento de Conduta – Governança, conhecido como TAC-GOV,

²¹ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>.

²² Tal acordo estabeleceu 40 programas de restauração, mitigação e compensação dos danos causados, os quais deveriam ser geridos e executados por uma fundação de caráter privado criada para esta finalidade, denominada Fundação Renova. Além disso o TTAC criou o chamado 'Comitê Interfederativo' (CIF) e dez 'Câmaras Técnicas' para apoiar, supervisionar, monitorar, fiscalizar e validar essas ações.

²³ Como proponentes da Ação Civil Pública de número 0069758-61.2015.4.01.3400 também constam o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), a Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

²⁴ Qual seja: a chamada 'Força-Tarefa Rio Doce', designada pelo procurador-geral da República, através da Portaria PGR/MPF n. 953 de 13 de novembro de 2015, e formada por onze procuradores para lidar com o caso.

²⁵ Este grupo, por sua vez, foi antecedido por outras articulações interinstitucionais como o Grupo Interdefensorial do Rio Doce, formado pelas Defensorias Públicas de Minas Gerais, do Espírito Santo e da União.

²⁶ Essa dupla vinculação de certos procuradores do MPF nos remete a outro conceito chave de Abers e Keck (2016): o 'entrelaçamento'. Em linhas gerais, diz respeito a uma busca por espaços em que há o reconhecimento da autoridade e a construção de capacidades em pequena escala, por meio de organizações múltiplas e, neste caso, com jurisdições compartilhadas.

com populações locais com o objetivo de construir um novo acordo que incluísse a participação social.

Neste sentido, questionando a competência sobre o caso, em maio de 2016, o Ministério Público Federal propôs uma nova Ação Civil Pública, desta vez, em face das empresas responsáveis pelo rompimento – também da União, assim como de todas as autarquias estatais que assinaram o TTAC. Essa ACP tinha como finalidade a anulação do acordo anterior e a formulação de um novo²⁷. O descontentamento dos representantes do MP pode ser notado em diferentes trechos da ACP, que frisam que o acordo em questão fora desenvolvido de “forma alheia a qualquer participação do Ministério Público e da sociedade afetada” e que, mesmo diante da “insistência do Ministério Público Federal em participar dos debates”, “as intervenções do MPF foram desconsideradas pelas partes negociantes” (Ministério Público Federal, 2016, p. 14).

Embora a ACP do Ministério Público tivesse como objetivo primeiro a responsabilização dos réus através de medidas que, somadas, ultrapassavam 155 bilhões de reais, ela também carregava um outro objetivo: transpor a liderança das negociações, especialmente aquelas extrajudiciais, para o MPF:

Quando o MPF consegue anular judicialmente a homologação do acordo pelo juízo, o acordo – o TTAC – fica valendo entre as partes, entre as empresas e os governos. (...) Com a anulação da homologação, o acordo ficou valendo só entre eles e aí surgiu a possibilidade, já com ação proposta pelo Ministério Público Federal... Aí sim as empresas aceitaram conversar com o Ministério Público. (informação verbal)²⁸.

Assim, ainda em 2016, o Ministério Público torna-se instituição central nas negociações e disputas relacionadas ao caso do crime-desastre da Samarco. Tal protagonismo não se configura, entretanto, como uma falta de agência dos atingidos e da sociedade civil²⁹. Isto porque espera-se – constitucionalmente – que o MP desempenhe o papel de defensor desse tipo de direitos em casos análogos a este. Além disso, nos foi possível reconhecer pelas atas e entrevistas que, tal como na análise de Losekann e Bissoli (2017), os atingidos endereçam, em diferentes momentos e espaços, suas pautas e insatisfações aos burocratas do Ministério Público e das Defensorias. Como veremos em seguida, a atuação dessas instituições, ao ser orientada pelo diálogo com as pessoas e grupos atingidos, pode ser compreendida também como ferramenta de atuação civil.

Cabe destacar que, no caso das defensorias públicas, o trabalho de oitiva nos territórios se desdobrou no que consideramos um dos movimentos de engajamento da instituição: a construção de uma rede entre as DP de Minas Gerais, do Espírito Santo e da União, que formaram o Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD). De acordo com um dos defensores entrevistados³⁰, tal articulação permitiu a construção de uma “unidade e coesão nos posicionamentos institucionais” e de negociações “uniformes e alinhadas” diante das empresas réus e da Fundação Renova. Isto era potencialmente interessante visto que, recorrentemente, as empresas apresentavam informações fragmentadas e, não raro, falsas ou, “quando muito, parcialmente verdadeiras”³¹.

