

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
NÍVEL MESTRADO**

**RODRIGO DRESCH**

**A INTERAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO TRABALHO DO ESPÍRITO SANTO: UM ESTUDO A PARTIR DO DESASTRE  
DA SAMARCO**

**São Leopoldo  
2020**

RODRIGO DRESCH

**A INTERAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO TRABALHO DO ESPÍRITO SANTO: UM ESTUDO A PARTIR DO DESASTRE  
DA SAMARCO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Orientadora: Profa. Dra. Monika Dowbor  
Coorientadora Profa. Dra. Roberta Carnelos Resende

São Leopoldo  
2020

D773i      Dresch, Rodrigo.  
A interação entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo : um estudo a partir do desastre da Samarco / Rodrigo Dresch. – 2020.  
99 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2020.  
“Orientadora: Profa. Dra. Monika Dowbor  
Coorientadora Profa. Dra. Roberta Carnelos Resende.”

1. Ministério Público do Trabalho. 2. Sociedade civil.  
3. Desastre. 4. Samarco. I. Título.

CDU 347

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517)

RODRIGO DRESCH

**A INTERAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO TRABALHO DO ESPÍRITO SANTO: UM ESTUDO A PARTIR DO DESASTRE  
DA SAMARCO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Monika Weronika Dowbor – UNISINOS

---

Roberta Cornelos Resende – UNISINOS

---

Juliane Sant'Ana Bento – UNISINOS

---

Ernesto Isunza Vera - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en  
Antropología Social

Às vítimas do desastre de Mariana...

## AGRADECIMENTOS

Meus pais, meu irmão, meus avós (in memoriam) e meus afilhados sempre serão as primeiras pessoas as quais irei agradecer. Permanecerei agradecendo para sempre por tudo que me proporcionaram e me proporcionam. São minhas fontes de inspiração, astúcia e educação. Balizaram meu caráter e minha busca interminável pelo saber.

Minha eterna namorada Kéka, que persiste em dizer que minha inteligência merece mais estudo, mais dedicação e obstinação pelos meus objetivos. Foste minha entusiasta para buscar o título de Mestre e isso sempre estará na minha memória, especialmente quando entrar numa sala de aula e me chamarem de professor.

À minha orientadora Monika Dowbor, sobre quem discorro a todos como uma “polonesa querida”, de sabedoria e paciência imensas, com uma capacidade incomensurável de transmitir conhecimento. Não tenho palavras para descrever o quanto ela me inspira, do quanto ela me mostrou que a academia pode ser um lugar saudável e propício à criação de grandes vínculos. Tu és uma das pessoas sábias que passaram na minha vida e me trouxe ensinamentos eternos!

Roberta, minha co-orientadora, não existe possibilidade de “planilhar” e “rodar os dados” dos elogios que guardo a ti! Sempre disposta a ajudar com tuas visões distintas e explicadas com a máxima eficiência. Ajudaste a encontrar o cerne desta dissertação com tuas perguntas retóricas e pensamento exato.

Aos colegas do grupo “Sem o Rio e Sem o Mar”, professor Aloisio, que me assustou na primeira aula do Mestrado perguntando o que eu sabia sobre sociologia e sempre deixava as reuniões mais gostosas com frutas orgânicas; Manu, uma amiga que ganhei no Mestrado e que me ajudou demais com sua eficiência e conhecimento; Igor, meu amigo jornalista e agora cientista político; professor Frederico; e o bolsista André, que teve participação fundamental nos dados apresentados neste trabalho.

A todos os demais que me apoiaram e me encorajaram, especialmente meus sócios do Escritório, minha cunhada e a família da Kéka!

## RESUMO

Em novembro de 2015, o Brasil sofreu o maior desastre socioambiental de sua história, conhecido como desastre da Samarco. Um arranjo institucional especial foi criado para mitigar os danos, envolvendo diversos órgãos públicos, entre os quais, verificou-se a atuação do Ministério Público. Neste trabalho, com base na literatura que trata da interação entre o Ministério Público e a sociedade civil, nos perguntamos sobre o papel do Ministério Público do Trabalho (MPT) no encaminhamento e resolução de problemas e conflitos relacionados ao trabalho no contexto de desastre, bem como verificamos de que forma se deu esta relação na busca de mitigação dos danos. A análise de dados obtidos em mais de 1500 documentos anexados ao inquérito civil instaurado pelo Ministério Público do Trabalho no Estado de Espírito Santo mostra o protagonismo compartilhado entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Ministério Público do Trabalho. Sociedade Civil. Desastre. Samarco.

## RESUMEN

En noviembre de 2015, el Brasil sufrió el mayor desastre social y ambiental de su historia, conocido como el desastre de Samarco. Se creó un arreglo institucional especial para mitigar los daños que involucraba a varios organismos públicos, entre los que se encontraba el Ministerio Público. En este trabajo, basado en la literatura que trata de la interacción entre el Ministerio Público y la sociedad civil, nos preguntamos sobre el papel de lo Ministerio Público del Trabajo en la remisión y resolución de problemas y conflictos laborales en el contexto del desastre, así como en la determinación de cómo se produjo esta relación en la búsqueda de la mitigación de los daños. El análisis de los datos obtenidos de más de 1500 documentos anexos a la investigación civil establecida por lo Ministerio Público del Trabajo en el Estado de Espírito Santo muestra el protagonismo compartido entre lo Ministerio Público del Trabajo y la sociedad civil.

**Palabras clave:** Ministerio Público del Trabajo. Sociedad Civil. Desastre. Samarco.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos relatórios conforme tipo de repertório de ação .....	33
Quadro 2 – Classificação dos relatórios conforme conteúdo da ação.....	34
Quadro 3 – Atores que se relacionaram com a Fundação Renova com relação às atividades pesqueiras.....	36
Quadro 4 – Repertório de ação da Fundação Renova com relação as atividades pesqueiras.....	36
Quadro 5 – Conteúdo da ação da Fundação Renova com relação as atividades pesqueiras.....	37
Quadro 6 – Requerentes de audiências no Inquérito Civil .....	66
Quadro 7 – Frequência de convidados nas audiências do MPT .....	67
Quadro 8 – Presença de convidados por requerente de audiência.....	67
Quadro 9 – Frequência de assuntos nas audiências .....	68
Quadro 10 - Frequência de assunto por requerente da audiência .....	69
Quadro 11 – Frequência de requerimentos por requerente por ano .....	73
Quadro 12 – Frequência assunto.....	74
Quadro 13 – Frequência de requerimento de órgãos do assunto 1 .....	76
Quadro 14 – Frequência de requerimento de órgãos do assunto 2 .....	77
Quadro 15 – Pontos de Acesso utilizados pelos requerentes .....	79

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>14</b>
<b>3 O DESASTRE DE MARIANA.....</b>	<b>20</b>
3.1 ARRANJO DE GOVERNANÇA DO DESASTRE E O LUGAR DA SOCIEDADE CIVIL..	24
3.2 A FUNDAÇÃO RENOVA E A RETOMADA DAS ATIVIDADES AQUÍCOLAS E PESQUEIRAS .....	32
<b>4 BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>39</b>
4.1 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E SEU PAPEL ATUAL .....	40
4.2 O INQUÉRITO CIVIL .....	43
4.3 A RELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM A SOCIEDADE CIVIL NA FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
4.4 O CONCEITO DA SOCIEDADE CIVIL.....	52
4.5 A CONTEMPORÂNEA DEFINIÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL E A CRÍTICA AO DEBATE NOS ANOS 1990.....	56
4.6 A INTERDEPENDÊNCIA ESTADO – SOCIEDADE CIVIL .....	59
<b>5 A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (PROCURADORIA DE COLATINA) E A SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>62</b>
5.1 ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS OCORRIDAS NO INQUÉRITO CIVIL.....	65
5.2 OS PONTOS DE ACESSO DA SOCIEDADE CIVIL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO .....	71
5.3 COM A PALAVRA, A SOCIEDADE CIVIL.....	80
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>93</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema do presente estudo surgiu a partir de nossa participação no grupo de pesquisa “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo”, projeto de pesquisa financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela qual sou bolsista. Especificadamente dentro deste grupo de pesquisa, juntamente com minha orientadora, outros professores, alunos do mestrado e bolsistas de iniciação científica da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, estudamos as novas políticas públicas aplicadas a partir do desastre da Samarco, as relações intergovernamentais e as relações socioestatais surgidas a partir de então.

Este trabalho de pesquisa buscou identificar, a partir do caso do desastre da Samarco, ocorrido em novembro de 2015, se houve algum padrão de interação entre o Ministério Público do Trabalho e os segmentos da sociedade civil que tiveram os seus direitos civis atingidos. Para tanto, far-se-á uma revisão bibliográfica sobre a relação entre o Ministério Público e a sociedade e seu papel na formação das políticas públicas. Posteriormente, analisar-se-á o caso da Samarco, especialmente através do Inquérito Civil instaurado pela 17ª Procuradoria do Trabalho do Espírito Santo, com relação ao desastre de Mariana, com o fito de avaliar se a sociedade civil participou, ou não, da construção das políticas públicas mitigadoras do desastre.

É no contexto dessas relações e no caso de desastre que nos perguntamos de que maneira se estabelecem as interações entre aqueles que buscam seu direito ao trabalho e renda, atingido em cheio pelo desastre, e o Ministério Público do Trabalho (MPT), de modo a contribuir para a compreensão sobre os canais de acesso ao Estado disponíveis aos atingidos para demandarem seus direitos. O Ministério Público tem se tornado presente também em casos de conflitos socioambientais, na medida em que intermedeia a assinatura de Termos de Ajuste de Conduta, que são formas extrajudiciais de resolver o conflito e a responsabilização pelo crime (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014). Ademais, sua atuação como ator que interfere na produção de políticas públicas, torna a pergunta sobre seu papel no caso da mitigação de violação dos direitos das comunidades, grupos e indivíduos relevante. Em que medida o Ministério Público do Trabalho

assume protagonismo neste caso? A sociedade civil o procura, reconhecendo nele um ator capaz de interferência nos processos que dizem respeito a direitos violados e à reparação de danos?

Partindo da revisão da literatura sobre a análise das relações entre o Ministério Público com a sociedade civil na formação de políticas públicas, este trabalho faz um estudo de caso que analisa como se deram as interações entre a sociedade civil e o Ministério Público de Trabalho do Espírito Santo (Procuradoria de Colatina) através de documentos obtidos de um inquérito civil instaurado pelo citado órgão, relacionados ao período imediatamente posterior ao desastre, até abril de 2019. A escolha deste Ministério Público se deu em virtude da proximidade da pesquisa com as cidades de Colatina e Linhares – Espírito Santo – e também pelo fato de que esta Procuradoria do Trabalho ficou responsável, no Estado do Espírito Santo, para lidar com as matérias referentes ao desastre de Mariana. Para a pesquisa, foram escolhidos todos os documentos que tratavam da relação entre o Ministério Público do Trabalho, a sociedade civil, o Estado e a empresa infratora, uma vez que são os documentos que expressam, de forma mais clara e objetiva, como se deu essa relação.

Desde os anos de 1990, as relações entre a sociedade civil e o Ministério Público e seus efeitos na formação e implementação de políticas públicas se tornaram objeto de estudo no mundo acadêmico, bem como cresceu a preocupação da sociedade civil em relação ao tema (VIANNA, 1999). Apresentado inicialmente como uma busca da intervenção do Judiciário para decidir questões relativas às disputas da política institucional, transcendeu estes limites para incluir a busca de soluções no sistema judicial de problemas cotidianos relacionados à produção das políticas públicas e à garantia de direitos sociais básicos (LOPES, 2005). O debate sobre a concretização dos direitos humanos também deixa de ser tratado como uma relação entre indivíduo, sociedade e Estado, representado nos Poderes Executivo e Legislativo, para incluir o Ministério Público e o Poder Judiciário (BARROSO, 2012; MORAES, 2013).

O principal objetivo desse trabalho é analisar de que forma se deu a interação entre a sociedade civil e o Ministério Público na produção de políticas públicas. Já os objetivos específicos são: 1) analisar em que medida o Ministério Público do Trabalho assume o protagonismo no caso do desastre da Samarco no Estado do Espírito Santo; 2) verificar se a sociedade civil procura o Ministério Público do

Trabalho, reconhecendo este como ator capaz de interferência no processo de construção e cobrança das políticas públicas mitigatórias. Para tanto, buscou-se respaldo nas abordagens que tratam da produção de políticas públicas através da relação entre o Ministério Público e a sociedade civil.

A Carta Magna de 1988 reafirmou tendências já existentes e ampliou sobremaneira as possibilidades de intervenção do Ministério Público na política, em busca da garantia dos direitos sociais. Essa amplificação modificou a fronteira anteriormente existente entre o sistema político e o sistema judicial, uma vez que entregou a uma instituição vinculada à justiça a atribuição de zelar pelo patrimônio público e pela efetividade dos serviços públicos (ARANTES, 2000, p. 16).

A partir do aumento do poder do Ministério Público e das diversas questões surgidas desde a década de 1990, as Ciências Sociais e a Ciência Política passaram a dar mais atenção ao assunto. Nessas áreas, especificadamente, existem três correntes diversas que tratam do assunto (DAROS, 2009, p. 37).

A primeira corrente ressalta o papel negativo da atuação do Ministério Público defronte à sociedade civil. A leitura realizada pelos autores que podem ser enquadrados nesta perspectiva vê o Ministério Público, fundamentalmente, como um órgão tutelar, que busca, ao representar a sociedade civil, substituí-la, avocando-se único titular verdadeiramente capaz de defender seus interesses e de agir em prol de um bem público que transcenda as motivações particulares, potencialmente presentes na atuação direta destes grupos – considerando a sociedade brasileira como sendo hipossuficiente. Nessa linha, destacam-se os estudos de Rogério Bastos Arantes (1999; 2000; 2002; 2019), bem como os de Fábio Kerche (2007; 2009; 2018) e Júlio Aurélio Vianna Lopes (1998; 2003; 2005).

