



Judicialização desenfreada: as ações do Desastre de Mariana

Luciana Picanço de
Oliveira Brandolin¹

Unbridled
judicialization: the
lawsuits about
Mariana's Disaster

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professora auxiliar das Faculdades Integradas Hélio Alonso. E-mail: lupioliver@hotmail.com

Resumo:

O presente trabalho possui o escopo de analisar o procedimento de judicialização de políticas públicas, levando como base o acontecimento do maior desastre industrial do Brasil – o rompimento da barragem de Fundão, no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana/MG. Com o intuito de aprofundar o entendimento sobre o assunto, primeiramente serão observados conceitos acerca da judicialização, sua legitimidade, independência e competência do Poder Judiciário. Serão pontuadas críticas e defesas sobre a atuação do Poder Judiciário como “*policy maker*”, para conseqüentemente adentrar-se no estudo do acidente de Mariana. Por fim, serão observadas as conexões entre a falha na política pública de proteção ambiental e a atuação do Poder Judiciário de Minas Gerais, objetivando minimizar os impactos socioambientais gerados pelo desastre.

Palavras-chave: Rompimento da Barragem de Fundão, Limites da Judicialização, Judicialização de políticas públicas.

Abstract:

This article intends to analyze the procedure of public policies judicialization, considering the worst industrial disaster of Brazil – the rupture of Fundão’s dam, in Bento Rodrigues District, Mariana, Minas Gerais.

In order to deepen the knowledge of this subject, first we will observe the concepts of judicialization, its legitimacy, independence and the judiciary competence. Critics and defenses about Judiciary as a policy maker will be made, with the intention to study Mariana’s accident. Finally, the connections between the failures of the environmental public policy and Judiciary’s actuation will be considered, with the intention of minimizing the social-environmental impacts of the disaster.

Keywords: Rupture of Fundão’s Dam, Boundaries of Judicialization, Public Policies Judicialization.

Introdução

A judicialização das políticas públicas é um fenômeno mundial, em que se vê o crescente protagonismo do Judiciário para a resolução de questões políticas. Segundo Ernani Carvalho (2004, p. 316), ela “potencia a participação de membros do judiciário no policy-making”. Através dos estudos de Vallinder e Tate, por meio do *The Global Expansion of Judicial Power*, introduziu-se o termo judicialização de políticas e tentou-se explicar “a expansão do poder judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas” (idem).

Para melhor entender as particularidades da judicialização no Brasil, é preciso rever alguns conceitos primários. Inicialmente, os autores abordam que uma das causas desse fenômeno é a existência de regimes democráticos – que não necessariamente foi obrigatória. No entanto, nesses regimes prosperou a autonomia do Judiciário, ponto importante para judicialização. “Sobre a influência de grandes autores como Locke (1632-1904) e Montesquieu (1689-1755), a fórmula da separação de poderes difundiu-se no final do século XVIII como necessária à limitação de poder político do Estado e à defesa dos direitos individuais” (ARANTES, 2007, p. 80).

Nesse sentido, podemos apontar dois extremos que servirão de modelo para a judicialização brasileira. De um lado o sistema constitucional da França, com seu controle de constitucionalidade em abstrato, baseado numa constituição escrita. Em contraponto, o sistema norte americano de controle difuso, em que os magistrados podem opinar pela inconstitucionalidade de normas dentro do julgamento de casos concretos. Entre os dois extremos encontra-se o Brasil, adepto ao controle misto. Um país com Constituição rígida que, porém, adota tanto o controle em abstrato – por meio de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – quanto o controle difuso, utilizando o Supremo Tribunal Federal como corte de última instância para o julgamento de casos concretos.

Para Ernani Carvalho (2004) existem condições políticas para o surgimento da judicialização, como a democracia, a separação de poderes, os direitos políticos, o uso dos Tribunais pelos grupos de interesse ou pela oposição e a não efetividade das instituições majoritárias. Nesse sentido, os descontentes com o rumo das políticas utilizam o Tribunal como rota de manobra para conseguir atingir seus objetivos.

Nesse sentido, pautados na atuação política dos Tribunais, alguns autores apontam que para haver uma judicialização de políticas é necessária a existência de três requisitos: independência, capacidade e legitimidade. Críticos apontam pela ausência de legitimidade da Suprema Corte para o controle de normas, pelo fato de seus ministros não serem advindos de escolha popular. Outros entendem que a independência advém da separação de poderes e que esta restaria comprometida quando o judiciário entrasse em uma seara que não lhe pertencesse – apontando que o controle político transpassa a competência dos magistrados. Por fim, em relação à capacidade, entendem que os Tribunais não possuem recursos suficientes e necessários para um controle político de políticas. Outros críticos deste

fenômeno entendem que “no sentido constitucional, a judicialização refere-se ao novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo da separação dos poderes do Estado, que levaria à ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na política”. (MACIEL, 2002, p. 117).

Divergências à parte, o importante a se entender é que a judicialização das políticas no Brasil é real. Inúmeras são as decisões de cunho político feitas pelo Poder Judiciário. Seja por falha no sistema representativo, seja pela notoriedade da Corte Constitucional, a cada ano que passa novas decisões são tomadas gerando novos rumos em políticas públicas.