Em janeiro de 2017, foi assinado o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), que tinha como objetivo a organização dos contratos para peritos e assistentes técnicos que trabalhariam em conjunto com o MPF no diagnóstico dos danos socioeconômicos e socioambientais. Se, por um lado, a estratégia adotada pelo MPF buscava reverter, em menor tempo, as partes mais problemáticas do TTAC e, paralelamente, tentava atender às demandas dos movimentos de pessoas atingidas (Losekann e Milanez, 2018), não é descartável a hipótese já mencionada de que buscavam retomar o papel de “mediadores” ou “negociadores” atribuído à instituição e obliterado com a ACP da União e pelo TTAC. Em diferentes momentos, os atores do Ministério Público reivindicam, em entrevista, a “morosidade” e o “despreparo” quer do sistema de justiça quer, mais amplamente, do Estado brasileiro para lidar com casos como o que estava em questão, justificando assim sua intervenção e a retomada do uso de acordos:

Nós conseguimos inúmeras vitórias. A gente não conseguiu cem por cento, porque numa negociação pressupõe-se ceder. E a gente enxerga que o judiciário não vai nos dar a resposta de maneira adequada. Não que não nos dê o que a gente quer, ou o que a gente entende é de direito. Não é “querer” no sentido individual, é no sentido do que o direito determina. Mas é uma questão de tempo, de modo. E a gente precisa acelerar esse processo. (...) o Estado brasileiro não está preparado para questões desse tipo. Ponto. O Estado brasileiro de maneira geral, na minha humilde opinião. Os órgãos ambientais não conseguiram nem licenciar direito e fiscalizar, a ponto do rompimento acontecer. Depois que acontece, não tem estrutura para fazer os estudos necessários. A gente não pode contar com IBAMA, IEMA, IGA (que é o de Minas Gerais), para trabalhar com a gente, para fazer análise de água, de peixe, e medidas

²⁷ Em 2018, com a assinatura do TAC GOV, a ACP do MPF passou a ser processada conjuntamente a ACP inicialmente proposta pela União e outras entidades estatais.

²⁸ Entrevista concedida número 5. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (102 min.).

²⁹ Cabe destacar que as reuniões feitas nos territórios foram fundamentais para a cristalização desse protagonismo do MP.

³⁰ Entrevista concedida número 2. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Vitória, 1 arquivo .mp3 (61 min.).

³¹ A união das defensorias cristalizou-se, ainda em 2016, no questionamento da cláusula de quitação geral do programa de indenização, que prescrevia aos atingidos que abrissem mão de direitos não estabelecidos no acordo. Na prática, isso fazia com que, por exemplo, se uma pessoa que atuasse como pescadora e artesã assinasse um acordo relacionado à pesca, perderia seus direitos sobre os danos causados a sua atividade de artesanato.

*estruturantes. Por isso que nós fizemos um dos acordos [TAP] que é o dos experts que a gente contratou, que as empresas [responsáveis] pagam para fazer esses estudos. Instituições de justiça também não estão estruturadas. (Informação verbal)*³².

O TAP trataria, então, de preencher em alguma medida a "lacuna" atribuída a diferentes instituições no processo de acompanhamento do caso, formando um corpo técnico de apoio ao MPF, que seria responsável inclusive por avaliar os resultados da Fundação Renova. As empresas contratadas seriam remuneradas pela Renova e escolhidas em conjunto pelas partes que assinaram o acordo – Samarco Mineração S.A., Vale S.A., BHP Billiton Brasil Ltda. e o MPF. Exemplo do que Abers e Keck (2016) definem como experimentação de soluções, tal arranjo proposto no TAP foi criticado pelos movimentos sociais (Losekann e Milanez, 2018), principalmente em relação às empresas indicadas para contratação e que apresentariam conflito de interesse. Na tentativa de corrigir este problema – e experimentando outros modos de trabalho – foi formado um Grupo de Trabalhos (GT) composto pelo MPF, os MP dos estados atingidos, movimentos sociais e grupos acadêmicos, visando discutir maneiras de contornar os limites do TAP. Constituído em Minas Gerais³³, o GT elaborou uma proposta de parâmetros e do desenho institucional a serem utilizados nas ações de mobilização e assistência das pessoas atingidas, assim como dos diagnósticos dos danos socioeconômicos do rompimento da barragem.

Vislumbrando a construção de um acordo que substituísse o TTAC, a principal estratégia adotada pelo MP para recolhimento das demandas dos atingidos foi a realização, entre fevereiro de 2017 e agosto de 2018, de uma série de reuniões com representantes de movimentos sociais e indivíduos atingidos, direta ou indiretamente, pelo rompimento da barragem. A análise das atas das 27 reuniões realizadas neste período demonstra que as principais pautas desses encontros estavam relacionadas à *implementação* de assessorias técnicas nas comunidades atingidas, bem como à definição dos termos e critérios de participação das pessoas atingidas no sistema de governança (Portela, 2020).