Em flagrante contraste com a doutrina acima relacionada, surgiu uma segunda corrente, destacando-se os estudos decorrentes da parceria firmada entre a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenados por Luiz Werneck Vianna (VIANNA; BURGOS, 2002; 2005). Se a visão anterior se apresentava pessimista em relação à atuação do Ministério Público, esta parece bastante otimista no que se refere às interações entre a sociedade civil e o Ministério Público.

Por fim, pode-se identificar um terceiro conjunto de autores que adota uma visão alternativa aos dois grupos anteriormente expostos, observando tanto as potencialidades como as limitações da atuação do Ministério Público no Brasil

contemporâneo. Neste universo de análise, importa mencionar especialmente os trabalhos de Débora Alves Maciel (2002; 2006) e aquele resultante de sua parceria com Andrei Koerner (KOERNER; MACIEL, 2002). Os autores ressaltam a necessidade de trabalhos menos generalizantes e, portanto, mais específicos e aprofundados sobre as diversas instâncias e formas de atuação do Ministério Público, evitando a construção de imagens totalizantes e lineares. Apesar dos estudos generalistas em relação à interação entre o Ministério Público e a sociedade civil, não foram encontrados trabalhos científicos, livros ou artigos que tratassem especificadamente desta relação.

A análise das relações entre o Ministério Público do Trabalho (Procuradoria de Colatina) e a sociedade civil se dará a partir dos conceitos da institucionalização da sociedade civil, especialmente os conceitos de “encaixe” e “pontos de acesso”. Segundo Skocpol (1992), o conceito de encaixe é: a institucionalização resultante das interações socioestatais. Logo, em determinados casos, os processos de interação permitiam aos atores sociais construir encaixes com o Estado, tratados, também, como “pontos de acesso”. A partir do estudo de casos empíricos, verificar-se-á através de quais pontos de acesso a sociedade civil reivindica os seus direitos. Nessa senda, poderão ser identificadas as potencialidades da relação entre o Ministério Público e a sociedade civil.

Com base na literatura consultada, surgiram as seguintes questões: 1) em qual medida o Ministério Público do Trabalho assumiu protagonismo neste caso? 2) a sociedade civil procurou o Ministério Público do Trabalho, reconhecendo nele um ator capaz de interferência nos processos que dizem respeito à mitigação de danos causados aos atingidos? 3) quais foram os meios de acesso que a sociedade civil utilizou para estabelecer relação com o Ministério Público do Trabalho?

A partir destas questões surgiram as seguintes hipóteses: 1) O Ministério Público do Trabalho atua em nome da sociedade civil sem escutar as suas demandas (pressupõem a hipossuficiência da sociedade civil); 2) O Ministério Público do Trabalho, atuando em conjunto com a sociedade civil, fortalece as reivindicações desta.

O trabalho foi dividido em cinco capítulos, além da parte introdutória. O primeiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. O segundo capítulo traz uma contextualização do desastre, ressaltando a criação do arranjo de governança, apresenta breves

resultados da pesquisa “Sem o Rio, Sem o Mar”, na qual foram verificadas as ações da Fundação Renova com relação à mitigação dos danos causados aos pescadores de Colatina e Linhares (ES). O terceiro capítulo traz a trajetória histórica do Ministério Público, em especial do Ministério Público do Trabalho e apresenta as possibilidades de um inquérito civil (objeto de análise empírica posterior). O quarto capítulo trata dos conceitos de sociedade civil e os meios de institucionalização de seus movimentos. O último capítulo demonstra os resultados da pesquisa empírica, com dados quantitativos e qualitativos através da realização de entrevistas semiabertas.

## 2 METODOLOGIA

Diante das pretensões do presente estudo, acima apresentados, serão demonstrados os procedimentos metodológicos condicionados para a pesquisa que fundamenta a dissertação. A partir desse delineamento é possível observar o pretense caminho a ser percorrido em relação à pesquisa e sua produção de dados.

O estudo apresenta abordagem qualitativa, que trabalha com o universo de significados, motivos, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações. Lida com interpretações das realidades sociais e essa abordagem tem, inclusive, o intuito de devolver resultados aos participantes (BAUER; GASKELL, 2002, p. 35). Além disso, apresenta também uma abordagem quantitativa através dos dados obtidos no inquérito civil que trata do desastre da Samarco e que foi analisado no presente trabalho.

Com as descobertas ocorridas dentro do grupo de pesquisa “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo” através de sites, legislação, fontes secundárias e de uma viagem a campo realizada por mim, surgiu a ideia de estudar a relação entre o Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo com a sociedade civil. Tendo em vista meu trabalho jurídico cotidiano, na área do Direito do Trabalho, percebi a possibilidade de coadunar os resultados obtidos na pesquisa com uma análise da relação estabelecida entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil, somando meu conhecimento jurídico com a análise sociológica da relação.

A pesquisa empírica será conduzida com base num estudo de caso, entendendo o caso como um fenômeno, cujo estudo objetiva iluminar um conjunto maior de casos (RAGIN, 1992). A relação entre o Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo e a sociedade civil é o nosso caso. Sua seleção foi orientada teoricamente, especialmente no referencial teórico que será descrito abaixo e que prescinde de casos empíricos para definição de suas teorias.

Um estudo de caso, conforme John Gerring (2007, p. 20), pode ser entendido como “o estudo intensivo de um único caso em que a finalidade desse estudo é - pelo menos em parte - lançar luz sobre uma classe maior de casos (a população)”. Além disso, “a pesquisa de estudo de caso pode incorporar vários casos, ou seja, vários estudos de caso. No entanto, em um determinado ponto já não será possível

investigar esses casos de forma intensiva” (GERRING, 2007, p. 20). A seleção de evidências depende do objetivo que guia o pesquisador (RAGIN, 1992, p. 6). Nesta dissertação, o norte será dado pela questão teórico-analítica de descrever situações previstas pela literatura que trata da produção de políticas públicas através da relação entre o Ministério Público e a sociedade civil. A pesquisa se desenvolveu a partir de uma ideia geral e um interesse em uma pergunta de pesquisa dirigida. Assumiu-se, então, uma perspectiva de pesquisa que foi atualizada a partir de teorias e da literatura em vários níveis (FLICK, 2009, p. 42).

O trabalho foi dividido em quatro partes: a contextualização do desastre; a trajetória histórica do Ministério Público, especialmente o Ministério Público do Trabalho; descrição dos conceitos de sociedade civil e os meios de institucionalização dos seus movimentos e; por fim, os resultados da pesquisa empírica com dados quantitativos e qualitativos.

Através das definições dos tópicos acima relacionados, foi realizado um estudo de caso para verificar como se deu a relação do Ministério Público do Trabalho com a sociedade civil – no novo conceito brasileiro –, se suas demandas foram escutadas e levadas adiante pelo Ministério Público e de que forma elas foram levadas adiante.

Importante trazer, em um primeiro momento, a metodologia utilizada no Projeto “Sem o Rio Sem o Mar”, que serviu como base para a presente pesquisa. Para dar luz à pesquisa realizada nos baseamos em um levantamento de dados e análise de relatórios mensais da Fundação Renova, desde janeiro de 2016 até maio de 2019, publicados no site da Fundação. Destes documentos, foram extraídas todas as informações relativas a quatro áreas, a saber: água, turismo, saúde e pesca em dois municípios de Linhares e Colatina (ES). Como resultado, a pesquisa apontou que, mesmo passados mais de quatro anos do rompimento da barragem, as políticas públicas mitigatórias praticamente não foram colocadas em prática, pois foram realizadas muitas reuniões e quase nenhuma ação foi implementada, principalmente no que diz respeito aos pescadores.

A pesquisa partiu da revisão bibliográfica sobre a relação entre a sociedade civil e o Ministério Público na formulação de políticas públicas. Essa revisão permitiu a reconstrução das teorias sobre a judicialização de políticas públicas através do Ministério Público e o conceito de sociedade civil.

Depois de realizada a revisão bibliográfica sobre a relação do Ministério Público com a sociedade civil na produção de políticas públicas, foram pesquisados os trabalhos atuais, ou seja, um levantamento do estado da arte, de teses, dissertações e artigos que tratavam da relação entre a sociedade civil e o Ministério Público. Essa pesquisa foi realizada através dos seguintes descritores: “Ministério Público”; “Judicialização”; “Políticas Públicas”; “Sociedade Civil”. A principal finalidade da pesquisa bibliográfica é proporcionar aos pesquisadores o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo (OLIVEIRA, 2007, p. 69). Essa busca de dissertações, teses e artigos, que foi realizada no portal da CAPES, através do sitio da Scielo e através de pesquisas em diversas universidades, não restou exitosa no que tange ao cerne desta dissertação. Foram encontrados trabalhos jurídicos que tratavam do Ministério Público do Trabalho, mas nenhum trabalho que tratou a relação entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil e de que forma se dá essa relação.

Estabelecidos os conceitos teóricos e o estado de arte do assunto tratado iniciou-se a parte empírica da pesquisa.

No que diz respeito à pesquisa documental, que se caracteriza pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico (OLIVEIRA, 2007, p. 69), foram avaliados diversos documentos que foram obtidos através do Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo. Apesar da dificuldade de obtenção dos documentos diretamente com o Procurador do Trabalho responsável pelo caso, através do meu acesso pessoal como advogado, obtive alcance ao Inquérito Civil referente ao Desastre de Mariana. Neste Inquérito Civil estão todos os documentos, requisições, atas, despachos, certidões e todos os movimentos referentes ao caso em apreço.

Foram avaliados documentos de novembro de 2015 (momento imediato pós-desastre) até abril de 2019. Em um primeiro ato, foram analisadas todas as audiências ocorridas neste período, num total de 42 (quarenta e duas). Verificou-se quem participou das audiências, quem foram os convidados, quais foram os assuntos tratados e quais foram as resoluções tomadas pelo Ministério Público. A partir das audiências foi possível perceber que as interações da sociedade civil, Estado e empresa atingida se davam com o Ministério Público através de outros meios além da audiência. Neste interim, foram avaliados quase 1500 (mil e quinhentos) documentos do Inquérito Civil e foram separados todos os documentos

em que houve procura da sociedade civil, por indivíduos, da empresa infratora e do Estado ao Ministério Público. Com esse critério, foram selecionados mais de 350 (trezentos e cinquenta) documentos para análise. É importante ressaltar que os documentos levaram em conta os requerimentos da empresa infratora e do Estado, pois muitas vezes estes documentos eram respostas às demandas trazidas pela sociedade civil/indivíduos ao Ministério Público do Trabalho.

Através da análise dos documentos do inquérito civil, estabeleceram-se algumas categorias para análise dos dados obtidos. Foram separados os requerentes, os convidados, assunto e deliberações realizadas nas audiências. Quanto aos demais documentos analisados, criaram-se categorias quanto ao requerente, meio de requerimento e assunto tratado. Foi possível, dessa forma, adquirir dados quantitativos a fim de esclarecer de quem era a iniciativa, quantas vezes determinado assunto foi tratado e quais foram as deliberações (resoluções) de modo a responder as hipóteses .

Além dos documentos acima citados, foi possível verificar que foi assinado apenas um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em 15 de novembro de 2015, entre a empresa infratora e o Ministério Público do Trabalho, que trata principalmente do abastecimento de água, mas que não trata sobre as condições dos trabalhadores. O documento foi assinado em conjunto com o Ministério Público Estadual e o Ministério Público da União.

Concluídas as análises das atas de audiências e dos mais de 350 (trezentos e cinquenta) documentos separados, foram realizadas entrevistas com quatro pessoas relacionadas com a sociedade civil organizada, bem como foram utilizados trechos de uma conversa informal com um presidente de uma associação de pescadores. Três entrevistados tiveram diversos contatos diretos com o Ministério Público do Trabalho, tanto nas audiências, quanto através de requerimentos. A última entrevista foi realizada com um membro da sociedade civil organizada que nunca procurou o Ministério Público do Trabalho (a mesma pessoa que foi entrevistada de maneira informal anteriormente). Apesar de diversas tentativas (e com a dificuldade da distância) não foi possível entrevistar o Procurador do Trabalho responsável pelo caso. Optamos, então, por partir de uma visão única e exclusiva da sociedade civil.

As entrevistas foram realizadas de forma semiaberta. A entrevista com a técnica semiaberta teve como objetivo verificar a interação do Ministério Público do

Trabalho com a sociedade civil e foi composta, inicialmente, das seguintes perguntas (já passadas as apresentações preliminares com o entrevistado):

1. Quando ocorreu o desastre de Mariana, qual foi a atitude imediata do Ministério Público do Trabalho?
2. Foram os atingidos que procuraram o Ministério Público do Trabalho para mitigação dos danos ou o Ministério Público do Trabalho procurou a sociedade civil para debater?
3. Como se deu a relação entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho? Havia uma relação anterior entre vocês e o Ministério Público do Trabalho?
4. Foram realizadas reuniões entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil para verificar as demandas? Foram realizadas audiências públicas com os atingidos e com a empresa causadora do dano?
5. Nessas reuniões/audiências públicas participavam todos os atingidos ou apenas os líderes comunitários, tais como presidentes das associações de moradores, pescadores, entre outros? Os assuntos tratados nestas audiências eram levantados pelo MPT ou eram assuntos levados pela sociedade civil?
6. As lideranças da sociedade civil realizavam reuniões com todos os atingidos antes de participar de reuniões/audiências públicas no Ministério Público do Trabalho?
7. Depois de firmado o termo de ajustamento de conduta entre a União e a Samarco, o Ministério Público do Trabalho permaneceu em contato com a sociedade civil para verificar se os danos estavam sendo mitigados?
8. Foi criada alguma forma de organização civil a partir do acidente para a reinvidicação de direitos?
9. A sociedade civil se sentiu representada pelo Ministério Público do Trabalho?
10. Por que a procura pelo Ministério Público do Trabalho e não pelas prefeituras/estado?
11. As demandas levadas ao Ministério Público do Trabalho obtinham resultados? As demandas eram resolvidas ou, ao menos, respondidas?