Na área ambiental, talvez pela nova constitucionalização da proteção ao meio ambiente, se consolidando apenas em 1988, ainda são singelas as decisões do Supremo Tribunal Federal, mantendo-se muitas vezes em silêncio ao se deparar com casos concretos. No entanto, apesar de singela participação da Suprema Corte, é notório o envolvimento das instâncias ordinárias quanto à proteção e gestão socioambiental. É neste sentido que será analisado o caso concreto em tela: o rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no distrito de Bento Gonçalves, em Mariana/MG.

Sob a ótica da judicialização, do incremento do acesso ao judiciário, da atuação política dos Tribunais e da obrigatoriedade de decidirem as questões que lhes são confiadas, será feita uma pesquisa preponderantemente qualitativa por meio de análise de documentos – com uma breve pesquisa quantitativa elaborada no penúltimo tópico - observando o grande número de ações individuais propostas no Poder Judiciário de Minas Gerais, que ultrapassaram o impressionante número de setenta mil demandas.

A justificativa do presente trabalho é a melhor compreensão dos contornos da Judicialização rumo à proteção ao meio ambiente, baseada na hipótese de que os Tribunais Estaduais têm atuado massivamente para suprir a falha na política pública de proteção ao meio ambiente, a qual permitiu o acontecimento do maior desastre ambiental do Brasil, o Acidente de Mariana.

O fenômeno da judicialização no Brasil

A judicialização “decorre da atuação do Poder judiciário na garantia da efetivação dos direitos fundamentais, que deveriam ser concretizados por políticas públicas formuladas pelo Poder Legislativo e executadas pelo Poder Executivo” (AMARAL, 2012, p.1), sendo um processo consideravelmente recente no Brasil. Entende-se que antes do advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB 88) a participação do Poder Judiciário não seria politicamente expressiva. No entanto, com as conquistas democráticas da Carta Magna e a ampliação do rol de garantias constitucionais, surgiu grande estímulo às decisões políticas de Tribunais. Entende-se que houve três concausas para o surgimento destas decisões: a redemocratização do país, com o advento da CF88; a constitucionalização dos direitos, aumentando o rol de garantias constitucionais; e, o advento do controle de

constitucionalidade.

Para Ernani Carvalho (2004), o fenômeno estudado ocorreu no Brasil porque as condições políticas locais foram favoráveis. Ao referir-se aos conceitos de Tate e Vallinder (1995), aborda que o país desenvolveu uma modalidade de controle jurisdicional *from without* – “a reação do Judiciário à provocação de terceiro e que tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição” (CARVALHO, 2004, p. 121) -, o que não ocorreu de maneira desordenada, mas observou as diretrizes já abordadas por outros autores em continentes diversos.

Segundo Carvalho (2004), o surgimento da democracia, a separação constitucional de poderes, o advento de direitos políticos à população, o uso de Tribunais por grupos de interesse e pela oposição política e a inefetividade das instituições majoritárias criaram as condições perfeitas para o desenvolvimento de uma cultura de judicialização da política. Nesse sentido, abordam Maciel e Koerner (2002):

“Judicialização da política” e “politização da justiça” seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. (...) Se na ideia da política judicializada estão em evidência modelos diferenciais de decisão, a noção de politização da justiça destaca os valores e preferências políticas dos atores judiciais como condição e efeito da expansão do poder das Cortes. A judicialização da política requer que operadores da lei prefiram participar do policy-making a deixá-la a critérios de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão (MACIEL; KOERNER, 2002, p.114).

Traduzindo os termos de Tate e Vallinder, Lucas Guimarães (2011) refere-se ao fenômeno como:

(1) a expansão do campo dos tribunais ou dos juízes em detrimento dos políticos e/ou dos administradores, isto é, *a transferência de poder de decisão do legislador, do governo, ou da administração civil para os tribunais* ou, pelo menos, (2) *a propagação dos métodos da tomada de decisão judicial para fora do campo judicial propriamente dito*. Em resumo, podemos dizer que a judicialização envolve essencialmente uma transformação na direção do processo judicial. (GUIMARÃES, 2011, p.13, grifo nosso).

Grande parte dos estudos acadêmicos volta-se para a análise da judicialização por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, através do julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, declarando a adequação de normas infraconstitucionais aos preceitos fundamentais da Constituição de 1988. Entretanto, o escopo do presente artigo é baseado na

“judicialização ordinária” – se assim podemos dizer -, ou seja, na atuação dos Tribunais Estaduais que, por meio de reiteradas decisões a respeito de uma matéria, atuam de maneira ativa no *policy making*, influenciando políticas públicas.

Sabe-se que a atuação política do Poder Judiciário não se restringe à declaração da Suprema Corte, nem tampouco de julgamento de ações constitucionais. Em seus procedimentos diários, magistrados “fazem políticas públicas” constantemente, adentrando em uma seara que tecnicamente não lhes pertence – mas que se faz necessária para a efetivação dos direitos individuais. É neste recorte que o presente estudo se concentra.