Ao focarmos na atuação do Grupo de Trabalho Interinstitucional Rio Doce (GTIRD), vemos que a implementação das Assessorias Técnicas é posta como condição *sine qua non* para efetivar a participação dos atingidos, assim como para realizar a reparação integral dos danos causados, ou mesmo para estabelecer qualquer negociação no âmbito do caso. No entanto, se a instalação das assessorias técnicas significou ganho às pessoas

atingidas, o início dos seus trabalhos foi postergado diversas vezes, ora por entraves criados pela Fundação Renova³⁴, ora pela falta de manifestação da União, do Departamento Nacional de Produção Mineral, da Agência Nacional de Águas e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade sobre o termo de contratação da empresa escolhida.

Diante deste cenário, não é raro, nas páginas das atas analisadas, o registro de que os atingidos se dizem "cansados", tanto das manobras feitas pela Fundação Renova para postergar qualquer que seja a etapa do processo (o reconhecimento, o cadastro, o pagamento, etc.), quanto das reuniões com as comissões auto-organizadas e as instituições de justiça, questionando "qual motivo de tanta reunião, de tanta burocracia para que os direitos dos atingidos sejam efetivados" (Ministério Público Federal, 2017b, p. 78). E, vencidos pelo cansaço e pela demora, muitos acabaram aquiescendo às negociações com a Renova, o que gerou uma preocupação entre as lideranças dos movimentos sociais de que "todas as providências devem ser tomadas o quanto antes, pois a empresa tem tomado diversas ações para enganar a população" (Ministério Público Federal, 2017b, p. 5).

Em outubro de 2017, uma primeira versão do Termo de Ajustamento de Conduta - Governança (TAC GOV), acordo proposto pelo Grupo de Trabalho como substituto ao TTAC, foi encaminhada à coordenação da Força-Tarefa do MP. Esse encaminhamento veiculava e reforçava a motivação à raiz do Grupo de Trabalho: "ineficiência e morosidade do sistema de governança instituído pelo TTAC" (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, 2018, p. 67). Note-se como imagem e autoimagem estão aí empiricamente sobrepostas: à imagem negativa feita do TTAC como 'ineficiente' corresponde uma autoimagem positiva: os proponentes do GTIRD enxergavam sua proposta (ao mesmo tempo em que se viam) como 'ponte' e uma 'necessidade', i. e., uma "necessária ponte entre as instituições de justiça, poderes públicos e empresas envolvidas, de modo a consolidar um sistema de governança participativo, democrático e equilibrado" (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, 2018, p. 67).

Pelo contraste entre o texto da minuta com o documento final do Termo de Ajustamento de Conduta Governança (TAC GOV), o sentido assumido pela institucionalização dos mecanismos de defesa e reparo aos atingidos pelo crime-desastre parece ser de crescente (embora parcial) incorporação da perspectiva dos grupos e sujeitos locais. Neste sentido, ao forjar as reuniões nos territórios, o engajamento

³² Entrevista concedida número 3. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Linhares, 1 arquivo .mp3 (60 min.).

³³ O GT foi formado em uma oficina de trabalho realizada no dia 10 de março de 2017, e trabalhou durante 21 dias na proposta, tendo a participação de 30 instituições relacionadas com as áreas de Direitos Humanos ou direitos socioambientais. Ver: (<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-mariana-grupo-de-trabalho-finaliza-propostas-para-a-realizacao-do-diagnostico-socioeconomico>).

³⁴ Naquele momento, a principal estratégia adotada pelos representantes da Fundação Renova era a deslegitimação da escolha de determinada empresa para prestação da assessoria técnica. Isso envolvia a criação de demandas burocráticas, como a apresentação das atas referentes aos processos de escolha ou de documentos não pedidos em reuniões anteriores, como alvará de funcionamento, o balanço trianual e o balancete trianual. Além disso, algumas pessoas atingidas relataram ouvir de funcionários da Renova que "o processo de reparação estava demorando por causa do Ministério Público, do pedido de Assessoria Técnica e por causa da atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens". (Ministério Público Federal, 2017a, p. 100)

de procuradores e defensores do Grupo de Trabalho encontrou nas interações com atingidos as condições facilitadoras para o exercício de sua autoridade prática à la Abers e Keck (2013). Reforçando um achado que também percorre a análise de Losekann e Milanez (2018), tais reuniões desempenham uma função primordialmente informacional, através da qual procuradores e defensores se alimentaram da troca de conhecimento e informações³⁵.

Na perspectiva dos movimentos de atingidos, as reparações deveriam, por exemplo, ser capazes de dar "conta das diferentes comunidades no território" e levar em consideração a "preservação das identidades quilombola e indígena", reconhecendo "assimetrias na distribuição das indenizações" (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, 2018, p. 79; 182 e seg.). Mais ainda: empresas e autoridades estatais, aos olhos dos movimentos, deveriam ser capazes de falar a língua dos atingidos, de modo a se abrirem a eles (Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, 2018, p. 122; 135 e seg.).