Depois de realizadas as entrevistas com os membros da sociedade civil que estiveram em contato com o Ministério Público do Trabalho, realizou-se uma análise das entrevistas sob o prisma das teorias levantadas por autores que tratam da

relação entre o Ministério Público e a sociedade civil na formação das políticas públicas e com os dados obtidos através do inquérito civil.

Dessa forma, ficam delimitados os métodos que foram utilizados na presente pesquisa e que se pretende tenham servido como escopo teórico e empírico para análise da relação entre o Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo e a sociedade civil no caso do desastre da Samarco.

### 3 O DESASTRE DE MARIANA

No dia cinco de novembro de 2015, o Brasil sofreu o pior desastre ambiental de sua história. Foram 34 milhões de metros cúbicos de rejeito de minério de ferro que jorraram do complexo de mineração operado pela Samarco, na cidade de Mariana, em Minas Gerais. A lama carregada de rejeito percorreu 55 km do Rio Gualaxo do Norte e outros 22 km do Rio do Carmo até desaguar no Rio Doce. O lamaçal que se espalhou rapidamente pela região matou 19 pessoas, destruiu centenas de casas, deixou um milhão de famílias sem água e trabalho e acabou com a biodiversidade da bacia do Rio Doce, chegando ao mar 17 (dezessete) dias depois. De acordo com Bowker Associates (2015)<sup>1</sup>, esse foi o maior desastre envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, considerando os registros iniciados em 1915.

O volume de rejeitos liberado pelo rompimento da barragem fez surgir um fluxo de lama que rapidamente atingiu as “artérias fluviais” na bacia do Rio Doce, causando fortes impactos ambientais em termos ecológicos e sociais. A cerca de 3 km do Dique, a localidade de Bento Rodrigues foi atingida pela lama 15 minutos após o desastre, tendo grande parte de sua estrutura urbana aniquilada. Depois, levada até o Córrego de Santarém até o Rio Gualaxo do Norte, parte significativa dos rejeitos chegou ao Rio do Carmo e atingiu, imediatamente, o Rio Doce, acompanhada por uma onda de cheia que promoveu inundações em diversos trechos. Passados 17 dias, no dia 21 de novembro de 2015, a água com os rejeitos alcançou o Oceano Atlântico, no Distrito de Regência, na foz do Rio Doce, e se espalhou por uma extensão superior a 10 km no litoral do Espírito Santo. Os rejeitos foram sendo espalhados paulatinamente pelos processos pluviais e fluviais, mantendo os sedimentos do desastre nas águas do Rio Doce por um período de tempo que ainda é impossível de se estimar.

Além das grandes perdas materiais e ambientais, acima de tudo está a tragédia humana envolvida no desastre, que foi um dos principais agentes mobilizadores nos dias imediatamente posteriores ao rompimento da barragem. A inexistência de um plano emergencial efetivo, a possível ausência de capacidade do

---

<sup>1</sup> BOWKER ASSOCIATES. **Samarco dam failure largest by far in recorded history**. 2015. Disponível em: <<https://lindsaynewlandbowker.wordpress.com/2015/12/12/sa-marco-dam-failure-largest-by-far-in-recorded-history/>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

Estado e da empresa infratora de prestarem o devido atendimento às vítimas aumentou consideravelmente o sofrimento dos atingidos pelos rejeitos de minério. Inobstante, a incompetência dos mesmos agentes em oferecer informações sobre o ocorrido gerou um sentimento de forte ansiedade na população brasileira que se manifestou prestando grande solidariedade às vítimas.

Como resposta imediata à tragédia, nos primeiros dias após o desastre, diferentes movimentos sociais e Organizações Não Governamentais (ONGs) se mobilizaram para prestar apoio às vítimas tanto na assistência médica e pessoal, como na busca pela garantia de seus direitos. Mas além destas, notou-se uma grande atuação do Ministério Público e das Defensorias Públicas na busca de apoio e informações de direitos para os atingidos.

Por vários dias, milhares de pessoas chegaram a ficar sem água devido à impossibilidade de abastecimento. Retomado o fornecimento, não havia certeza sobre a potabilidade do líquido a que tinham acesso. As comunidades que habitam as margens do rio não estão conseguindo seguir vivendo das atividades econômicas que historicamente praticavam, já que o rio de que dependiam está morto, ou seja, o nível de poluição é tão alto que não há vida animal e vegetal capaz de sobreviver em tal ambiente fluvial (GALILEU, 2015).

Além de ter ameaçado de extinção espécies animais e vegetais, o desastre provocou a morte de mais de 11 toneladas de peixes, impactou fauna, flora, áreas marítimas e de conservação, causando prejuízos às atividades pesqueira, agropecuária, ao turismo e ao lazer na região. Imediatamente, 19 pessoas morreram, sendo 13 trabalhadores de empresas terceirizadas que prestavam serviços para a Samarco (XAVIER; VIEIRA, 2016, p. 198).

Comunidades urbanas e rurais; cidades e vilarejos; agricultores, ribeirinhos, pescadores, indígenas e quilombolas que viviam do rio e com o rio ficaram à mercê do tempo e sem respostas. O Rio Doce que lhes representava não só a principal fonte de água, como também de alimento, de renda, de lazer, de vida. A tragédia provocada pela empresa Samarco sobre o Rio Doce trouxe, para muitos, a destruição de seus territórios e a inviabilização de seus modos de viver. No entanto, a relativização da gravidade dos impactos provocados, acompanhada da insistente impunidade da empresa, revela marcas profundas e permanece entranhada nas relações sociais e políticas no Brasil, como herança viva do processo colonizatório (FERREIRA, 2016, p. 268).

Se esses povos e comunidades já se encontravam inseridos num lugar de subalternidade em relação ao desenvolvimento nacional, a destruição do Rio Doce significou, em muitos casos, o “golpe fatal” de destruição das possibilidades de seus modos de viver. Mesmo que tenha havido resistência inicial, essa resistência foi violentamente sufocada, ora pela repressão policial, ora pelo posicionamento de gestores públicos e pela insistente impunidade da empresa frente às multas que lhes foram destinadas. Neste sentido, muito embora tenham perdido seu território de vida em decorrência da ação de uma das maiores empresas do país, seus direitos raramente foram reconhecidos pelo Estado (FERREIRA, 2016, p. 297).

Diversas cidades do Espírito Santo, especialmente as que existem à margem do Rio Doce, têm o comércio e diversos profissionais vinculados com a pesca. Inclusive, o município de Linhares era o principal produtor de tilápias do Brasil. Estas cidades possuem diversas comunidades afastadas dos grandes centros e que viviam essencialmente da pesca. Destacam-se os distritos de Regência e Povoação (cidade de Linhares) que ficam a mais de 40 km do centro da cidade, com grande dificuldade de locomoção entre um e outro, onde praticamente todos os moradores se sustentavam exclusivamente da pesca. A população destes pequenos distritos já era marginalizada e tornaram-se ainda mais excluídos depois do desastre da Samarco.

Além de grandes perdas comerciais, no que diz respeito à agricultura e ao turismo, a destruição do Rio Doce provocou a perda do pescado, principal fonte de alimento e renda das comunidades pesqueiras. Segundo o presidente da Colônia de Pesca “Caboclo Bernardo” (Z-6), as comunidades de Mascarenhas (Baixo Guandu), Maria Ortiz (Colatina) e Regência (Linhares), além da própria Colônia de Pesca “Caboclo Bernardo” (Z-6), possuíam cerca de 770 pescadores nos municípios de Marilândia a São Mateus cadastrados no Ministério da Pesca, além dos outros pescadores “de fato”, ou seja, aqueles que vivem da atividade pesqueira, muito embora não sejam oficialmente cadastrados (FERREIRA, 2016, p. 299). Todos perderam sua atividade laboral e não possuíam habilidades para exercer qualquer outra atividade.

Segundo Ferreira (2016, p. 299), ainda, o presidente da Associação de Pescadores de Colatina contabilizou 270 pescadores no município, afirmando que, logo após o desastre, todos os pescadores estavam com o freezer cheio de peixes pescados antes dos rejeitos da Samarco atingirem a localidade. No entanto, a venda

do pescado cessou, tendo em vista a desconfiança dos consumidores de estarem consumindo peixes contaminados; e essa queda no consumo prejudicou três gerações de pescadores (entre 15 e 60 anos). Para o presidente da Associação, junto da atividade pesqueira, existe o risco da perda de saberes da pesca, presentes nas técnicas utilizadas, nas embarcações e no conhecimento acerca das espécies e do rio. Para essas famílias, o Rio Doce representava a quase exclusiva atividade de produção de alimento e de renda, que era realizada por homens e mulheres.

A tragédia já começou pela ausência de qualquer aviso de emergência que possibilitasse a fuga das pessoas da monumental massa de rejeitos que descia ferozmente pelo vale em Bento Rodrigues (Mariana-MG), e se estendeu no assédio da empresa Samarco junto às comunidades carentes com falsas promessas e fazendo parecer que indenizações financeiras trariam de volta a vida “normal” dos atingidos. Na Vila de Regência, conforme disse Ferreira (2016, 301), a empresa espalhou junto aos moradores a ideia forjada da “melhoria de vida” a partir da destruição do Rio Doce e, por um tempo, contratou algumas lideranças – com o intuito de apresentar aspectos positivos – para a prestação de serviços humilhantes, tais como o monitoramento das boias que foram colocadas nas margens do rio, teoricamente para conter os densos rejeitos da mineração.

A contar da impunidade da empresa, presente na ausência de pagamento das multas e no fornecimento de água de péssima qualidade ou de qualidade duvidosa às famílias atingidas – como em Regência e Colatina – a preocupação do Governo em manter o status e o poder da empresa infratora se torna ainda mais evidente com o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) firmado entre a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton. Uma Fundação de direito privado foi criada para administrar aplicação dos R\$ 20 bilhões oriundos das empresas na recuperação da bacia do Rio Doce.

Esse Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), formulado em 2016, não teve a participação de entidades da sociedade civil e tão pouco dos atingidos. O Ministério Público (Estadual e Federal) e a Defensoria Pública (Federal e Estadual) não convalidaram os termos expostos no Termo, uma vez que discordavam da ausência de “voz” dos atingidos pela lama. Além disso, o modelo proposto no TTAC, em que ficou estabelecido que a própria empresa infratora iria gerir uma Fundação para o fim de mitigar os danos causados à sociedade e ao meio ambiente, não foi aceito por membros destas instituições.

### 3.1 ARRANJO DE GOVERNANÇA DO DESASTRE E O LUGAR DA SOCIEDADE CIVIL

A ausência de participação da sociedade civil, do Ministério Público e das Defensorias Públicas na formulação do Termo de Transação e Ajuste de Conduta firmado entre a União, os Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais e a empresa infratora, bem como a irresignação do Ministério Público com a ausência de “voz” da sociedade civil na elaboração do termo denotam a importância da relação estabelecida entre os dois. Contudo, antes de adentrarmos na análise da relação entre Ministério Público e sociedade civil é importante compreendermos a forma como foi elaborado o arranjo de governança do desastre, que emprestou à empresa infratora o dever da produção das políticas públicas mitigatórias.

A partir do desastre, coube à Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República a coordenação do processo de produção dos programas destinados à reparação dos danos socioeconômicos, trabalho realizado em parceria com representantes dos Governos do Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo.

O processo de definição e detalhamento desse conjunto de programas, dentre eles o de atividades aquícolas e pesqueiras, envolveu diversos órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República, a saber: Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Justiça (MJ), Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Cultura (MinC), Fundação Nacional do Índio (Funai) e Ibama. Pelo Poder Público, participaram também representantes dos Governos dos Estados de Minas Gerais (Secretaria de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana) e do Espírito Santo (Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano). Foram diversas reuniões envolvendo apenas atores do governo federal, da empresa infratora e representantes dos Estados (item 9 do TTAC).

Entretanto, o delineamento dos programas socioeconômicos partiu de proposta inicial elaborada pelo Governo do Estado de Minas Gerais em fevereiro de 2016 (Relatório: Avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da

Barragem de Fundão em Mariana-MG), que estava em etapa avançada de conclusão de relatório sobre os efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão. O trabalho de Minas Gerais englobou levantamento de ações necessárias à restauração dos efeitos socioeconômicos do evento e foi elaborado a partir de relatórios e diálogos com instituições públicas e privadas, levantamento de respostas imediatas já em curso e grupos de trabalho temáticos envolvendo especialistas do Poder Público, da iniciativa privada, terceiro setor e organismos internacionais. A contribuição inicial de Minas Gerais contempla também o resultado de processo de escuta à população afetada, por meio de Mesa Estadual de Diálogo e Negociação, com reuniões realizadas em Mariana, Barra Longa, Governador Valadares e Resplendor (item 10 do TTAC).

A partir da proposta inicial, os representantes dos Governos Federal e Estaduais discutiram e aperfeiçoaram o conteúdo dos programas socioeconômicos, incorporando aspectos de políticas públicas pelas quais respondem, bem como elementos advindos dos trabalhos de atendimento à população pelos Governos Federal e Estaduais, demandas dos governos locais aportadas, principalmente, pelos representantes dos Governos de Minas Gerais e do Espírito Santo. Das discussões governamentais, resultou texto inicial apresentado às empresas, seguindo-se processo de negociação e validação da proposta apresentada no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.