Inúmeras são as críticas a respeito da atuação política dos Tribunais. Parte da doutrina² alega que o Poder Judiciário não possui legitimidade para a tomada de decisão, pois não foram eleitos democraticamente. De mesmo modo, dizem que não possuem a capacidade necessária para decidir de maneira técnica – deixando de lado questões importantes como o orçamento destinado a determinada política, o repasse de verbas do governo, entre outras questões. Por fim, muitos alegam³ que a judicialização adentraria no conceito de independência de poderes, posto que as decisões judiciais em muito interviriam em atos administrativos, compelindo o poder executivo a agir, como no caso de fornecimento de medicamentos, na internação de pacientes, admissão de crianças em creches públicas, entre outros exemplos.

Apesar de diversas críticas, é impossível não perceber os resultados da judicialização no Brasil. Todos os dias, o Poder Judiciário “faz política”, intervindo em todas as etapas do ciclo de políticas públicas – de sua formulação até o seu monitoramento –, influenciando o rumo e desviando o curso de diversas políticas já pontuadas pelo Poder Legislativo; colocando em pauta “assuntos esquecidos” pelos políticos; garantindo o acesso da população a bens e serviços; compelindo o Poder Executivo a atuar positivamente. Diversas são as atuações judiciais em políticas públicas. A atuação dos magistrados não foi diferente no Acidente de Mariana, os quais se posicionaram com o intuito de minimizar os efeitos gerados pela falha na política pública de proteção ambiental.

Rompimento da Barragem de Fundão – o acidente de Mariana

No dia 5 de novembro de 2015, a barragem do Fundão se rompeu, liberando rejeitos de mineração no distrito de Bento Rodrigues, em Mariana/MG. Tamanha lama de rejeitos atingiu mais de 663 km de cursos de água, resultando em destruição de mais de 1.400 hectares de vegetação, alastrando comunidades, ocasionando mortes e destruindo a fauna local. A poluição alcançou dois estados, passando pelo Rio Doce – fonte de água de grande importância para a região – e tomando por completo inúmeras praias capixabas, eliminando diversos animais aquáticos – muitos deles vistos apenas nesta região.

² Assim como Rogério Bastos Arantes.

³ Adeptos aos pensamentos de Hamilton Madison.

O alcance do leito do Rio Doce, que abrange 230 municípios entre Minas Gerais e Espírito Santo, possibilitou breve avanço dos rejeitos para o mar, chegando a atingir a Reserva Biológica de Comboios, unidade de conservação ambiental, pesquisa, proteção e reprodução de tartarugas marinhas, que possui uma das maiores bases de pesquisa do IBAMA. A chegada de rejeitos às praias impossibilitou a comunidade de pescadores da região de Regência a exercerem a atividade mais importante da comunidade, pois o pescado era o sustento de inúmeras famílias desta região. Estima-se que 1.249 pescadores artesanais foram diretamente impactados pelo acidente.

Entre os principais impactos socioambientais ocasionados, encontram-se:

- Mortes de trabalhadores da empresa e moradores das comunidades afetadas;
- Desalojamento da população;
- Destruição de estruturas públicas e privadas;
- Destruição de áreas agrícolas e pastos;
- Prejuízos à indústria e demais atividades econômicas locais;
- Interrupção da geração de energia elétrica e abastecimento de água;
- Interrupção da pesca regional;
- Desestímulo no turismo;
- Destruição de áreas de preservação permanente e da Mata Atlântica local;
- Mortandade da biodiversidade aquática e da fauna terrestre;
- Assoreamento dos cursos de água;
- Alteração dos padrões de qualidade da água doce, salobra e salgada (IBAMA, 2015).

A atividade mineradora é uma das maiores causadoras de impacto ambiental. A extração mineral pode ser feita por meio de exploração do subsolo ou garimpo. Com a proibição do garimpo, o uso de lavras é o método de exploração mais utilizado. *“No processo de beneficiamento do minério de ferro, o material extraído durante a atividade mineradora é separado: o minério segue para a produção das pelotas e a mistura de água, partículas de óxidos de ferro e sílica ou quartzo – chamada de rejeito – é descartada”* (SAMARCO, 2017). Nesse sentido, aborda pesquisa do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (1989) que:

... na exploração de minérios metálicos, mais de 90% do material retirado da mina é liberado como rejeito sob a forma de uma lama fina. De forma análoga, os minerais ferrosos, na sua fase de beneficiamento para obtenção de minério de ferro, após a submissão a várias etapas e processos, geram um rejeito fino que é lançado na fase líquida em barragens de decantação de rejeito para que a água possa ser liberada em condições adequadas.

Dessa forma, a intensa demanda por água é uma das fortes características da extração mineral por lavra, especialmente dos minerais mencionados.

Essa demanda acarreta rebaixamento do lençol freático, influenciando diretamente captações próximas a região de extração, bem como poderá ocasionar abatimentos ou deslizamentos no terreno (PAVÃO, 2016, p. 37, grifo nosso).