Por seu turno, ainda que vistas como aliadas, as instituições de justiça também são alvo de duras críticas nessas reuniões, por exemplo, sobre as dificuldades de acesso e de linguagem que as pessoas atingidas têm de encarar. A própria abertura de figuras individuais advindas do MP e das Defensorias é colocada em questão por alguns atores civis, porquanto uma abertura individual não seria sinônimo de uma abertura institucional para aqueles atores. Vista de outra perspectiva, na voz mesma das autoridades estatais, essa disponibilidade e a abertura para a sociedade civil e para o crime-desastre são, não raro, retratadas positivamente. Os próprios defensores e promotores usam categorias típicas de um ideário participativo, tais como "a devida participação social" para "consolidar um sistema de governança, participativo, democrático e equilibrado". Do outro lado desta mesma moeda, o "voluntarismo" autoatribuído de um entrevistado pode ser pista sintomática

de uma espécie de autoelogio, como se ele fosse um suposto "herói" da causa em questão:

*(...) as empresas têm dezenas de advogados atuando no caso. E advogados que têm curso de mediação em Harvard, são professores de negociação. Nós não temos essa formação assim. (...) mas, a gente tem que se virar. Eu preciso saber do direito ambiental para lidar com eles. As questões sociais, previdenciárias... porque tem envolvimento previdenciário, então o povo vem para cá... e eu vou ter que lidar com o crime, com direito à saúde... aqui eu sou sozinho, eu pego todas as matérias. É isso que o Estado brasileiro está exigindo da minha pessoa hoje. Que eu lide com a procuradoria que abrange seis municípios... que já tem um trabalho intenso... a produtividade aqui (...), historicamente, é bem superior à média nacional. Não que eu trabalhe mais não, que eu seja melhor... é demanda que vem, é distribuição mesmo. E, ao mesmo tempo, tem a capacidade de atuar no maior desastre ambiental da história do país, o maior desastre mineral do mundo. Com complexidades mil. Será que é isso que tem que ser? Será que precisa de um cara que seja... não sou eu, tá? Mas, que venha um sujeito super inteligente, capaz, que abrange, que absorva informação em um tempo acima da média, para conseguir dar conta. Aí, se tivesse, ao mesmo tempo, um cara que não fosse dedicado, ia ficar por isso mesmo. Porque a gente não sabe punir membro do Ministério Público Federal que não queira trabalhar. (informação verbal)*³⁶.

As entrevistas revelaram, ainda, que os procuradores do MP desenvolveram um senso de comprometimento com as pautas reivindicadas pelos atingidos, às quais alguns deles vêm se dedicando desde o início do caso. Em determinados momentos, colocar em ação as demandas dos atingidos aparentava ser uma questão de honra, de expressão da sua vocação. Sob uma perspectiva de "voluntarismo" autoevocado, os membros do Ministério Público afirmam seu papel politizado – normalmente a partir de falas institucionalizadas³⁷ – conjugando este elemento à imagem de ineficiência das próprias instituições de justiça:

É um trabalho de voluntarismo. Eu estou aqui trabalhando neste caso e os meus outros processos estão correndo normalmente. A gente tem que se virar nos trinta. O judiciário também não tem estrutura para isso. O juiz lá também tem os processos dele correndo. E não tem estrutura técnica para discutir isso. As empresas, por outro lado, têm. Elas, em dois dias, contratam a empresa que elas quiserem para fazer estudo técnico. E, muitas vezes, com resultados du-

Sentido da troca	Exemplo de informação trocada
Sociedade informa o Estado	Disparidade de gênero na distribuição das indenizações
	Suspensão do seguro defeso dos pescadores
	Problema com cadastramento e reconhecimento de atingidos
Estado informa a Sociedade	Papel das assessorias técnicas
	Informações sobre validade dos acordos
	Orientações jurídicas

Figura 2: Exemplos de informações trocadas durante reuniões
Fonte: Elaborado pelos autores com base no trabalho de Portela, P. E., 2020.

³⁵ A partir da análise das atas de reuniões nos territórios, é possível observar que aos atingidos cabia, principalmente, a apresentação de demandas, enquanto ao MPF e às defensorias cabia o protagonismo na construção de soluções e na definição das prioridades a serem tratadas nas negociações.

³⁶ Entrevista concedida número 3. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Linhares, 1 arquivo .mp3 (60 min.).

³⁷ "De vez em quando eu falo que vou sair para minha esposa e ela me cobra 'porque você não saiu ainda' e tudo mais. Mas, ao mesmo tempo, é uma sensação de responsabilidade com aquilo que a gente está desenvolvendo que exige que a gente continue. (...) O fato de ser de uma procuradoria da república, de ser do Ministério Público Federal, eu acho que uma das grandes funções é essa, (...) poder fazer isso de verdade, assim, de maneira intensa, não de maneira meramente formal ou burocrática".

*vidosos. Então, é uma disputa muito desleal, no final das contas. (informação verbal)*³⁸.