Passados quase quatro meses do desastre, a empresa Samarco e suas controladoras Vale e BHP Billiton firmaram um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta<sup>2</sup> (TTAC), que suspendeu diversas Ações Cíveis Públicas, estabelecidas as seguintes razões: a) que o objetivo do Poder Público com as ações não é a arrecadação de valores, mas a integral recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas da região; b) a manifestação de interesse da empresa e suas controladoras em celebrar o acordo com o fim de reparar, mitigar e compensar os danos nos âmbitos social, econômico e ambiental, decorrentes do rompimento da barragem de Fundão e; c) que a autocomposição é uma forma mais célere e potencialmente efetiva para a resolução da controvérsia.

---

<sup>2</sup> Criado em 1990, por meio do art. 211, da Lei Federal nº 8069/90 (ECA) e do art. 113 da Lei Federal nº 8078/90 (CDC), o TTAC “Trata-se do mais eficiente instrumento que visa à reparação e prevenção de danos ambientais, pois seus resultados são obtidos com maior celeridade do que aqueles alcançados por decisão judicial transitada em julgado” (MARQUES, s.d.n.p.).

Participaram da formulação do TTAC, em diversas audiências realizadas no Ministério Público Federal, as seguintes entidades: o Ministério Público Federal, a União, o IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Agência Nacional de Águas; Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a FUNAI, o Estado de Minas Gerais, o Instituto Nacional de Florestas (IEF), o Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM), Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Estado do Espírito Santo, o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), a Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), a empresa Samarco Mineração S.A., Vale S.A., BHP BILLITON BRASIL LTDA.

Ficou estabelecido no TTAC que a execução dos programas ocorreria através de uma Fundação de direito privado, denominada Fundação Renova, instituída pela empresa Samarco e suas controladoras e com participação do Poder Público e da sociedade (pesquisadores e impactados) em instâncias de fiscalização e consultiva. O conselho consultivo/fiscalizador é o Comitê Interfederativo, denominado CIF, constituído por representantes da União, do Governo dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, de municípios impactados, além de representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CDH-Doce), com atribuições de orientação e validação dos atos da Fundação, bem como monitoramento, avaliação e fiscalização do alcance dos resultados previstos.

Destaca-se que este modelo de governança, proposto pelo Poder Público, tal como sumariamente descrito acima, pareceu aos representantes do Poder Público, segundo o Procurador Federal que participou da formulação do TTAC, como a melhor forma de combinar celeridade na execução (Fundação de direito privado - RENOVA), garantia do cumprimento das responsabilidades das empresas (que as reconhecem, nos termos do Acordo, assegurando seu cumprimento por meio da Fundação, instrumento para elaboração, execução e monitoramento das ações de recuperação e compensação), preservação do interesse público (Poder Público valida os atos da Fundação por meio de Comitê Interfederativo, sem prejuízo das competências dos órgãos competentes) e transparência e participação social (conforme inúmeros dispositivos presentes no Acordo, como Conselho Constitutivo, participação dos atingidos no referido Comitê, divulgação de informações sobre execução, garantia da negociação com atingidos, entre outros) (item 6 do TTAC).

O Compromisso de Ajustamento de Conduta, segundo Rodrigues (2011), também conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta, foi inserido na legislação brasileira por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas, enquanto instrumento de proteção extrajudicial extensivo aos demais direitos difusos e coletivos foi inserido pelo Código de Defesa do Consumidor que, com isso, alterou a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/1985). A partir de então, a legislação brasileira passou a dispor sobre a possibilidade de órgãos públicos proporem e celebrarem compromissos para ajustarem condutas de pessoas físicas ou jurídicas às exigências legais de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

A intenção de legitimação dos órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (como o Ibama, o Procon, o Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial” (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014, p. 118).

Viégas (2007, p. 28) afirma que o objetivo dos Termos de Ajustamento de Condutas é a proposição de soluções aos conflitos “de maneira alternativa à propositura de Ação Civil Pública (...) porque evita a burocratização do processo judicial”, gerando flexibilidade e criatividade para adequação a casos específicos. O autor afirma que esses termos versam sobre responsabilidades civis e a celebração do TTAC pode, exemplificando, ter a apreciação de experts concedendo maior confiabilidade e celeridade em suas resoluções. Entretanto, ainda que se constituam em uma forma de tratamento de conflito pela via não judicial, os TTACs não foram criados com um objetivo explícito de promover uma resolução negociada, nem tampouco sua origem está ancorada no campo ambiental.

Dessa forma, admitindo que cada órgão público com personalidade jurídica produza e operacionalize os seus Termos de Ajustamento de Condutas, a legislação nacional mais do que permitir a adequação às necessidades específicas, concedeu, nessa senda, amplo espaço para que os conflitos ambientais sejam tratados em arenas específicas, de forma individualizada e com a presença de atores tidos como autoridades no assunto. Não existe nenhuma norma clara sobre o que se pode fazer e quem pode estabelecer os limites e os acertos dos Termos de Ajuste de Conduta,

pelo contrário, esse campo acaba gerando diversas disputas entre os envolvidos, ou aqueles que se entendem envolvidos (VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014, p. 130, apud ZORZAL et al., 2019).

Xavier e Viana (2016, p. 219) afirmam que “o Termo de Ajustamento de Conduta é utilizado como a panaceia para todos os males”, muito mais em decorrência da morosidade do Poder Judiciário, do que em função de sua efetividade na garantia de direitos. Essa limitação das “instituições de defesas dos direitos” tem papel decisivo na flexibilização das garantias legais em favor dos interesses empresariais. As autoras ainda concluem que “o acordo firmado não representou a melhor solução para trabalhadoras e trabalhadores impactados pelo rompimento da barragem do Fundão” (2016, p. 219).

O desenho institucional do acordo firmado no TTAC prevê que os programas serão detalhados e executados por uma fundação de caráter privado, criada para essa finalidade, denominada Fundação Renova, sob orientação, supervisão, validação, monitoramento e fiscalização de uma instância externa ampla e superior, o Comitê Interfederativo (CIF), constituído por doze membros (entre representantes do Poder Executivo Federal, Estadual, dos municípios afetados e do Comitê de Bacias), e presidido por um dos representantes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente (TTAC, Cláusula 244, § 6º).

Foram, também, criadas onze Câmaras Técnicas temáticas para auxiliar o CIF no desempenho de suas funções. Segundo Zorzal, Cayres e Souza (2019, p. 475) “decorrem desse modelo institucional dinâmicas muito complexas na interação entre os governos e suas diversas instituições envolvidas”. O CIF (Comitê Interfederativo) e as Câmaras Técnicas, de um lado e, a Fundação Renova e suas mantenedoras, de outro.

A fim de esclarecer o sistema estabelecido pelo TTAC de mitigação dos danos causados, cita-se trecho de artigo escrito por Zorzal, Cayres e Souza (2019, p. 475):

A forma como esse conjunto de instituições governamentais e a Fundação Renova visualiza as metas e os objetivos dos programas a serem implementados, confluem para um processo decisório no âmbito do CIF que nem sempre encontra trânsito fácil, o que acaba gerando morosidade na definição dos mesmos e, por conseguinte, a situação de atraso e não atendimento das populações impactadas na urgência necessária que a situação de desastre socioambiental exige. Neste sentido, o desenho institucional e a estrutura de governança criada pelo TTAC, evidencia a

natureza das relações entre os diversos atores, bem como a forma como se organizam as relações de poder entre eles, tanto na esfera do poder público quanto no âmbito da Fundação Renova e das empresas mineradoras responsáveis pelo desastre. A Fundação Renova elabora os estudos e diagnósticos que subsidiarão as definições das ações para elaboração e execução dos programas definidos pelo TTAC. Uma vez formuladas as ações e metas dos programas, essas são enviadas ao Comitê Interfederativo (CIF) para análise e aprovação. Para a tarefa de análise o CIF criou onze Câmaras Técnicas cuja atribuição é “auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas no TTAC” (CIF, Deliberação nº 07/2016). O passo subsequente nas Câmaras Técnicas desdobra-se em duas possibilidades: a) são emitidos pareceres para deliberação pelo CIF, os quais podem ser aprovados na íntegra, ou podem ser ajustados e/ou alterados na reunião do CIF; e b) são emitidas notas técnicas que são enviadas a Fundação Renova com orientações para ajustes a serem efetuados nas propostas apresentadas, o que significa que elas deverão voltar ao CIF para análise e aprovação.

Assim, com a criação da Fundação Renova, coube à própria empresa infratora, através desta Fundação de direito privado, elaborar os programas de mitigação dos danos causados às vítimas do desastre de Mariana. Esses programas estariam sujeitos à apreciação e à aprovação do Comitê Interfederativo (CIF), que foi um órgão institucional criado com o intuito de convalidar, ou não, os programas elaborados pela Renova, sempre com o auxílio das Câmaras Técnicas. Tratou-se de um arranjo institucional diferente, aplicado em um desastre de magnitude jamais vista no Brasil.

O regimento do CIF, em seu art. 4º, V, “a”, estabelece que cabe ao Comitê receber e analisar os relatórios periódicos do andamento de todos os programas encaminhados mensalmente pela Fundação Renova, conforme ficou estabelecido na Cláusula 192 do TTAC. Estes relatórios não estão publicados no site do IBAMA, onde está sediado o CIF virtualmente. A citada Cláusula do TTAC obriga a Fundação Renova a encaminhar mensalmente ao CIF, no décimo dia de cada mês, o relatório de andamento de todos os programas. O objetivo desse monitoramento, segundo o próprio TTAC, serve para avaliar a efetividade do programa, bem como para mitigar novos impactos decorrentes da própria execução dos programas. Então, pelo Regimento do Comitê Interfederativo, a “porta de entrada” de documentos da Renova/SAMARCO é sempre através do Comitê, que tem o papel de avaliar, monitorar e fiscalizar a elaboração e a execução dos programas de mitigação.

O CIF pode, entretanto, fazer consultas às câmaras técnicas, que têm um papel auxiliar ao Comitê, especialmente no que diz respeito à avaliação técnica-

consultiva dos programas. De acordo com o Regimento do CIF, as Câmaras Técnicas são órgãos técnico-consultivos instituídos para auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, com base em critérios técnicos socioeconômicos, socioambientais e orçamentários, de programas, projetos e ações impostas pelo TTAC e pelo TAC-Gov.

A Câmara Técnica de Economia e Inovação estava presente nas deliberações vinculadas ao programa de mitigação da pesca, especialmente no que diz respeito à retomada das atividades aquícolas e pesqueiras. Esta Câmara, segundo diversas atas de reuniões analisadas, é composta por diversos órgãos, tais como a Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE), Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais (SEDECTES), Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA), Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (SEDA), Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA), Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento da União (MAPA), Prefeitura de Mariana, Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI), entre outros que participaram como convidados das reuniões.

Percebeu-se na Câmara de Economia e Inovação uma grande presença de representantes de órgãos do Estado de Minas Gerais e pouquíssima presença de representantes do Estado do Espírito Santo. Além disso, a Renova compareceu em poucas reuniões, mas sempre relacionada como “convidada” e não como integrante da Câmara.

A explicação deste arranjo institucional é de suma importância, uma vez que o novo arranjo institucional formado entre Estado-Samarco, com a criação da Fundação Renova, é um caso *sui generis*, em que a responsabilidade pela criação e implementação das políticas públicas foi repassada à Fundação Renova, que apenas “prestava contas” ao Estado através do CIF. O Estado, nesse caso, “terceirizou” a produção das políticas públicas, ficando a implementação das políticas públicas a cargo de uma Fundação privada.

No caso dos pescadores, objeto de análise deste trabalho, verificamos que estes foram inclusos em dois programas específicos criados pela Fundação Renova: a retomada das atividades aquícolas e pesqueiras e o auxílio financeiro emergencial

aos impactados. O primeiro programa está diretamente relacionado com a obrigação da Fundação Renova em implementar um programa que permita aos atingidos retomarem suas atividades laborativas. O segundo programa, em que pese tratado inicialmente como “emergencial”, trata de um valor pago mensalmente aos pescadores e demais trabalhadores que perderam a sua atividade de trabalho e passaram a receber tal valor para subsistência.

Contudo, o desenho institucional criado inicialmente a partir do TTAC foi alvo de críticas do Ministério Público e da sociedade civil, uma vez que não havia, nesse sistema, qualquer instância de participação dos atingidos, exceto no conselho consultivo da Fundação Renova, com papel secundário. Além disso, os Ministérios Públicos Estadual e Federal, igualmente, não participaram da criação do TTAC, também questionando a concepção do Termo de Ajuste de Conduta que não previa a participação dos atingidos.

Em junho de 2018, foi assinado um novo Termo de Transação e Ajuste de Conduta que ficou conhecido como TTAC-Governança, no qual houve a participação do Ministério Público em suas diversas instâncias e da sociedade civil. O TTAC-Governança alterou toda a estrutura de governança criada para a reparação dos danos acarretados pelo rompimento da barragem de Fundão, incluindo, mas não exclusivamente, alterações na estrutura interna da Fundação Renova.

Além disso, o TTAC-Governança criou mecanismos externos de controle. O centro de referência para a reparação dos danos deixou de ser da Fundação Renova, que passou a se submeter ao controle (i) dos atingidos por meio das Comissões Locais e das Câmaras Regionais; (ii) da sociedade civil, por meio do Fórum de Observadores; (iii) do Poder Público, que passou a contar com orçamento específico para realizar maior controle das atividades executadas pela Fundação; e (iv) do Ministério Público e da Defensoria Pública, que têm poderes de vetar nomes que não tenham perfil adequado para compor o quadro da Fundação.

Este novo Termo de Transação e Ajuste de Conduta foi construído para que o atingido assumisse de vez o lugar que sempre lhe foi de direito, ao controle do processo de reparação integral dos danos acarretados pelo rompimento da barragem de Fundão, deixando de ficar à margem e à mercê da vontade e da decisão das empresas Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton, e da Fundação Renova.