O município de Mariana está localizado no Quadrilátero Ferrífero, região de maior concentração de minério de ferro do país. Sua geografia rica em minerais possibilitou a exploração e desenvolvimento local. Há mais de quatro décadas a empresa SAMARCO se encontra em Mariana, e, por meio de sua atividade industrial se tornou a principal causa do progresso regional. Somente no período de 2010 a 2013 o PIB da cidade aumentou para 6,59 bilhões, conforme dados do IBGE, sendo a atividade industrial – quase em sua totalidade baseada na extração de minério de ferro – a responsável por 70% do crescimento ocorrido:

Enfim, Mariana se insere em um contexto nacional de intensificação da exploração de *commodities*. O Plano Nacional de Mineração 2030 (MME, 2011) estima que a produção de ferro brasileira passará de 353 milhões de toneladas em 2008 para 1.098 milhões de toneladas em 2030. Para tanto, previa-se que os investimentos em mineração e transformação mineral somariam US\$ 260 bilhões entre 2010 e 2030 (PORTO *et al*, 2016, p. 24).

O desenvolvimento econômico trouxe consigo a melhoria da saúde e educação, a geração de empregos, a melhora na qualidade de vida da população, a redução da criminalidade e a simpatia dos locais. Logo após o rompimento da barragem as atividades da empresa foram paralisadas e, curiosamente - apesar de tamanho desastre - a população clamou pelo seu retorno, acreditando que esta era a riqueza e o propósito regional. Nos termos de ARAÚJO *et al* (2014, p.2):

A indústria extrativa mineral é responsável por gerar um efeito multiplicador na economia, tanto na produção, como na geração de empregos, pois os bens que extrai fornecem insumos tanto para a indústria de transformação quanto para o setor de construção, e os seus empreendimentos geram, na sua esfera de influência, um amplo conjunto de atividades conexas de bens e serviços (ARAÚJO *et al*, 2014, p.2).

O crescimento da cidade desencadeou efeitos positivos ao longo das décadas que se passaram, aumentando a riqueza local e preconizando o destino da região: a dependência econômico-social da exploração mineral. Inegáveis são os progressos gerados pela atividade econômica, no entanto, é necessário refletir a respeito da regularidade e da sustentabilidade do empreendimento local e de suas consequências ambientais a médio e longo prazo.

Apesar do constante investimento em setores como saúde e educação, o Poder Público regional não angariou esforços significativos para a proteção ambiental. Conforme o Secretário do Meio Ambiente de Mariana:

O município não possuía corpo técnico para fiscalizar a estrutura da barragem de Fundão, indicando que a fiscalização da utilização do meio ambiente parecia não ser prioridade da gestão municipal, ou pelo menos isso não se refletia na contratação de um corpo técnico para esses fins (PORTO *et. al*, 2016, p.17).

Apesar do alto índice de servidores públicos, a ausência de corpo técnico disponível para fiscalização ambiental demonstra que o município de Mariana não envidou esforços para proteger e sim para explorar. Uma região baseada em extração mineral, atividade primariamente poluidora, não preconizou o planejamento ambiental regional, preocupando-se apenas na aferição de riquezas. Nesse sentido, cabe refletir: como uma cidade desenvolvida mediante atividade poluidora não teve o consequente investimento na gestão e fiscalização ambientais? “Entre os anos de 2011 e 2015, a Secretaria do Meio Ambiente foi responsável por menos de 1% das despesas municipais de Mariana, enquanto que as Secretarias de Obras, saúde e educação totalizam cerca de 70% das despesas” (Idem, p. 18). Nesse sentido, a respeito das falhas nos instrumentos de política pública ambiental, relata PAVÃO (2016, p. 48):

No que se referiu ao prognóstico dos impactos referentes à Barragem, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apresentado ao órgão ambiental como subsídio ao procedimento de licenciamento ambiental da mesma, considerou-os de forma segmentada, tendência observada na maior parte dos estudos com finalidade de avaliação ambiental elaborados no Brasil.

Nesse sentido, o EIA não se prestou a analisar de forma aprofundada os impactos conjunturais referentes à instalação e operação da Barragem. Observou-se com o rompimento da Barragem que a escala dos impactos atingiu grande parte da bacia hidrográfica do rio Doce. Nesse caso, poderia ter sido considerado no estudo a escala da bacia hidrográfica para prognosticar impactos e situações de rompimento. Ao considerar a escala da bacia em que o empreendimento/atividade está inserido, é possível prospectar-se de forma mais abrangente os impactos potenciais de determinada atividade de forma sistêmica.

Outro aspecto do EIA referiu-se ao diagnóstico e prognóstico referente às comunidades do entorno da Barragem. Foi descrito no estudo que o povoado de Bento Rodrigues era a “única comunidade vizinha relativamente próxima ao empreendimento e, portanto, mais suscetível aos eventos da alteração de qualidade de água da operação do empreendimento, ou do fornecimento de mão de obra para a etapa de obra”. Comunidades como Paracatu de Baixo, por exemplo, não foram consideradas, conforme aponta Poemas (2015). É possível afirmar, portanto, que ocorreu nos estudos uma subestimação dos possíveis impactos da barragem em relação às comunidades situadas no entorno do empreendimento (PAVÃO, 2016, p.48, grifo nosso).