Como se pode notar, a trajetória da mudança institucional desde a primeira versão do "Termo de Transação e Ajustamento de Conduta" até o "Termo de Ajustamento de Conduta Governança" nos mostra uma incremental e maior participação e incorporação das perspectivas e demandas dos atingidos. Nesse processo, o protagonismo do Ministério Público não se deu por inércia; foi, ao contrário, ativamente buscado por seus procuradores. Mais ainda: analogamente ao caso do direito à educação em São Paulo (Ximenes et al., 2019), a presença de uma espécie de coalizão interinstitucional foi fundamental à autoridade prática dos membros do MP. Na aliança com defensores e lançados aos territórios, o Grupo de Trabalho tanto encarnou performances engajadas do MP, como possibilitou também a experimentação, com avanços e recuos, ao redor do TAP.

Todo esse voluntarismo teve efeitos institucionais notórios. Uma vez transformado o desenho institucional do Termo de Aditivo através e depois da incorporação das Assessorias Técnicas no conjunto do CIF, foram transformadas também as chances de acesso à reparação por parte dos grupos e indivíduos atingidos. Tal efeito, contudo, não deixa de ser ambíguo *per se*. A democratização do desenho institucional e, sobretudo, dos canais de reparação àqueles atingidos, traduziu-se, não em reparações, mas em um sistema altamente inacessível e burocratizado, e inacessível porque burocratizado. Isso é especialmente observável na ampliação das chances de participação, por parte dos grupos e movimentos de atingidos, no âmbito do CIF: embora não seja nada desprezível que eles tenham, sob o redesenho da governança, conquistado o direito à representação em duas cadeiras no CIF, as condições impostas para sua participação lhes são altamente custosas e incompatíveis com seus recursos, sobretudo, de tempo disponível para reuniões tanto dentro como fora do CIF³⁹. Neste mesmo sentido, alguns depoimentos explicitam a forte tensão ao redor das "conquistas" de todo esse processo:

Eu tenho muita tristeza com o processo Rio Doce, para ser muito honesta. (...) O TAC GOV, o aditivo ao TAP são documentos que, dentro das possibilidades, trouxeram melhorias para o processo. Acho que, hoje, o que tem de positivo veio muito desses documentos. Porque esses foram os documentos que trouxeram a participação das pessoas. (...) uma coi-

*sa que eu aprendi também é que não é só participar, ouvir as pessoas, mas a participação qualificada. (...) E esses dois documentos tentaram fazer isso. Mas tentaram dentro de um sistema que já estava funcionando muito mal. (...) Eu acho que, se não fosse o trabalho da força tarefa, um trabalho integrado – unido com falhas, com sucessos –, se não fosse esse trabalho conjunto, a situação estaria muito pior. (...) hoje eu não acho que a gente dá respostas suficiente para isso, mas acho que, dentro das possibilidades, se não houvesse essa integração, a gente não ia dar resposta nenhuma. Eu fico muito triste de dizer que eu acho que o que mais foi benéfico foi o aprendizado institucional de todos os envolvidos. (informação verbal)*⁴⁰

Também pelas entrevistas, nota-se que o domínio elementar quer de linguagem jurídica ou administrativo-burocrática, tal como em tantos outros casos, é outro elemento que dificulta, se não impede, a participação de ativistas da sociedade civil de maneira a afastar-lhes daquelas "conquistas". Assim, uma profunda ambivalência recai sobre aquela autoimagem voluntarista. Na contraface dessa autoimagem positiva vivem as inúmeras referências, em especial, aos poderes Executivo e Judiciário como sendo, supostamente, exemplos de "morosidade" e "ineficácia". Do ponto de vista de seus efeitos, porém, não se nota qualquer celeridade distintiva face ao protagonismo conquistado, através do GTIRD, pelo MP no caso em tela. A ação concatenada e articulada por partes e membros do MP não tem, a nosso ver, como contornar o fato de que sua autoridade prática assume *também*, tal qual para outros poderes detratados, sentidos burocratizantes – que são, para seus interessados (literalmente) mais vitais, sentidos excludentes. Quer dizer, a espada da ambivalência sobre a autoimagem desse *ethos* institucional salvacionista nos mostra como a ação e o protagonismo judicializantes produzem efeitos democratizantes, porém burocratizantes; produzem, enfim, sentidos quase que simultaneamente inclusivos e excludentes. Parafraseando algumas das entrevistadas, se as respostas "não vêm na velocidade que elas [as pessoas atingidas] querem, não vêm na intensidade que elas precisam"⁴¹; "para que serve isso tudo? Para que serve tanta discussão?"⁴².

Conclusões: desafios e agendas de pesquisa

A pesquisa de campo no microuniverso das relações e instituições que, desde o ponto de vista do sistema de justiça bra-

³⁸ Entrevista concedida número 3. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Linhares, 1 arquivo .mp3 (60 min.).