Importante ressaltar, entretanto, que a pesquisa em apreço foi realizada durante a vigência do anterior TTAC e, portanto, as análises realizadas estão de acordo com o desenho institucional estabelecido entre o Estado e a Empresa Infratora, em que coube à Fundação Renova a implementação das políticas públicas reparatórias, sem participação efetiva da sociedade civil no desenho institucional criado. Assim, torna-se importante ver a articulação criada entre a sociedade civil e o Ministério Público neste período.

### 3.2 A FUNDAÇÃO RENOVA E A RETOMADA DAS ATIVIDADES AQUÍCOLAS E PESQUEIRAS

Em nossa atuação dentro do grupo de pesquisa “Sem o Rio e Sem o Mar”, que trabalha com as relações socioestatais e que passou, também, a estudar as relações entre a sociedade civil e a Fundação Renova, coube-nos o estudo da retomada das atividades aquícolas e pesqueiras. Dentro deste tema, em pesquisas relacionadas em documentos, notícias e fontes secundárias, verificou-se a presença contínua do Ministério Público, especialmente impugnando os termos do TTAC pela ausência das vítimas na formulação deste. Surgiu, então, o tema da presente dissertação, que pretende verificar como se deu a relação da sociedade civil com o Ministério Público (neste caso, o Ministério Público do Trabalho em razão de sua competência). Não foi aprofundada a pesquisa no que diz respeito ao programa de auxílio financeiro aos impactados porque nosso interesse específico era a identificação da atividade laborativa e de quais programas seriam implementados para mitigar a ausência de labor de diversos atingidos.

Na pesquisa realizada, com o objetivo de compreender as ações mitigadoras do desastre provocado pelo rompimento de barragem da Samarco em Mariana e delegadas à empresa e à Fundação Renova, foram feitas análises das ações da Fundação do ponto de vista das etapas do ciclo de políticas públicas. O estudo se baseou na leitura dos relatórios da Samarco e da Renova divulgados no site dessas organizações, no período entre março de 2016 até maio de 2019 referentes a quatro temas apontados como nevrálgicos pelos atingidos envolvidos no projeto de pesquisa: água, pesca, saúde e turismo, restringindo a busca às cidades de Colatina e Linhares, ambas as cidades do Espírito Santo, com grandes centros e diversas áreas marginalizadas, com pouco acesso à área central. A sistematização do

material consistiu em três âmbitos de análise que compreendem as seguintes perguntas: 1) com quem a Fundação Renova se relacionou ao longo do tempo, sendo esses classificados em atores estatais, do mercado e da sociedade civil;. 2) quais eram as ações relatadas; 3) qual era o conteúdo dessas ações. Nesta última etapa, categorizamos as ações por meio de termos construídos a partir da leitura dos relatórios: Implementação; Preparativos para implementação; Procedimento burocrático/administrativo; Procedimento Institucional; Reunião. O conteúdo destas ações foi categorizado e descrito como: Especificação de alternativas; Busca de parceria; Contratação de terceiro; Diagnóstico; Entrega de produtos e serviços; Prestação de Contas; Outros. O quadro abaixo descreve as categorias:

Quadro 1 – Classificação dos relatórios conforme tipo de repertório de ação

Repertório de Ação	Critérios e Exemplos
Preparativos para implementação	Critérios: entende-se como ações que antecedem a entrega de produtos e serviços propriamente dito, aqui entendido como implementação. Exemplos: Construção dos tanques para criação de tilápias
Implementação	Critérios: entende-se por toda e qualquer ação de entrega e realização relacionada aos programas. Exemplos: Renova entrega ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) o projeto executivo da reforma da Estação de Tratamento de Água de Regência, distrito de Linhares (ES). E realiza a entrega e instalação de gerador e início do projeto Inovapesca.
Procedimento burocrático-administrativo	Critérios: entende-se por ações realizadas pela Renova, procedimento interno, as quais beneficia essa ou facilita seus processos internos. Inclui a efetivação, assinatura e parcerias. Exemplos: Renova contrata empresa EPC para detalhamento de Engenharia de Colatina, Linhares, Baixo Guandu e Resplendor.
Procedimento Institucional	Critérios: entende-se por ações que a Renova realiza em função do ordenamento institucional. Exemplos: Foi protocolado junto à Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água (CTSHQA) o Estudo de Capacidade de Mananciais Superficiais e subterrâneos, que visa a construção de sistemas alternativos de abastecimento de água para garantir a disponibilidade e segurança hídrica dos municípios.
Reunião	Critérios: entende-se por ações que a Renova se relaciona com atores com o objetivo de diálogo. Também se entende por reunião a realização de workshop e apresentação de equipes de trabalho para a comunidade. Toda e qualquer forma de encontro com o objetivo de escuta/diálogo tendo em vista o processo de tomada de decisão. Inclui os diálogos em torno do estabelecimento de parcerias Exemplos: Renova participa de reunião do CIF, foi criada a CT Saúde, que passará a conduzir as discussões sobre o monitoramento de qualidade da água para consumo humano e o Plano de Comunicação. Ainda realiza workshop com integrantes da APAP para apresentação das alternativas de cultivo de pescado em cativeiro e definição e validação do projeto de aquaponia.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Quadro 2 – Classificação dos relatórios conforme conteúdo da ação

Conteúdo da Ação	Critérios e Exemplos
Especificação de alternativas	Critérios: Todo e qualquer processo que implica na discussão e debate sobre as políticas, podendo ocorrer em qualquer momento do ciclo. Especificação de alternativas Exemplos: Renova participa de reunião do CIF, foi criada a CT Saúde, que passará a conduzir as discussões sobre o monitoramento de qualidade da água para consumo humano e o Plano de Comunicação. Renova realiza alinhamento para integração do projeto de Aquaponia de Povoação
Busca de parceria	Critérios: Toda e qualquer ação que busca captar atores para trabalhar em conjunto com a Fundação Renova. Exemplos: Em Linhares, Renova assina o acordo de conciliação com o o ente municipal. Renova realiza reunião com a UFES sobre parcerias com projetos de pesquisa e desenvolvimento nas áreas de censo pesqueiro
Contratação de terceiro	Critérios: Ação para contratação e assinaturas de contratos com empresas, organizações da sociedade civil ou governo. Exemplos: Renova contrata empresa EPC para detalhamento de Engenharia de Colatina, Linhares, Baixo Guandu e Resplendor.
Diagnóstico	Critérios: Todo e qualquer ação que visa a elaboração dos dados. Busca de evidências para estabelecimento de nexos causal, e outras finalidades, entre o desastre e o problema constatado, levantamento de dados e demandas, relatório ou estudo realizado. Considera-se diagnóstico, também, as visitas técnicas realizadas para o fim de levantar dados e fatos para subsidiar pareceres técnicos. Exemplos: Renova realiza visita técnica às lideranças das comunidades de Regência e Povoação com o intuito de levantar dados e fatos para subsidiar parecer técnico.
Entrega de produtos e serviços	Critérios: Toda e qualquer entrega de produto ou serviço para o usuário final Exemplos: Renova fornece treinamento na estação de tratamento de água (ETA) de Regência (ES), dois operadores receberam treinamentos em temas relacionados ao tratamento de água. Renova realiza a entrega e instalação do gerador e início do projeto Inovapesca.
Prestação de Contas	Critérios: Toda e qualquer ação de prestação de informações e entrega de planos e projetos quando a Renova foi cobrada para realizar a ação. Exemplos: Renova encaminha ao CIF e à CTSHQA - Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água, a versão final do relatório de Estudos de capacidade de mananciais superficiais e subterrâneos, visando a construção de sistemas alternativos de abastecimento de água; em atendimento à Deliberação CIF nº 123 e em resposta aos esclarecimentos solicitados na NT nº16
Outros	Critérios: Ações realizadas pela Renova que expressam muito da sua forma de relação com outros atores, mas que aparecem de forma isolada. Exemplos: Renova faz emissão de carta de apresentação das empresas contratadas e emissão de e-mail apresentando empresas às prefeituras

Fonte: Construção dos autores a partir das ponderações considerando sites, relatórios e atas consultadas (2020)

Com o intuito de explicitar o interesse no tema proposto, entendemos a importância de trazer à tona os resultados obtidos no nosso grupo de pesquisa, no que diz respeito à retomada das atividades aquícolas e pesqueiras, uma vez que os resultados obtidos demonstram o descaso da empresa infratora e da Fundação Renova em mitigar o dano causado aos pescadores quanto a sua atividade laborativa. Assim, o Ministério Público se tornou um meio dos trabalhadores reivindicarem os seus direitos.

Como forma de obter o caminho a ser percorrido, em um primeiro momento foi realizado um estudo sistemático do TTAC firmado entre a União, órgãos estatais e a empresa infratora. Percebeu-se que não ficou delineada nos termos do TTAC uma política específica para a retomada das atividades aquícolas e pesqueiras. Ou seja, a retomada deveria ser objeto de estudo para que as comunidades atingidas pudessem retomar suas atividades laborais.

Em princípio, os pescadores acabaram sendo beneficiários dos programas que pagavam benefícios financeiros pela perda da atividade laboral. Apesar das diversas divergências com os cadastros, que serão apresentadas ao longo desta dissertação, os pescadores seguem vivendo dos valores recebidos junto à Fundação Renova. Entretanto, a pesquisa demonstrou que a retomada da atividade laboral vem caminhando em passos lentos e não demonstrou efetividade no período examinado, de março de 2016 até maio de 2019.

Em relação às determinações do TTAC, frente política de retomada das atividades aquícolas e pesqueira, foi possível observar que a Fundação Renova iniciou o processo de suas políticas mitigadoras para o cumprimento do TTAC. Diante disso, através dos relatórios da Fundação Renova de julho de 2016 até maio de 2019, além dos relatórios de março de 2016 até junho de 2016 da Samarco, observou-se a realização de diversas reuniões e workshops entre a Fundação Renova e as associações de pescadores, cujas atas não nos foram disponibilizadas, e o estabelecimento da política mitigadora.

Importante destacar, por fim, que de março de 2016 até março de 2017 não havia qualquer citação quanto à retomada das atividades aquícolas e pesqueiras no Estado do Espírito Santo nos relatórios da Samarco e da Renova. Além disso, só foram utilizados acima os relatórios que diziam respeito especificadamente à região.

Em um primeiro momento, verificou-se com quem a Fundação Renova se relacionou no que tange a política de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras. Nesse interim, como dito acima, foram criadas as categorias: entes estatais, mercado e sociedade civil. Os entes estatais eram todos os autores que de alguma forma tinham um cargo público, como vereadores, representantes do Ibama, Prefeitos e representantes do Estado do Espírito Santo; com relação ao mercado, eram os atores que faziam parte de empresas privadas; já com relação a sociedade civil, eram atores representantes das entidades de classe. Assim, os resultados obtidos foram os apresentados pelo quadro abaixo:

Quadro 3 – Atores que se relacionaram com a Fundação Renova com relação às atividades pesqueiras

<b>Tipo de organização</b>	<b>Pesca</b>
Entes estatais	16
Entes estatais/mercado	0
Entes estatais/mercado/sociedade civil	2
Entes estatais/sociedade civil	4
Mercado	0
Mercado/Sociedade civil	2
NA	5
Sociedade civil	45
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos oriundos dos sites da Renova e da Samarco (2018)

Em relação ao tipo de organização que se relacionou com a Fundação Renova/empresa infratora, percebe-se que a sociedade civil significativamente foi quem teve mais ocasiões de contato. Ademais, os entes estatais também tiveram um número significativo de ocasiões em que tiveram contato com a Fundação Renova/empresa infratora. Em poucas ocasiões o contato se deu com mais de uma organização ao mesmo tempo.

Nas ações realizadas dentro da área da pesca foi efetivada uma série de manifestações, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Repertório de ação da Fundação Renova com relação as atividades pesqueiras

<b>Repertório de ação</b>	<b>Pesca</b>
Implementação	15
Outros	1
Preparação para implementação	21
Procedimento burocrático/administrativo	1
Procedimento institucional	0
Reunião	36
<b>Total</b>	<b>74</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos oriundos dos sites da Renova e da Samarco (2018)

No que tange ao repertório de ações realizadas pela Fundação Renova, num período de quatro anos, foi possível observar que as ferramentas para a mitigação dos problemas da pesca, até o presente momento, foram em sua grande maioria reuniões, que são definidas nas ações em que a Renova/Samarco se relacionou com atores com o objetivo de diálogo. Também se entende por reunião a realização de workshop e apresentação de equipes de trabalho para a comunidade, notando-se

pouca frequência na implementação. Depois de diversas reuniões e workshops, ocorridos entre março e novembro de 2017, que contaram com a presença da Fundação Renova, algumas associações de pescadores (ASPER e APAP) e o INCAPER, ficou definida que a política pública a ser implementada seria a construção de tanques para criação de peixes e hortas comunitárias vinculadas aos tanques (aquicultura e piscicultura).

Vale ressaltar que, quanto à implementação, a primeira ação, desde o acidente (novembro de 2015), ocorreu somente em novembro de 2017, quando a política de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras foi citada no Comitê Interfederativo (CIF) e foi aprovado o projeto de criação de tilápias em tanques suspensos combinado com a produção de hortaliças – aquaponia (relatório Bianual produzido pela RENOVA e entregue para a CIF).