A passividade do Poder Público em relação às medidas de segurança locais levou à existência de falhas na implementação das políticas públicas de proteção ambiental, mais precisamente, na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) e na Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei n. 12.334/2010). Observando-se que a atividade exploratória fora exercida pela empresa SAMARCO, uma *joint-venture* formada pela VALE S.A. e BHP BILLITON, cabe a estas o zelo pela estruturação e manutenção dos diques, conforme os ditames da Lei n. 12.334/2010. Nesse sentido, de acordo com as diretrizes normativas, competia aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), ou seja, o IBAMA – em nível estadual – e o Departamento Nacional de Produção Mineral – órgão de nível federal, integrante do Ministério Minas e Energia – a fiscalização da manutenção e segurança da barragem de Fundão, de acordo com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

O presente artigo não possui a pretensão de aprofundar as duas políticas nacionais de proteção ambiental – tarefa a ser realizada em trabalho oportuno –, no entanto, tem o objetivo de referir-se a possíveis falhas na implementação destas, trazendo a debate a conexão entre a falta na política pública e sua judicialização por meio dos 70.000 processos em série, em sede de julgamento pelo Tribunal Estadual de Minas Gerais.

Desdobramentos administrativos e judiciais do desastre ambiental

Dispõe o preceito constitucional que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.⁴

Diante de tamanho desastre, o governo federal, em parceria com os estados e municípios, passou a adotar medidas reparadoras, de modo a dirimir brevemente algumas de suas consequências, utilizando medidas como o reconhecimento do estado de emergência do distrito de Bento Rodrigues – Portaria 222 do Ministério da Integração Nacional – fornecendo distribuição de alimentos e realizando obras emergenciais; viabilizando a liberação de saque do FGTS para os afetados – Decreto 8.572/2015 -; e iniciando os estudos de impacto ambiental nas regiões de Minas Gerais e Espírito Santo – informando o IBAMA, em laudo preliminar, que o desastre ocorrido se classificaria em:

Desastre de Nível IV, “desastre de muito grande porte”, conforme classificação da Defesa Civil. Os desastres desse último nível são caracterizados quando os danos causados são muito importantes e os prejuízos muito vultosos e consideráveis. Nessas condições, esses desastres não são superáveis e suportáveis pelas comunidades, mesmo quando bem informadas, preparadas, participativas e facilmente mobilizáveis, a menos que recebam ajuda de fora da área afetada, como foi o caso. Nessas

⁴ Art. 225, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988.

condições, o restabelecimento da situação de normalidade depende da mobilização e da ação coordenada dos três níveis de governo (municipal, estadual e federal) e em alguns casos, até de ajuda internacional (IBAMA, 2015).

De grande prioridade foi a monitoração e o tratamento da qualidade da água, posto que o Rio Doce e seus afluentes são os responsáveis pelo abastecimento de vasta população. A penalização do infrator por meio de multas administrativas foi feita pelo IBAMA por meio de cinco autos de infração, totalizando o valor de R\$250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de reais), responsabilizando a empresa SAMARCO MINERAÇÃO S/A por: lançar resíduos nas águas do Rio Doce, provocar perecimento de espécimes da biodiversidade, tornar área urbana imprópria para ocupação, causar poluição hídrica e provocar mortalidade de animais ao longo do rio, resultando em risco a saúde humana (IBAMA, 2015).

Na esfera judicial, ainda no ano de 2015, as Procuradorias Gerais da União e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo ingressaram com ação civil pública⁵ em face das empresas SAMARCO MINERAÇÃO S/A, VALE S/A e BHP BILLITON BRASIL LTDA., requerendo a condenação das demandadas a adotarem medidas urgentes que impedissem o avanço dos rejeitos para as demais fontes de água locais; a realização de avaliação da contaminação do pescado; a apresentação de um plano global de recuperação socioambiental da Bacia do Rio Doce e das populações atingidas – entre outros pedidos -, bem como o pagamento de multa diária para o descumprimento de quaisquer determinações solicitadas.

Quanto à atuação do Ministério Público, defensor da ordem constitucional, foram propostas vinte e duas (22) ações civis públicas (ACPs) e 2 ações criminais. Em março de 2016 as empresas Vale, BHP Billiton e Samarco assinaram um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)⁶ em parceria com o Governo Federal, e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo com a finalidade de “acelerar o processo de recuperação da Bacia do Rio Doce, regiões estuarinas, costeiras e marinha, em especial a qualidade e a quantidade de águas nos tributários e assim na calha principal impactada” (SAMARCO, TTAC, 2016, p. 3). Um dos compromissos pactuados pelas partes foi a contratação de equipe de especialistas para analisar o andamento de 41 programas socioambientais e socioeconômicos que haveria de realizar na área atingida. Conforme difundido na mídia, em decisão fundamentada, deferiu o juiz da 12ª Vara da Justiça Federal a disponibilização de R\$ 2,2 bilhões para garantir o cumprimento das análises e financiamento dos programas de reparação, sendo R\$ 100 milhões em aplicações financeiras, R\$ 1,3 bilhão em seguro garantia e R\$ 800 milhões em ativos da empresa SAMARCO S/A.