³⁹ Em documentos e depoimentos, o CIF é constantemente questionado em relação à sua efetividade, dada a falta de participação civil em seu corpo e sua estrutura burocratizada. O que implicou, por exemplo, na decisão tomada pelo juiz da 12ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais que, no final de 2019, decide tratar no tribunal questões definidas como prioritárias, visto que "sobretudo quanto ao ritmo de execução, [as ações em curso do sistema CIF] NÃO estavam atendendo de forma plena, justa e satisfatória aos anseios da sociedade" (IBAMA, 2020, p. 2. Grifo e maiúsculas no original).

⁴⁰ Entrevista concedida número 6. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (77 min.).

⁴¹ Entrevista concedida número 6. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (77 min.).

⁴² Entrevista concedida número 4. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (42 min.).

sileiro, estiveram (e seguem) ao redor da crise e do crime-desastre da Samarco sugere um rol de questões e desafios prementes àquelas pesquisas interessadas na aproximação entre as agendas da judicialização e dos movimentos sociais e, mais amplamente, da sociedade civil. Se a agenda de pesquisa da institucionalização pensada a partir dos movimentos já vinha em inflexão rumo às interações com o Estado, a agenda da judicialização lhes amplia escopo e foco de análise: oferece as interações com o sistema de justiça como questão empírica, ao mesmo tempo em que rebaixa as expectativas normativas oferecendo-nos uma perspectiva analítica centrada em efeitos da judicialização sobre as políticas.

Junto dessa desnormatização, Abers e Keck (2013) lançam nuances na observação das interações entre sociedade civil e instituições do sistema de justiça. Nossa contribuição neste texto foi, levando a sério a ênfase nos efeitos, colocar em questão o aspecto da ambivalência desses efeitos. Feitas as contas e diante do nosso caso empírico explorado em suas mudanças e protagonismos, tudo isso junto nos sugere as seguintes questões.

Primeiramente, é notória a presença de uma coalizão interinstitucional. A experimentação observada no Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD) não ficou restrita ao âmbito das defensorias, mas se desdobrou e abarcou a atuação de representantes do Ministério Público, já ligados a outro esforço de articulação institucional que foi a Força-Tarefa do MPF. Neste sentido, o Grupo de Trabalho Interinstitucional Rio Doce (GTIRD) reproduz lógica semelhante àquele GT também observado no caso da luta pela educação no caso paulista. Interessantemente, enquanto este último caso era expressamente uma coalizão socio-estatal incluindo organizações não-governamentais e redes da sociedade civil, o GTIRD poderia ser lido como uma coalizão apenas intraestatal. No entanto, como vimos, suas atividades lhes levaram aos territórios e populações de modo a fornecer conhecimentos informações sobre as realidades localmente vividas aos membros do Grupo de Trabalho. Não por acaso, foi através desses contatos e reuniões que se deu uma das fontes de experimentação e engajamento da autoridade prática dos procuradores do MP, que delas se nutriram. Fica, então, sugerida a outras análises de institucionalização e mudança institucional a preocupação com esforços e articulações de instâncias oficiais que, embora pareçam apenas institucionais, estão em interação e interlocução com atores não-estatais.

Com respeito à relação entre atingidos e instituições implicadas, vale notar que as imagens de hipossuficiência e desorganização dos atores da sociedade civil não encontram eco nos dados analisados. Apesar de todo o drama imposto pelos dejetos rio abaixo, eles não apenas escolhem ativamente o MP como seu aliado, interlocutor e intermediador, no que ressoam as noções de Maciel e Koerner (2002), como também colocam críticas aos limites dessas mesmas instituições e representações aliadas, fazendo delas sua ferramenta de mobilização. Neste quesito, o caso em tela tende a reproduzir um padrão de interação socioestatal a um só tempo cooperativo e conflitivo (Portela, 2020).

Quanto à disposição do "voluntarismo" apreçoado pelos

membros do MP, o caso do Rio Doce nos parece exemplar de sua autoestima institucional. Como vimos, não foi nada discreto o volume de investimento inicialmente empenhado para fazer do MPF e dos MP estaduais atores centrais nas negociações e disputas ao redor do crime-desastre. Essa disposição é congruente com as críticas de Kerche (2005) e Arantes e Moreira (2019), pois que se trata de uma forma não só de incrementar sua autonomia, mas também de manter relativamente (e apenas relativamente) monopolizados seus domínios de atuação previstos. No entanto, no que concerne a futuras pesquisas, o que nos parece valioso é observar a discrepância entre aquela autoimagem salvacionista e os efeitos institucionais produzidos por sua ação coordenada. Essa ambivalência à raiz da ação é pouco acessível a outras análises se elas não indagam a autorrepresentação dos agentes do sistema de justiça. Como estes veem os atores da sociedade civil e os outros poderes oficiais? Como defensores e procuradores veem a si próprios? E em que medida essa opinião que nutrem de si próprios e dos outros está articulada à missão (corporativa e corporativista, dirá R. Arantes) institucionalmente atribuída? São três questões, a nosso ver, da maior relevância e que gostaríamos de deixar sugeridas a outras pesquisas sobre institucionalização e judicialização.