Como visto, quanto ao repertório de ação, a reunião foi a principal ferramenta utilizada pela Fundação Renova. Já em relação ao conteúdo destas ações, conforme demonstra o quadro abaixo, a especificação de alternativas foi o conteúdo que mais apareceu:

Quadro 5 – Conteúdo da ação da Fundação Renova com relação as atividades pesqueiras

<b>Conteúdo da ação</b>	<b>Pesca</b>
Busca de parceria	7
Contratação de terceiros	0
Diagnóstico	3
Entrega de produtos e serviços	15
Especificação de alternativas	47
Monitoramento e avaliação	0
Outros	1
Prestação de contas	1
Total	74

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de documentos oriundos dos sites da Renova e da Samarco (2018)

Foi possível observar que na maioria das reuniões o conteúdo trabalhado foi especificação de alternativas, ou seja, manifestações como todo e qualquer processo inicial que exija diálogos, apresentações, trocas de ideias e escuta. A Fundação se deteve a planejar, escutar e “dialogar”, do que de fato começar uma implementação. No contexto da pesca, verificou-se que a maioria das relações da Fundação Renova se deu com a sociedade civil, tendo em vista, como citado anteriormente, sua relação com as associações de pescadores. Entretanto, em conversa com o presidente da Associação de Pescadores de Regência, foi possível

verificar que não existiam atas das reuniões e nem participação da ampla maioria dos pescadores, apenas dos presidentes. Além disso, o que atrasou os projetos foi o fato de que os pescadores queriam que uma empresa com vasta experiência para implementar os tanques, enquanto a Fundação Renova gostaria de fazê-lo com uma empresa que tivesse o custo mais barato.

Cruzando os dados obtidos quanto ao conteúdo da manifestação e tipo de organização, pode-se perceber que sempre que algum ente estatal se relacionou com a Fundação Renova/empresa infratora, a sua relação foi unicamente para alinhamento de diretrizes ou busca de parceria. E, no contexto da sociedade civil, houve alinhamento de diretrizes, diagnóstico e entrega de produtos e serviços. Frise-se, uma vez mais, que as poucas medidas de implementação ainda não mitigaram os danos causados, no que diz respeito à retomada da atividade laboral, uma vez que a maioria dos pescadores atingidos segue sem a possibilidade de exercer sua atividade profissional.

Concluiu-se, com os resultados obtidos através da pesquisa, que a Fundação Renova não está atuando no sentido de retomar a atividade de trabalho das vítimas do desastre, especialmente dos pescadores. Os dados comprovaram que a Fundação Renova basicamente elaborou reuniões, workshops e debateu sobre políticas de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras, mas na prática não adotou nenhuma ação positiva no sentido de retomar a atividade laborativa dos atingidos, ou seja, os pescadores permaneceram sobrevivendo através de valores alcançados pela Fundação Renova e não voltaram a desenvolver a atividade de pesca.

#### 4 BREVE HISTÓRICO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Pode-se afirmar que somente a partir da Constituição Federal de 1988 é que o Ministério Público Brasileiro obteve maiores poderes, sendo reconhecida a sua independência e atuação em prol dos direitos humanos. Ao contrário das Constituições anteriores, a nova Carta conferiu ao Ministério Público uma posição destacada dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, atribuindo-lhe características próprias de uma instituição permanente e essencial à promoção da justiça. Para tanto, a Constituição de 1988 destina ao Ministério Público, em seus artigos 127 até 130, inserindo-o ao lado da advocacia e da defensoria pública, no elenco das funções essenciais à justiça (LEITE, 2017, p. 31-32).

Em obra que traz estudos sobre o Ministério Público, Hugo Nigro Mazzilli (1989, p. 43-44) afirma que a nova Constituição fez do Ministério Público uma instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático (BRASIL, 1988, art. 127); que a instituição deve zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (BRASIL, 1988, art. 129, § II).

Já Ives Gandra da Silva Martins Filho (1992, p. 62) afirma que o Ministério Público, após a Constituição de 1988, não faz parte de nenhum dos três poderes do Estado, mas constitui-se num órgão extra dos poderes para controle dos poderes clássicos (função de defender a sociedade em face dos poderes públicos), no concernente aos direitos sociais garantidos pela Constituição.

O Ministério Público, então, em resumo, é um órgão do Estado permanente, de natureza Constitucional, a serviço da sociedade e do interesse público. Por ser instituição estatal permanente, que tem por missão constitucional a defesa do regime democrático, do ordenamento e dos direitos humanos e fundamentais (LEITE, 2017, p. 33-34). Dessa forma, o Ministério Público não chega a ser um “quarto poder”, mas passou a ser, por força da nova ordem constitucional (Constituição Federal, 1988) um órgão especial não subordinado a nenhum dos Poderes, mas de natureza estatal, cujo fim precípua repousa na defesa dos interesses mais relevantes do cidadão e da sociedade, ainda que a violação a tais

interesses provenha dos representantes dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (LEITE, 2017, p. 108).

Passada a definição sucinta do Ministério Público, importa ressaltar uma das missões constitucionais dada à entidade: defender os interesses sociais e individuais indisponíveis. Na verdade, o termo “interesses”, nesse caso, há de ser interpretado como sinônimo de “direitos”, o que implica o dever do Ministério Público de agir, quer como órgão agente ou interveniente, em defesa dos direitos fundamentais de terceira dimensão (direitos ou interesses metaindividuais), de segunda dimensão (direitos sociais) e de primeira dimensão (direitos civis e políticos), sendo certo que, em relação a esses últimos, a legitimação ministerial exige a indisponibilidade (ou relevância social) do direito a ser tutelado.

A Carta Magna de 1988 consagra diversos direitos sociais. Estes, por sua vez, comportam diversas classificações, destacando-se a que emprega a interpretação gramatical da Constituição, que agrupa os direitos sociais em cinco classes: a) direitos sociais relativos ao trabalhador; b) direitos sociais relativos à seguridade, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e à assistência social; c) direitos sociais relativos à educação e à cultura; d) direitos sociais relativos à família, à criança, ao adolescente, à pessoa com deficiência, aos índios e aos idosos; e) direitos sociais relativos ao meio ambiente, incluído o trabalho (LEITE, 2017, p. 33-34).

No contexto da dissertação serão verificados de que forma os direitos sociais do trabalhador foram defendidos através da relação estabelecida entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho.

#### 4.1 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E SEU PAPEL ATUAL

A história do Ministério Público do Trabalho no Brasil se confunde, nas suas origens, com a história da Justiça do Trabalho. A Justiça do Trabalho foi criada a partir do Decreto 16.027/23, que criou o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), vinculado, à época, ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Em 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Nos anos 1930, a Justiça do Trabalho se desenvolveu e somente em 1941 foram nomeados os primeiros Procuradores Regionais do Trabalho. O decreto-lei nº 1237/39 assim descrevia as funções básicas da Procuradoria do Trabalho:

- Encaminhar reclamação trabalhista às Juntas de Conciliação e Julgamento;
- Ajuizar dissídio coletivo e caso de greve;
- Emitir parecer em sessão, após o relatório e sustentação oral, nos casos de dissídio coletivo;
- Promover o processo de execução das decisões da Justiça do Trabalho;
- Recorrer das decisões proferidas em dissídio coletivo contrárias às empresas de serviços públicos;
- Requerer aplicação das penalidades previstas no decreto em referência;
- Requisitar informações às repartições públicas e aos sindicatos.

Em sua obra, o ex-Ministro do Superior Tribunal do Trabalho, Ives Gandra Martins Filho (1997, p. 27-28), assim define o perfil institucional da recém-criada Procuradoria do Trabalho (MPT):

Verifica-se do rol de funções que lhe eram atribuídas que a Procuradoria do Trabalho tinha, desde as suas origens, feição de Ministério Público, na medida em que seu objetivo era a defesa do interesse público, podendo, para tanto, 'quebrar a inércia' do Poder Judiciário, mormente nos casos de greve, além de emitir parecer nos conflitos coletivos de trabalho.

Em janeiro de 1951, foi promulgada a Lei nº 1.341, também chamada de Lei Orgânica do Ministério Público da União. Desde então, o Ministério Público da União (*lato sensu*) passou a ser integrado por diversos Ministérios Públicos (*stricto sensu*), sendo eles: Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público Eleitoral e o Ministério Público do Trabalho. Essa Lei instituiu o concurso público como forma de ingresso na carreira. O artigo 88 desta Lei conferiu a estabilidade funcional aos Procuradores.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público do Trabalho (e seus servidores), por fazer parte do Ministério Público da União, é destinatário de todas as garantias, prerrogativas e vedações previstas na Constituição e nas leis que cuidam de sua organização. Assim como membros de outros Ministérios Públicos, os membros do Ministério Público do Trabalho não são mais agentes do Poder Executivo, tão pouco do Judiciário ou do Legislativo.

Como ressaltado acima, a partir da Carta Política de 1988, o Ministério Público passou a ser órgão constitucional extrapoderes, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis (BRASIL, 1988, art. 127), gozando de plena autonomia funcional e financeira. Portanto, o Ministério Público do Trabalho, na atualidade, é o órgão especializado do Ministério Público da União que atua perante a Justiça do Trabalho com as incumbências sobreditas.

São diversas as formas de atuação do Ministério Público do Trabalho na atualidade, mas a fim de resumir, podemos estabelecê-las como atuação judicial ou atuação extrajudicial. A primeira, por óbvio, resulta da atuação da entidade em processos judiciais, seja como parte autora, ré ou como fiscal da Lei. Entretanto, para o caso ora analisado, estudaremos uma forma de atuação extrajudicial, chamada de Inquérito Civil.

A possibilidade da utilização do Inquérito Civil está prevista no art. 84 da Lei Complementar nº 75/93, que estabelece que é atribuição do Ministério Público do Trabalho “instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores.”

Segundo Carlos Henrique Bezerra Leite (2017, p. 133), o MPT ainda atua de forma administrativa como articulador social e incentivador/controlador da execução de políticas públicas:

Além das funções extrajudiciais básicas, desponta no seio da Instituição uma outra forma de atuação administrativa, que é a do Ministério Público do Trabalho **como agente de articulação social**. Neste caso, o Parquet Laboral atua de forma imediata, orientando os interessados por meio de audiências públicas, palestras, workshops, reuniões setoriais etc., visando a defender, de forma mediata, o cumprimento da ordem jurídica. É na função de articulador social que o Ministério Público do Trabalho atua incentivando e orientando, como instituição observadora, os setores governamentais e não governamentais na execução de políticas públicas de elevado interesse social (CF, art. 127, caput) como as que tem por objeto a erradicação do trabalho infantil, do trabalho forçado ou escravo e de todas as formas de discriminação por motivo de raça, cor, sexo, idade, religião, inserção no mercado de trabalho de pessoa portadora de deficiência, etc. (**grifo nosso**).

O Ministério Público do Trabalho tem priorizado algumas áreas de atuação institucional em defesa da ordem jurídico trabalhista: a) erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente; b) combate a todas as formas de discriminação no trabalho, em especial as de raça e gênero, sendo também implementada a inserção da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho; c) erradicação do trabalho escravo ou forçado e regularização do trabalho indígena; d) regularização das relações de trabalho, por meio de audiências públicas que visam orientar a sociedade e os administradores públicos para inúmeras

temáticas, como o verdadeiro cooperativismo e a exigência constitucional do concurso público; e) defesa do meio ambiente do trabalho, mormente na área de segurança e medicina do trabalho.

Para operacionalizar essas metas institucionais, o Ministério Público do Trabalho utiliza diversos instrumentos institucionais, como o inquérito civil, a mediação, a arbitragem, a audiência pública, a ação civil pública, o dissídio coletivo de greve, a ação anulatória de cláusulas de convenção de acordo coletivo de trabalho, entre outras.

Como se pode ver, o Ministério Público do Trabalho tem poder para atuar junto a outras instituições em relação à regulamentação e ao descumprimento dos aspectos trabalhistas. Um grande exemplo disso são as ações do Ministério Público do Trabalho na tentativa de obrigação dos órgãos públicos de realizarem concursos a fim de propiciar para toda a sociedade a igualdade de acesso, mediante concurso público, conforme previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Não foram encontrados, na literatura, trabalhos na área das Ciências Sociais que estudem especificadamente o Ministério Público do Trabalho. Os trabalhos e livros escritos sobre o Ministério Público do Trabalho estão relacionados à área Jurídica e trabalham com uma perspectiva normativa que coloca o Ministério Público como um articulador social. Os livros utilizados se repetiam com relação às atribuições do Ministério Público do Trabalho, pois trabalham com a perspectiva do que as leis e normas internas do Ministério Público do Trabalho permitem e estabelecem como regras.

Todavia, isso denota a importância do presente estudo, com o fito de verificar a relação existente entre o Ministério Público do Trabalho com a sociedade civil. Ou seja, um olhar primitivo na área das Ciências Sociais sobre esta relação, incluído dentro do contexto de um desastre socioambiental de grande relevância.

## 4.2 O INQUÉRITO CIVIL

A origem do inquérito civil está na Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), hoje agasalhado pela Constituição Federal de 1988 e por outras leis, como o instrumento de tutela de direitos metaindividuais, inspirado no inquérito policial, como mecanismo investigatório para colheita de informações preparatórias de relevo para iniciativa de atuação do Ministério Público (MAZZILLI, 1999, p. 39-40).

O inquérito civil é o procedimento administrativo de natureza inquisitiva tendente a recolher elementos de prova que ensejem o ajuizamento da ação civil pública (CAMARGO FERRAZ, 1995, p. 63). Com efeito, assegura o § 1º do artigo 8º da Lei 7.347/85 que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias.

Diz Hugo Nigro Mazzilli (1999, p. 46) que o inquérito civil é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva. Porém, o inquérito civil não se destina apenas a colher prova para ajuizamento da ação civil pública ou outra medida judicial; tem ele, também, como importante objetivo, a obtenção de ajustamento de conduta do inquirido às disposições legais, de forma rápida, informal e barata para todos.

Nesse sentido, assevera Mazzilli (1992, p. 206), que não se caracteriza o inquérito civil como procedimento contraditório. Antes, ressalte-se nele sua informalidade, pois se destina a carrear elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje a propositura de medida judicial de sua iniciativa que, ademais, é concorrente com a dos demais legitimados ativos à ação civil pública.