De acordo com o TTAC, fora criada a Fundação Renova, uma entidade não governamental sem fins lucrativos, custeada pelas empresas poluidoras, com a finalidade de reparar os danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos. Com o intuito de

⁵ ACP n. 0069758-61.2015.4.01.3400.

⁶ O acordo final do TTAC entre as empresas e os Estados obteve 46 processos, com 22 ACPs e 16 medidas cautelares, além de processos de execução e ações populares.

promover programas socioambientais e socioeconômicos, a Fundação visa a atuar com medidas de mitigação, compensação e reparação, objetivando tornar o meio socioambiental equivalente à situação anterior ao desastre, observando as normas e políticas públicas setoriais.

Foram convencionados sete eixos temáticos para a Fundação – constantes na cláusula 8 do TTAC – sendo estes: organização social; infraestrutura; educação; cultura e lazer; saúde; inovação; tecnologia e gerenciamento do plano de ações. Os referidos eixos foram remanejados em três: pessoas e comunidades; terra e água; e, reconstrução e infraestrutura. Importante observar que os eixos, ao serem desenvolvidos, irão interferir nas políticas públicas locais – tais como a política de proteção aos povos indígenas, urbanística, de proteção ao patrimônio histórico-cultural, de educação, saúde e proteção ao meio ambiente. Resta indagar: a interferência da Fundação Renova nas políticas públicas locais será positiva a ponto de restabelecer ou melhorar a qualidade de vida da população?

Por fim, não menos importante, de acordo com depoimento do Presidente da Subseção de OAB em Governador Valadares, além das 22 ações coletivas, há cerca de 70 mil ações individuais na comarca de Minas Gerais, sendo 55 mil processos apenas na comarca de Governador Valadares. Entre os pedidos, elencam-se indenizações, cumprimento de ações emergenciais e pagamento de compensações de gastos.

É evidente que os 70 mil processos influenciarão o rumo das políticas públicas do governo de Minas Gerais. Em suas instâncias, magistrados publicarão decisões que deverão ser cumpridas não somente pela empresa, mas também pelo Poder Público local, tornando não somente matéria de Direito Privado, mas também de regulação e execução regional, impactando pontos importantes como o financiamento das políticas públicas, o orçamento público para a efetivação de ações emergenciais, entre outros pontos estratégicos ao desenvolvimento local.

Nesse sentido, nota-se que a formação de um ciclo: a falha na política pública gerou o acidente; o acidente impactou a população e o meio ambiente regional; os danos geraram a proposição de inúmeros processos judiciais; as demandas irão motivar os magistrados a tomarem decisões que influenciarão o rumo de políticas públicas – diante da massiva proposição, impactando no orçamento local e na execução das políticas em andamento -; a judicialização destas políticas poderá ensejar em novas falhas nas políticas locais, fechando um círculo vicioso que se retroalimenta automaticamente.

A interconexão entre a judicialização e as políticas públicas levanta novamente os questionamentos em relação à legitimidade, independência e competência de Poder Judiciário como *policy maker*. A massificação dos processos na região de Minas Gerais, além de influenciar as políticas locais, aloca ao Judiciário a função de reparar um erro que deveria ter sido fiscalizado e corrigido pelo Poder Executivo estadual. Nesse sentido, com o objetivo de averiguar o andamento das 70 mil ações, foram feitas três pesquisas no sistema do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Ao entrar no site, foi escolhida a modalidade “jurisprudência”, e seccionados os seguintes filtros: acórdãos, decisões

monocráticas, decisões da 1ª e 3ª vice-presidência, súmulas, decisões de turma recursal e, por fim, sentenças.

A primeira busca utilizou o termo “rompimento barragem Fundão”, tendo como resultado 178 sentenças, 1 decisão da 3ª vice-presidência, 10 decisões monocráticas e 113 acórdãos. A segunda pesquisa utilizou os termos “barragem rejeitos Rio Doce”, encontrando 1.498 sentenças, 7 decisões monocráticas e 118 acórdãos. Por fim, a última pesquisa, com os termos “Barragem Mariana” encontrou 1.531 sentenças, 12 decisões monocráticas e 26 acórdãos.

Conforme nota-se, ainda que somados os resultados das buscas, o número de decisões – principalmente em sede de segunda instância – não chegam sequer a 10% da demanda inicial, demonstrando que ainda há um longo caminho a ser percorrido e que o *policy making* do Poder Judiciário será consistente, porém demorado e custoso.

O limite da judicialização

Pouco se fala sobre os limites da judicialização de políticas públicas. Grande parte da doutrina se restringe a questionar a legitimidade do Poder Judiciário para a tomada de decisões políticas, enquanto outros entendem⁷ que a sua capacidade advém de previsão constitucional quanto à necessidade de efetivação dos direitos constitucionais.