Em tempo, não podemos deixar de notar que, nesta seara, o instrumento de política pública privilegiado pelas análises tem sido a ação civil pública. Sem pretender deslocar ou questionar a centralidade das ACP no sentido da afirmação institucional do MP (Arantes, 2015) e de sua discricionariedade (Kerche, 2007), a questão que nossa análise pode sugerir é: qual o papel dos Termos de Ajustamento de Conduta no fortalecimento institucional dos Ministérios Públicos? Dirigimos esta questão não só à agenda de movimentos sociais, mas também ao debate dos estudos sócio-jurídicos, pois a atuação, através dos TACs e ao redor deles, empurrou, no caso em tela, os embates e conflitos ao redor do crime-desastre para longe dos tribunais e, portanto, da responsabilização penal. Certamente, uma das razões evocadas para tal deslocamento foi a crítica de supostas "morosidade" e "ineficiências" do próprio Judiciário. No entanto, como também vimos, a ação pretensamente salvadora e "voluntarista" do MP não desaguou em algo muito distinto dos poderes concorrentes.

No seu todo, nosso texto tentou mostrar que uma análise *quali* e exploratória das interações entre atores da sociedade civil e partes do sistema de justiça pode contribuir com as discussões e avanços teórico-analíticos dessas duas grandes áreas de pesquisa. Sem se entregar um normativismo hipercrítico, nossa tentativa foi fazer com que o olhar microssociológico atento às ambivalências dos efeitos da ação coordenada pudesse iluminar êxitos e limites, destacando as incoerências de um conjunto institucional relativamente impermeável à crítica e a controles externos.

Referências

- ACSELRAD, H. (org.) 2004. *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 294 p.
- ACSELRAD, H. 2010. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, 24(68): 103-119. DOI:

- <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>.
- ACSELRAD, H. 2017. Mariana, November, 2015. The Political Genealogy of a Disaster. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142149. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p149>.
- ARANTES, R. 2019. Ministério Público, Política e Políticas Públicas. Judicialização de Políticas Públicas no Brasil. In: V. OLIVEIRA (org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 95-122.
- ARANTES, R. e COUTO, C. 2010. Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, 53(3): 545-585. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300002>.
- ARANTES, R. e MOREIRA, T. 2019. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1): 97-13. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.
- ARANTES, R. 1999. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39): 83-102. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>.
- ARANTES, R. 2012. Ministério Público à brasileira. *Le Monde Diplomatique* (Brésil), 59: 24-25.
- ARANTES, R. 2015. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*, 49: 28-47.
- ÁVILA, J. d.; SAWAYA, M. 2011. As barragens de rejeitos no Brasil: Sua evolução nos últimos anos. In: F. M. DE MELLO e C. PIASENTIN. (Orgs). *História das barragens do Brasil: Séc. XIX, Séc XX e Séc. XXI*, Rio de Janeiro, CBCB. p. 369-395.
- BURCKHART, T. R. 2017. Entre o político e o jurídico: a judicialização dos movimentos sociais e a capacidade de resiliência dos movimentos socioambientais. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, 5(1): 243-257. DOI: <http://dx.doi.org/10.18316/redes.v5i1.3505>.
- CARLOS, E. 2020. Mobilizando a sociedade civil: inovação organizacional e repertórios de confronto no desastre do rio doce. *Revista Psicologia Política*, 19(spe): 08-28.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. 2017. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*, 17(2):360-378. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>.
- CHATEAURAYNAUD F. 2017. Questões ambientais entre controvérsias e conflitos: ecologia política e sociologia pragmática na França. *Ciências em Debate* 2: 14-40.
- DA ROS, L. 2009. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. *Revista Política Hoje*, 18(1), 29-53.
- DA ROS, L. 2017. Em que ponto estamos? Agendas de Pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: Engelmann. (Org.). *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, p. 57-97.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. 2018. Processo administrativo nº 83093702. Vitória, 20 ago., p. 1-525.
- DRESCH, R. e DOWBOR, M. 2019. A interação entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho do Estado do Espírito Santo. *Revista de Psicologia Política* 19(número especial): 104-120.
- FANTI, F. 2017. Movimentos sociais, direito e Poder Judiciário. In: F. ENGELMANN (org.). *Sociologia Política das Instituições Judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 241-267.
- KERCHE, F. 2009. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo, Edusp, 120 p.
- KERCHE, F. 2007. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, 50(2): 259-279. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>.
- LOPES, J. 2004. A ambientalização dos conflitos em Volta Redonda. In: H. ACSELRAD (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 217-244.
- LOSEKANN, C. e MILANEZ, B. 2018. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. *Versos*, 2: 26-45.
- LOSEKANN, C. e BISSOLI, L. 2017. Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(94): e329403. DOI: <https://doi.org/10.17666/329403/2017>.
- LOSEKANN, C. 2013. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, 56(3): 311-349. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200003>.
- LOSEKANN, C.; DIAS, T.; CAMARGO, A. 2019. The Rio Doce mining disaster: Legal framing in the Brazilian justice system. *The Extractive Industries and Society*, 1: 1-35. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2019.11.015>.
- MACIEL, D. e KOERNER, A. 2002. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova* 57: 113-133. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>.
- MACIEL, D. 2011. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da Lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26 (77): 97-111. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000300010>.
- MCALLISTER, L. 2008. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 264 p.
- MCCANN, M. 2010. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". In: Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional, 2010. *Anais...* Rio de Janeiro, EMARF, 175-196.
- MENEGHIN, G. d. S.; SILVA, N. M. 2018. A atuação do Ministério Público para garantir a participação dos atingidos no processo de reparação dos direitos violados pelo rompimento da barragem de Fundão operada pela Samarco em Mariana. In: C. LOSEKANN; C. MAYORGA (org.), *Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais*, p. 173-206.
- MAGNO, H. 2019. Entrevista 5. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (102 min.).
- MILANEZ, B. et al.. 2015. Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton em Mariana (MG). Belo Horizonte: PoEMAS, mimeo.
- MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. 2016. (org.) *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Folio Digital: Letra e Imagem.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2015. Ação Civil Pública nº 6001758.2015.4.01.3800. Belo Horizonte, 16 nov. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 05/11/2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2017a. Termo de Ajustamento Preliminar entre Ministério Público Federal, Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil LTDA. 2017. Belo Horizonte, 18 jan., p. 1-15. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco>. Acesso em: 05/11/2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2017b. Processo administrativo nº 1.17.004.000038/2017-46. Linhares, 21 mar., p. 1-139.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2017c. Processo administrativo nº 1.22.000.002014/2017-00. Belo Horizonte, 28 jul., p. 1-249.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 2017d. Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) firmado entre Ministério Público Federal, Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil LTDA. Belo Horizonte, 16 nov., p. 1-24. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/aditivo-tap/view>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.
- MORISHITA, C. 2019. Entrevista 6. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (77 min.).