Na esfera trabalhista, visa-se com o inquérito civil a proteção dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados aos direitos sociais indisponíveis referentes às relações de trabalho, meio ambiente do trabalho, trabalho infantil, trabalho escravo e forçado, terceirização fraudulenta, inclusive por meio de cooperativas de trabalho, anulações de instrumentos coletivos extrajudiciais prejudiciais aos interesses dos trabalhadores, greves em atividades essenciais, etc., mediante investigações que podem levar à obtenção de um termo de ajustamento de conduta por parte do inquirido ou, na inexistência deste, ao ajuizamento de uma ação civil pública perante a Justiça do Trabalho.

Desta forma, diante de denúncia de irregularidades trabalhistas, que pode ser até anônima – desde que acompanhada de elementos suficientes ao desencadeamento da investigação – o Ministério Público do Trabalho tem o dever, e não mera faculdade, de agir, daí, como afirma Mazzilli (1999, p. 60), a

obrigatoriedade e a conseqüente indisponibilidade que norteia toda a atuação do Ministério Público.

A fase instrutória do inquérito civil é da maior importância, porque com base nas provas colhidas será ou não ajuizada a ação pertinente. É na instrução que o órgão agente colherá elementos de convicção para o ajuizamento adequado e responsável da ação civil pública; não se convencendo, depois de encerrada a instrução, da ilegalidade do ato denunciado ou da existência de qualquer prejuízo para os interesses metaindividuais, o órgão condutor do inquérito o arquivará.

Para instruir o inquérito civil, a lei armou o Ministério Público de amplos poderes instrutórios na busca dos elementos de convicção, necessários à boa instrução do procedimento e da provável ação civil pública a ser ajuizada. Assim, estabelece o art. 10 da Lei 7.347/85 que constitui crime, punido com pena de reclusão de um a três anos, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público. Apesar desta possibilidade, não se percebeu durante a pesquisa no inquérito civil que trata do desastre da Samarco qualquer aplicação de pena por parte do Procurador do Trabalho.

O inquérito civil, em muitos aspectos, guarda relação com um sistema “inquisitório”, pois o órgão que realiza a investigação (nesse caso o Ministério Público do Trabalho) é o mesmo órgão que pode “acusar” (ajuizar uma ação civil pública em caso de necessidade). Entretanto, o sentido precípua do inquérito civil é reunir todos os dados possíveis para a racionalização de uma possível lesão ao direito dos trabalhadores. Isso possibilita ao Procurador firmar um acordo com o infrator ou judicializar a questão.

Como dito, o Ministério Público, para instruir o inquérito civil ou outro procedimento administrativo, não pede, ele requisita e, se a sua requisição não for cumprida, pode e deve pedir a instauração de processo crime para apurar a conduta de quem de direito. As requisições do Ministério Público, hoje, têm previsão constitucional, como se infere do dispositivo a seguir transcrito:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los na forma da lei respectiva (BRASIL, 1988, Art. 129, §VI).

A Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público) também dispõe a este respeito, dizendo:

Art. 8º. Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:  
IV – requisitar informações e documentos a entidades privadas.

Esses dispositivos constitucionais e legais dão amplos poderes ao órgão ministerial para que possa fielmente cumprir suas funções institucionais na defesa dos interesses da sociedade, das quais não se desincumbiria a contento se tivesse que pedir informações e documentos necessários ao esclarecimento das irregularidades denunciadas e ao ajuizamento da ação civil pública. Não existissem a obrigatoriedade mencionada e sanções respectivas, poucos atenderiam às solicitações do Ministério Público, especialmente os inquiridos que não têm nenhum interesse em fazer prova contra si, como é natural.

Portanto, o inquérito civil, como moderno instrumento de defesa da sociedade, através do qual o Ministério Público intenta a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, é instrumento exclusivo do Ministério Público, cuja instauração é sempre obrigatória, diante de fatos que vislumbrem a existência de ofensa aos direitos e interesses metaindividuais.

Por fim, na esfera trabalhista, diante do seu caráter peculiar, deve o Ministério Público do Trabalho, além de apurar as irregularidades denunciadas, na forma acima aludida, insistir na aproximação dos sujeitos da relação de trabalho, visando o melhor diálogo social e a assinatura de um termo de ajustamento de conduta, que é instrumento célere, informal e barato, evitando, assim, a longa tramitação, o custo e as incertezas naturais das demandas judiciais (MELO, 2002).

No caso em análise, o Ministério Público do Trabalho ainda<sup>3</sup> não realizou qualquer tipo de acordo e não ajuizou ação civil pública. Mesmo com diversos documentos juntados, com diversas reclamações sobre a falta de auxílio emergencial, da dificuldade de contato com a Fundação Renova e da ausência de reconhecimento como atingido por diversos indivíduos, o Ministério Público do Trabalho não judicializou a questão. O que se percebe é a utilização do inquérito civil como um “centro de mediação” entre o Ministério Público do Trabalho, sociedade civil e empresa infratora/Fundação Renova, que talvez tenha sido, pela

---

<sup>3</sup> A expressão “ainda” deve ser utilizada, pois o inquérito civil segue em andamento.

percepção do Procurador, a melhor maneira de resolver os problemas apresentados, uma vez que as demandas trazidas para o Ministério Público do Trabalho eram bastante difusas, dificultando a racionalização de uma ação civil pública que abrangesse todas as entidades e indivíduos que reclamaram de algum fato, pois o pedido em um processo deve ser certo e líquido.

#### 4.3 A RELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM A SOCIEDADE CIVIL NA FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A formação de políticas públicas através da relação entre o Ministério Público e a sociedade civil tem se tornado objeto de estudo na academia nas diversas áreas, tais como Direito, Sociologia e Ciência Política. Segundo Arantes (2000), é na evolução recente do Ministério Público que podemos encontrar o melhor exemplo das potencialidades, limites e contradições que marcam o chamado duplo fenômeno: judicialização da política e politização da justiça. A judicialização da política teve um grande avanço na década de 1990, principalmente com a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). A Carta Magna de 1988 não só afirmou tendências já existentes, como ampliou sobremaneira as possibilidades de intervenção do Ministério Público na política em busca da garantia dos direitos sociais. A dita amplificação modificou a fronteira anteriormente existente entre o sistema político e o sistema judicial, uma vez que entregou a uma instituição vinculada à justiça a atribuição de zelar pelo patrimônio público e pela efetividade dos serviços públicos (ARANTES, 2000).

O Ministério Público, que anteriormente era ligado ao Executivo, adquiriu autonomia funcional, passando a ser independente de todos os Poderes do Estado e a deter atribuições bastante reforçadas de representante da sociedade. Essa mudança de *status* fez com que o Ministério Público fosse capaz de atuar como um relevante ator político.

A história do Ministério Público mostra que algumas de suas prerrogativas foram adquiridas antes da Constituição de 1988. O Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1973) determinou que o Ministério Público devesse atuar em todas as causas que houvesse interesse público o que, segundo Arantes (2002), já demonstra o início do afastamento do Poder Executivo. Mas, é somente na década 1980 que a instituição sofre as modificações mais importantes. Destaca-se, nesse

sentido, a Lei nº 6938/81 (BRASIL, 1981) de Política Nacional de Meio Ambiente, que incluiu novos instrumentos processuais e deu legitimidade ao Ministério Público para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (CARVALHO; LEITÃO, 2010). Por fim, a Lei nº 7.347 de 1985 (BRASIL, 1985) foi uma grande vitória para o MP, por estabelecer ação civil pública por meio da qual ele se tornou fiscal da lei nas ações propostas pelas associações civis e introduziu-se o prazo mínimo de existência legal da associação.

Em resumo, a lei 7.347/85 não constituiu incentivo particular à organização da sociedade civil com vistas à atuação no processo judicial, pois só reconheceu os setores previamente organizados e, quanto aos não organizados, ele sinalizou que o caminho mais racional seria bater às portas do MP. O projeto do MP agravou esse problema quando duplicou a exigência de prazo mínimo de existência legal, de seis para um ano, para as associações que quisessem usar a ACP (ARANTES, 2002, p. 71).

Além disso, o Ministério Público obteve a importante função de fiscalizar o cumprimento das leis e os próprios políticos, passando a fazer parte da sua alçada a função de representante da sociedade. Ou seja, foram garantidos ao Ministério Público papéis importantes dentro do cenário político nacional e tais papéis podem ser exercidos de maneira autônoma (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

Com o aumento do poder do Ministério Público, as Ciências Sociais e a Ciência Política passaram a dar mais atenção ao assunto. Nessas áreas, especificadamente, construíram-se três correntes diversas que tratam da relação do Ministério Público com a sociedade civil na formação de políticas públicas (DA ROS, 2009). A corrente representada por Rogério Bastos Arantes (1999, 2019a, 2019b), Fábio Kerche (2007, 2018) e Júlio Aurélio Vianna Lopes (1998, 2003) entende como negativa a atuação do Ministério Público representando a sociedade civil. Isso porque os autores indicam que uma forte atuação do Ministério Público em demandas sociais e coletivas acaba abafando as demandas da sociedade civil, tornando-a, ou entendendo-a, como hipossuficiente.

Segundo Da Ros (2009), a visão do voluntarismo político do órgão, a orientação ideológica de seus membros e a busca do papel politizado da instituição seriam informados por uma visão da sociedade civil brasileira essencialmente incapaz de defender seus próprios interesses, o que seria duramente agravado por instituições políticas (Executivo e Legislativo) insatisfatórias no cumprimento de seu papel representativo. Na visão dos analistas, decorrem do protagonismo do

Ministério Público na defesa dos interesses públicos e difusos a desmobilização de ação da sociedade civil, tornando-a dependente da instituição, bem como a ameaça à independência da própria instituição diante da sua politização.

A ideia, em suma, é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Além disso, frequentemente, é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que 'alguém' deve interferir na relação Estado-sociedade em defesa desta última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no momento imediato 'alguém' tem que tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses. (ARANTES, 2000, p. 129-130).

Conforme Arantes (2000), a decepção com o funcionamento do regime representativo, nos marcos de uma sociedade civil supostamente frágil, conduz as tentativas de contornar a esfera pública em busca da efetividade dos direitos. Esse é um dos elementos que compõem o universo ideológico do voluntarismo político dos promotores e procuradores de hoje, embora também remonte a uma antiga tradição de pensamento político.

Em artigo recente, Arantes (2019a) ressalta que a expansão e atuação do Ministério Público na área de políticas públicas estão razoavelmente sedimentadas, mas a ideologia do voluntarismo político cumpre um papel importante como combustível da ação dos procuradores. Isso faz parte de uma corrente de pensamento político no Brasil que sempre criticou o artificialismo de nossas instituições políticas representativas e cultivou o sonho de um poder neutro, externo ao mundo da política e com autonomia suficiente para tutelar a sociedade hipossuficiente.

Através deste discurso, então, o Ministério Público tornou-se o grande órgão intermediário das relações entre Estado e sociedade civil, alternando significativamente os marcos da representação política e passando a ser considerado como uma espécie de quarto poder. O Ministério Público, dessa forma, tem se destacado nas diversas dimensões da vida social e política que receberam tratamento legal na forma de interesses e de direitos difusos e coletivos (ARANTES, 2019b).

Fabio Kerche (2007, p. 276), por sua vez, critica, através de outro fundamento, a "intromissão do Ministério Público" na agenda das políticas públicas,

principalmente pelo fato de não ocuparem cargos eleitos pelo sufrágio e por não terem compromissos com o orçamento público:

Em outras palavras, se a lógica das eleições fosse levada ao extremo, todo político buscaria maximizar os ganhos da sociedade através de políticas públicas, não por altruísmo, mas sim porque garantiria a reeleição agradando a todos os eleitores. No entanto, são as limitações orçamentárias que impedem a completa realização dessa opção racional, aspecto que não necessariamente entra no leque de preocupações dos integrantes do Ministério Público brasileiro. Ou seja, na democracia, a escolha de prioridades é realizada por políticos eleitos diretamente pelos cidadãos. Quando essa escolha é feita não pelo embate político, mas transformada em questão jurídica ou técnica, perde-se uma dimensão importante da participação e interferência popular. Assim, a judicialização da política – a transformação de questões tradicionalmente tratadas pelos Poderes Executivo e Legislativo em ações judiciais – caminha juntamente com a negação da política presente nos discursos que desconfiam de partidos e políticos e depositam fé nos técnicos de bancos centrais, agências reguladoras e toda a sorte de instituições com pouca possibilidade de interferência da soberania popular (KERCHE, 2007, p. 270).

Em contrapartida aos argumentos de Arantes e Kerche, estudos conduzidos por Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos (2002, 2005) demonstram otimismo com a atuação do Ministério Público. Esses autores projetam no Ministério Público uma função de proteção das minorias, advogando a existência de um potencial virtualmente transformador – ou revolucionário – da realidade social a partir da atuação da instituição. Da Ros (2009) lembra que os estudos dessa vertente ressaltam o papel legitimador das denúncias e das representações oferecidas ao Ministério Público, destacando:

A importância da instituição como novo *locus* de representação política (ainda que puramente funcional), possibilitando que denominam ser uma soberania complexa, ofertando mais canais de diálogo entre, por um lado, os grupos de interesses e movimentos sociais e, por outro, o próprio Estado [...] (DA ROS, 2009, p. 40).

Os autores da segunda vertente indicam que, através dessa representação do Ministério Público, surgem as possibilidades de significativas transformações sociais, ainda que gradativas e operacionalizadas pela via judicial, com inegáveis efeitos multiplicadores sobre a arena política.

Para Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos (2005), é da interação entre Ministério Público e sociedade civil que emergem as possibilidades de transformação social; entretanto, isso se dá por força da pressão exercida por grupos sociais. Para os autores, atualmente, as opiniões e reivindicações da

sociedade civil não encontram mais caminhos através da política, pois a agenda do Legislativo está sob o domínio do Executivo, o qual impõe os seus objetivos estratégicos.