Entendemos que, apesar de adentrar na questão do limite dos Poderes, na atual realidade brasileira, o Poder Judiciário se faz necessário para conter a inércia do Poder Legislativo – legitimado para propor as políticas públicas – e do Poder Executivo – legitimado para executá-las. Levando em consideração que o Poder Judiciário não pode se abster de julgar, enquanto as demandas chegarem, será necessário tomar decisões. Nesse sentido, relatou o Ministro Celso de Melo:

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125).

⁷ Assim como o Min. Luís Roberto Barroso.

Em outros termos, entende-se positivamente pela atuação do Judiciário enquanto houver a inércia dos demais poderes, com o objetivo de resguardar as garantias fundamentais advindas da Constituição e suprir – ainda que momentaneamente e pontualmente – a passividade generalizada.

No entanto, ressalta-se a necessidade de ponderar a atividade judicial de modo a equilibrar “o que se chama de “mínimo existencial” desses direitos e os limites orçamentários do Estado” (AMARAL, 2012, p. 13). É neste sentido que se entende pela negatividade da atuação de juízes enaltecendo o “mínimo existencial” em detrimento à “reserva do possível” – entendendo que garantir um direito possui um custo, o qual deve ser levado em consideração ao ser tomada a decisão judicial no caso concreto.

Conforme mencionado ao longo do presente estudo, o fenômeno da judicialização se tornou usual, comum e diário. Enquanto os “poderes legítimos” não agirem positivamente, a população recorrerá ao Poder Judiciário para solucionar problemas. Fazendo um paralelo ao mundo hodierno, é como se as decisões judiciais “tapassem um buraco no terreno do vizinho”, que não lhe pertence.

Em relação ao rompimento da barragem de Fundão, é evidente que o controle judicial se tornou uma necessidade, como se a exceção virasse regra. A massificação dos processos na região de Minas Gerais – com o expressivo número de 70 mil processos – necessariamente gerará custos para o poder Executivo local.

Nesse sentido, relembremos o círculo vicioso mencionado no tópico anterior: a falha levou à judicialização, que impactará na implementação das políticas públicas locais, que poderá levar a novas falhas, gerando mais judicialização.

Nesse sentido, questiona-se: Se o Poder Judiciário se abstivesse em solucionar os conflitos gerados pelo acidente, os Poderes Legislativo e Executivo agiriam de forma positiva para realocar a população atingida, indenizar as famílias por suas perdas, cumprir ações emergenciais, compensar vítimas pelos custos gerados? Sem a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário ao responder pelas 70 mil ações individuais, o Poder Executivo local agiria de maneira proativa para com a população e atenderia seus direitos básicos de saúde, alimentação, moradia e educação?

Em outras tintas, aborda Amaral (2012, p.16) que “não havendo o espontâneo cumprimento das políticas públicas constitucionais por parte dos poderes majoritários cabe ao Judiciário exigí-lo com intuito de consagrar a vontade do legislador constituinte”.

É nesse viés que entendemos que, para refrear a judicialização, é preciso o fortalecimento dos poderes Legislativo e Executivo, de modo que seus representantes, legitimados a “fazer política pública”, não se abstenham de seus papéis e atuem proativamente para o cumprimento dos preceitos constitucionais.

Caso o Poder Executivo local envidasse esforços para a efetiva fiscalização das

instalações da Barragem de Fundão, coagisse a empresa a elaborar um Plano de Contingência, observasse a falha na concessão da Licença Ambiental da Unidade de Germano – especialmente em relação ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) – possivelmente não ocorreria o desastre de Mariana. Caso o Poder Legislativo ouvisse a população local, fazendo audiências públicas, readaptando a política local de acordo com a opinião pública – nota-se favorável ao empreendimento enquanto gerador de riquezas, mas desfavorável à ausência de segurança -, provavelmente não se falaria no maior acidente ambiental do país. Enquanto houver omissão, haverá judicialização – ainda que ilegítima, desmedida ou incompetente.

Conclusão

O escopo do presente trabalho fora analisar os entornos da judicialização mediante o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. Com o objetivo de demonstrar um ciclo espontaneamente gerado – a falha na política pública gerou a judicialização; esta interferirá nas políticas em andamento, podendo ocasionar novas falhas e, por conseguinte, mais judicialização – que, na ausência de proatividade dos poderes Legislativo e Executivo locais, levou ao Judiciário o mais de 70.000 ações individuais.

Foram elencadas diversas críticas acerca do processo de judicialização no Brasil, desde seu início pós Constituição de 1988, demonstrando que se trata de um fenômeno recente, porém demasiadamente expressivo.

Após demonstrados os problemas advindos do processo de judicialização, chega-se à proposição de que para haver uma desaceleração, é preciso primeiro fortalecer os demais Poderes, os quais possuem legitimidade, capacidade e autonomia para agir. Enquanto não houver fortalecimento e fomento da atividade destes, o Judiciário se verá obrigado a responder às demandas que lhe forem confiadas, posto que – ainda que ilegítimo – não pode se manter inerte em relação aos litígios propostos.