- OLIVEIRA, V. E. 2019a. Apresentação. In: V. OLIVEIRA (org.) *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 15-42.
- OLIVEIRA, V. E. (org.) 2019b. *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 332 p.
- OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. e MARCHETTI, V. 2018. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. *Revista Educação & Sociedade*, 39(142): 652-670.
DOI: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018176112>.
- PORTELA, P. E. 2020. *Interfaces de atuação das instituições de justiça e controle no caso do rompimento da Barragem de Fundão/MG (2015)*. Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de mestrado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, 95 p.
- PORTELA, R. 2019. Entrevista 2. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (61 min.).
- QUINTAS, K. 2019. Entrevista 4. [out. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Belo Horizonte, 1 arquivo .mp3 (42 min.).
- ROLAND, M. C. et al.. 2018. Negociação em contextos de violações de direitos humanos por empresas: uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de fundão. *Versos*, 2(1): 325.
- SADEK, Maria T. 2010 [1999]. O sistema de justiça. In: M. T. SADEK. *O sistema de justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 1-23.
- SANTOS, R. e MILANEZ, B. 2017. The Construction of the Disaster and the "Privatization" of Mining Regulation: Reflections on The Tragedy of the Rio Doce Basin, Brazil. *Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142127. Epub December 07.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p127>.
- SUPRAM-ZM. 2008. Parecer único SUPRAM-ZM. Processo n. 00015.1984.066.2008. Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; ARAUJO, R. 2020. A produção de artigos acadêmicos sobre movimentos sociais publicados nos periódicos brasileiros (2000-2017): tendências e inovações. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica - BIB*, 92: 1-22.
- TAYLOR, M. 2007. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. *Dados*, 50(2): 229-257.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>.
- TRAZZI, P. 2019. Entrevista 3. [ago. 2019]. Entrevistadora: Poema Eurístenes Portela. Linhares, 1 arquivo .mp3 (60 min.).
- VIANNA, L. W. e BURGOS, M. B. 2002. Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva, In: L. WERNECK VIANNA (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, p. 337-491.
- VIANNA, L. W. e BURGOS, M. 2005. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. *Dados*, 48(4): 777-843.
DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400003>.
- XIMENES, S.; OLIVEIRA, V. de; SILVA, M. 2019. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre Sistema de Justiça e Administração Pública. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 29: 155-188.
DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-335220192905>.
- ZHOURI, A. (org.) 2018. *Mineração: violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: iGuana; ABA, 298 p.
- ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M. e VASCONCELOS, M. 2017. The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. *Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142081. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412017v14n2p081>.
- ZORZAL, M. et al.. 2017. Políticas públicas e participação social na gestão de desastres socioambientais: o caso da barragem de Fundão/MG. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 3, Vitória, 2017. *Anais...* Salvador, PDPP, 3.

Submetido: 20/08/2020

Aceite: 10/12/2020