Artigo recebido em 21 mai. 2019.

Aprovado para publicação em 8 jul. 2019.

Referências

ALMEIDA, Humberto Mariano de. *Mineração e meio ambiente na Constituição Federal*. São Paulo: LTr, 1999, p.94.

AMARAL, Marianne Gomes do. *Os limites da judicialização das políticas públicas: uma análise sob a ótica do direito fundamental social à educação na realidade pós-Constituição Federal Brasileira de 1988*. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/viewFile/705/554>>. Acesso em: 14.12.2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ARANTES, Rogério B. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio O. (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 81-115.

ARANTES, Rogério B.; KERCHÉ, Fábio. Judiciário e Política no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, v.54, p. 27-41, 1999.

ARAÚJO, Eliane Rocha et al. Atividade mineradora gera riqueza e impactos negativos nas comunidades e no meio ambiente. In: FERNANDES, Francisco Rego Chaves et al. (eds.). *Recursos minerais e comunidade: impactos humanos, socioambientais e econômicos*. Rio de Janeiro: CETEMMCTI, 2014.

ASENSI, Felipe Dutra. *Indo além da judicialização: o Ministério Público e a saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010, p. 63-98.

BRASIL, Portal. *Confirma documentos sobre o desastre do Rio Doce*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/12/confirma-documentos-sobre-o-desastre-do-rio-doce>>. Acesso em 03.09.2016.

CARVALHO, Ernani. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, n.23. Curitiba, UFPR, 2004. Pags. 115-126.

_____. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e racionalidade política. *Análise Social*, n.191, Lisboa, 2009.

_____. Revisão Judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 28, p. 161-179, 2007.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 46.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. 2. ed., Rio de Janeiro: Revan, 2004. Capítulos 6 e 12.

GUIMARAES, Lucas Zandona. *A judicialização da política a partir do Supremo Tribunal*

Federal: Súmula Vinculante nº 13 e Mandado de Injunção. 2011. 130f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belo Horizonte. Disponível em: < http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8N2HFC/disserta_ao___lucas_zandona_guimar_es.pdf?sequence=1>

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. The cost of rights: why liberty depends on taxes. New York, London: W.W. Norton & Company, 1999. Introduction, Chapters 2 and 6.

IBAMA. *Laudo técnico preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. Disponível em: < http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias_ambientais/laudo_tecnico_preliminar.pdf>. Acesso em 04.09.2016.

MACIEL, Débora A.; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 57, p. 113-133, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Apontamentos sobre o controle judicial de políticas públicas. Apontamentos da exposição apresentada ao V Congresso do Instituto Mineiro de Direito Administrativo, 2007.

OLIVEIRA, Vanessa; NORONHA, Lincoln. Judiciary-Executive Relations in policy making: the case of drug distribution in the State of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 2, n.5, p. 10-38, 2011.

PAVÃO, Bianca. Aspectos socioambientais da atividade mineradora em Minas Gerais: uma análise crítica sobre o rompimento da barragem de Fundão. In: FALCÃO, Joaquim; PORTO, Antônio José M.; ALCÂNTARA, Paulo Augusto F. de. *Depois da Lama: Mariana e as consequências de um desastre construído*. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

POGREBINSCHI, Thamy. Judicialização ou representação: Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTO et al. Reflexões sobre a dependência mineral em Mariana. In: FALCÃO, Joaquim; PORTO, Antônio José M.; ALCÂNTARA, Paulo Augusto F. de. *Depois da Lama: Mariana e as consequências de um desastre construído*. Belo Horizonte: Letramento, 2016.

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira. Curitiba: Juruá, 2011. Capítulo III.

RÊGO, Cristiane. Do Fenômeno da Judicialização. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2a33b11cfa5f7f31>>. Acesso em 05.12.2017.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Licenciamento ambiental e judicialização: o caso de Belo Monte. In: PINTO, Élide Graziane; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre (org.). *Judicialização, orçamento público e democratização do controle de políticas públicas*. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, p. 143-167.

SANTOS, Boaventura de S. *et al.* Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.30, p.29-62, fev. 1996.

SILVA, Virgílio Afonso. O STF e o controle de constitucionalidade: de liberação, diálogo e razão pública. *Revista de Direito Administrativo*, 250, p.197-227, 2009.

SOARES, José Luiz. A judicialização da política segundo a atuação do Ministério Público na área ambiental. In: MOTA, Maurício; MOTTA, Luiz Eduardo (org.). *O Estado Democrático de Direito em questão: teorias críticas da judicialização da política*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

TAYLOR, Matthew. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. In: *Dados*, v.50, n.2, Rio de Janeiro, p. 229-257, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo, Martins Fontes, 2001, p.111-126; 157-168; 274-282; 289-305.

VERÍSSIMO, Marcos Paulo. A Constituição de 1988 vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial à brasileira. *Revista Direito GV*, v.8, p 407-440, jul.-dez. 2008.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo social*, v.19, n.2, p.39-85, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, v.8, p 441-463, jul.-dez. 2008.