É, portanto, pelo encontro com a sociedade que a tradição republicana brasileira, malgrado a hegemonia neoliberal dessas últimas duas décadas, tem procurado conservar e reelaborar, a partir de sua matriz de origem, a sua difícil reprodução. Todo esforço, no entanto, terá pouco alcance, ou poderá ser perdido se a agenda do justo e da solidariedade social, que começa a tomar forma topicamente nos institutos da representação funcional, quase sempre por iniciativa da sociedade civil, não encontrar comunicação com a representação política, em especial nos partidos políticos, no Parlamento e na ação do Executivo, a quem cabem traduzir, de modo universalista, essas expectativas e pretensões que vêm da cidadania. (VIANNA; BURGOS, 2005, p. 802).

Segundo os autores, a dificuldade tem sido manter os poderes políticos permanentemente às voltas com o que identificam como os “constrangimentos sistêmicos” a que estariam obrigados, irrigados pelos princípios e valores da Constituição. À falta disso, a atuação do Ministério Público, especialmente através das ações civis públicas, tem-se constituído em um lugar em que as regras jurídicas têm merecido uma interpretação à luz dos princípios e valores constitucionais, ampliando o sistema de defesa da cidadania e, em alguns casos, até favorecendo a aquisição de direitos novos.

Isto é, os autores entendem que a sociedade não tem suas reivindicações ouvidas e muito menos atendidas por parte dos políticos, em função da configuração das relações de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo. A forma mais simples e eficaz da sociedade civil fazer suas reivindicações serem escutadas e efetivadas seria, portanto, através do Ministério Público, concluindo que tem um caráter extremamente positivo no que se refere às políticas públicas que possam ser alcançadas pelo meio de tal instrumento.

Por fim, os estudos de Débora Maciel e Andrei Koerner (2002) discorreram sobre a necessidade de trabalhos menos generalizantes, ou seja, mais específicos e aprofundados sobre as formas de atuação do Ministério Público, a fim de se evitar visões genéricas e lineares sobre ela. Ao invés disso, os autores advogam ser o Ministério Público brasileiro uma espécie de órgão de mediação entre vários setores da sociedade civil e do Estado, sendo capaz, por sua posição estratégica na arquitetura institucional, de promover coordenação entre vários grupos de interesses e movimentos sociais sem se tornar, contudo, insensível a eles. Claramente, um

aspecto positivo nesta vertente é de que a análise da postura é muito menos normativa em sua leitura sobre a atuação do Ministério Público, não o condenando e tão pouco endossando as suas atitudes.

Da Ros (2009) sustenta que as três vertentes possuem diferenças e confluências entre si, sendo impossível desconsiderar qualquer uma das três. Isso porque cada pesquisa trabalhou com casos empíricos diferenciados e porque o Ministério Público não possui uma organização interna que padronize a representação da sociedade. Segundo o autor, trata-se de buscar contextualizar de forma mais adequada e aprofundada a atuação do Ministério Público frente aos interesses que afirma representar da sociedade civil. Cabe, também, averiguar quando e de que maneira as organizações da sociedade civil procuram o Ministério Público quando estão em busca dos seus direitos. O caso apresentado almeja contribuir para essa discussão, ao focar uma configuração *sui generis*, a saber, do desastre e no qual o provedor de serviços é um ente privado a quem cabe execução de serviços demandados pelo Estado, conforme descrito no capítulo anterior.

#### 4.4 O CONCEITO DA SOCIEDADE CIVIL

Diante do escopo do presente trabalho, que busca entender de que forma o Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo se relacionou com a sociedade civil, urge a necessidade da definição do conceito de sociedade civil para a sociologia (política) brasileira. Para tanto, far-se-á uma breve passagem sobre a evolução do conceito de sociedade civil desde Hegel (1974) e Marx (1974) até o hodierno conceito trazido por Adrian Gurza Lavalle (2003, 2015).

A fim de se trabalhar com uma definição atual do conceito de sociedade civil, serão trazidos, em um primeiro momento, três autores que trabalham neste campo. Raquel Kritsch (2014), que traz uma visão ampla das teorias e trajetórias da sociedade civil; Sérgio Costa (1997), autor que contextualizou a sociedade civil brasileira ao longo dos anos 1990 e que também trabalha com os marcos históricos-conceituais da sociedade civil e, por fim, Adrian Gurza Lavalle (2003) que traz duras críticas ao debate da sociedade civil nos anos 1990 no Brasil. Serão apresentados, mesmo que brevemente, alguns modelos interpretativos mais conhecidos nas ciências sociais, como Hegel, Marx, Gramsci, Habermas, Cohen e Arato, acerca do papel da sociedade civil e sua relação com o âmbito estatal.

É a partir de Hegel (1974, p. 639, apud KRITSCH, 2014, p. 235) que o conceito de sociedade civil assume um estatuto teórico efetivo. Embora para Hegel a base da sociedade civil-burguesa sejam os indivíduos livres e autônomos, esse elemento individual não é tratado nem é considerado na mesma esfera do coletivo: ele é tratado numa esfera própria, a da sociedade civil-burguesa, que é o lugar das partes e das particularidades, e que se rege pelo direito privado. Kraitsch (2014, p. 235) indica que a dimensão coletiva de uma forma política não deriva, no raciocínio do citado autor, da individual, pois o todo não é o resultado da soma das partes, e sim, constitui uma esfera específica, razão pela qual sua análise tem de se dar também numa dimensão particular, a saber, na perspectiva das estruturas coletivas e sua lógica, que se rege pelo direito público.

Marx, a partir da contribuição hegeliana, busca dar um passo adiante na separação conceitual entre sociedade civil-burguesa e Estado, vinculando a sociedade civil-burguesa não mais a um momento na direção da constituição do Estado, mas afirmando sua ligação com a esfera das relações materiais de produção e reprodução da vida (KRITSCH, 2014, p. 236).

Marx (1974, p. 109-110, apud KRITSCH, 2014, p. 237) diz que se o Estado é o lugar da produção jurídica e ideológica da sociedade civil-burguesa. Assim, a sociedade-civil burguesa é o lugar em que as relações são ditadas pelo interesse pessoal, ou seja, pela competição do mercado. Liberdade e independência individual são compreendidas pelo autor como elementos constitutivos da sociedade-civil burguesa. Nela, os indivíduos percebem, subjetivamente, como livres e autônomos, e se enxergam como sujeitos privados livres e iguais, tal como havia sido constatado por Hegel. Contudo, os sujeitos encontram-se ligados entre si por meio de uma dependência objetiva geral, ou seja, por meio de relações necessárias de produção que são coercitivamente impostas pelo Estado. Mais do que se diferenciar do Estado, então, a sociedade civil-burguesa constitui uma esfera que abriga o novo sujeito revolucionário, o proletariado, cuja missão histórica é ser o protagonista da eliminação deste instrumento da dominação burguesa, o Estado (KRITSCH, p. 239).

Gramsci, por sua vez, segundo Sérgio Costa (1997, p. 4-5), compartilhou em linhas gerais as críticas de Marx à ordem burguesa. Ele desenvolveu uma teoria do Estado que ampliou dialeticamente os marcos marxistas. O pensador italiano demonstra como a dominação de determinada classe social é multidimensionalmente fundada: ela não é mero produto do domínio econômico e do

controle decorrente do aparelho de Estado. A “hegemonia” é conquistada também no plano cultural, expressando, assim, a capacidade de uma classe específica para dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade, produzindo consensos majoritários em torno de seu projeto hegemônico. Então, a disputa pela hegemonia passa predominantemente na órbita da sociedade civil, completando-se no plano da sociedade política (Estado).

A partir disso, percebe-se o modelo tripartite gramsciano de sociedade: a infraestrutura econômica do modelo marxiano permanece inalterada; a superestrutura de Marx desdobra-se, contudo, em duas esferas: a sociedade civil e a sociedade política.

Segundo Kirtsch (2014, p. 247), depois de Hegel, Marx e Gramsci, nenhuma teoria sociológica ou política de relevo igualaria a noção de sociedade civil à ideia de sociedade política estatal: dos liberais e conservadores à extrema esquerda e aos anarquistas, vingaria a ideia de que a sociedade civil constitui um âmbito de organização da vida social que se opõe ao Estado (matriz marxiana) ou à sociedade política (visão gramsciana), concedendo-se, no primeiro caso, menor e, no segundo, maior autonomia ao político.

Apenas na segunda metade do século XX que a noção de sociedade civil ganhou novos contornos através da análise dos “novos movimentos sociais”, muitos deles caracterizados pela autonomia e autolimitação, e pela dificuldade de serem analisados através do conflito de classes, que até então orientara a percepção dos analistas e teóricos políticos.

Nesse novo passo de conceituação da sociedade civil, destacou-se, entre outros, em um primeiro momento, Habermas. Segundo o autor (1988, II, p. 230, apud COSTA, 1997, p. 6), a sociedade moderna conheceu um duplo processo: de racionalização e de diferenciação societal. Foram justamente tais processos, e especialmente o de diferenciação, que propiciaram a separação funcional dos subsistemas econômico e político da sociedade como um todo, transformando-os em campos autônomos que operam por meio de instrumentos distintos: um tem como meio específico o dinheiro e o outro o poder (que é tanto político quanto administrativo). Nesse sentido ele diz que a sociedade moderna deve ser concebida em dois níveis distintos, quais sejam: de um lado no nível do mundo da vida, orientado fundamentalmente por ações voltadas ao entendimento e à compreensão

mútua (ação comunicativa) e; de outro, no nível sistêmico, orientado por ações voltadas ao êxito que podem ser ações estratégicas ou instrumentais.

A propósito, Habermas (1988, II, p. 212-213, apud COSTA, 1997, p. 6) diz que a ação comunicativa deve prevalecer no mundo da vida, a fim de que a sociedade civil tenha uma definição mutuamente compartilhada da situação de vida dos agentes envolvidos na troca comunicativa por meio de um processo de cooperação de interpretação. Isso permite que os membros da sociedade civil possam trocar experiências a fim de tornar suas reivindicações mais uníssonas e isso se torna fundamental, na medida em que a sociedade se organiza para que a racionalização do mundo em si não se torne uma via de “mão única”, no qual o mercado ou o poder administrativo estatal invadem o mundo da vida com suas formas próprias de racionalidade funcional, causando um deslocamento dos modos de integração fundados na razão comunicativa – processo que o autor denomina de colonização do mundo da vida por lógicas sistêmicas.

Diante da teoria de Habermas, Cohen e Arato (1999, p. 427-429, apud COSTA, p. 6-7) apontam que o conceito de mundo da vida do alemão deve ser compreendido em dois níveis distintos que, se adequadamente diferenciados e explicados, permitem apontar com clareza o lugar da sociedade civil dentro da moldura geral oferecida por Habermas. A sociedade civil, então, deve abarcar tanto o caráter institucional como o caráter associativo que existem no mundo da vida, configurando-se como um terreno em que os direitos civis – com destaque para a livre expressão e associação – são ressaltados e encontram uma grande margem de ação, possibilitando a organização dos indivíduos em torno de interesses uníssonos e permitindo maior democratização das decisões políticas para o fim de ampliar e institucionalizar direitos e liberdades.

Assim, segundo os autores, a sociedade civil moderna é criada por meio de formas de autoconstituição e automobilização. Ela é institucionalizada e generalizada por meio das leis e dos direitos subjetivos, que estabilizam a diferenciação social. No entanto, é importante ressaltar que não basta diferenciar a sociedade civil do Estado e dos processos econômicos, é importante distingui-las também de uma sociedade política de partidos, das organizações políticas, bem como de uma sociedade econômica composta de organizações de produção e distribuição (COHEN; ARATO, 1999, p. 430 apud COSTA, p. 6-7).

Cohen e Arato (1999, p. 431 apud COSTA, p. 6-7) definem a sociedade civil como sendo as estruturas de socialização, associação e de formas de comunicação organizadas do mundo da vida, tanto quando elas são institucionalizadas quanto quando estão em processo de institucionalização.

Como visto acima, os paradigmas teóricos disponíveis para a definição da sociedade civil são muitos. Hegel, Marx e Gramsci, por exemplo, nos ajudam a refletir sobre o lugar da noção de sociedade civil na análise sociopolítica e sua relação com o conceito de Estado. Habermas e Cohen e Arato, por sua vez, fornecem teorias para pensar o estatuto e a função da ideia de sociedade civil no mundo contemporâneo. Nesse sentido a pesquisa deverá trabalhar, em parte, com estes conceitos de sociedade civil, uma vez que em um primeiro momento a sociedade civil foi representada por associações de pescadores institucionalizadas junto ao Ministério Público.

#### 4.5 A CONTEMPORÂNEA DEFINIÇÃO DE SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL E A CRÍTICA AO DEBATE NOS ANOS 1990

No Brasil, o debate político sobre a sociedade civil teve um crescimento exponencial desde o final dos anos 1970, tornando-se mais ostensiva sua utilização ao longo da próxima década. Na década de 1990, contudo, ela foi investida de especificações conceituais a tal ponto restritivas que suas semelhanças com as definições das décadas anteriores são quase apenas nominais. Segundo Lavallo (2003, p. 92), a despeito de interpretações mais ponderadas, houve uma certa continuidade notável em outros aspectos: a literatura dos anos 1990 sobre a sociedade civil incidiu no prolongamento de “consensos fáceis” gerados no contexto dos esforços políticos e intelectuais contra a ditadura militar e acolhidos e sistematizados na produção acadêmica sobre movimentos sociais. Esses consensos assumiam a coincidência entre a esquerda, a ação social e a razão, confrontadas com a barbárie do poder.

Lavallo (2003, p. 97-98) relata que a nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de interesse geral. Dentro deste tema, cita Leonardo Avritzer (1994, p. 284) dizendo que o autor define

que “a caracterização da sociedade civil brasileira é a procura pela autonomia de uma esfera de generalização de interesses associada à permanência de uma forma institucional de organização baseada na interação comunicativa”.

Já Sérgio Costa (1994, p.47 apud LVALLE, 2003, p. 98-99) discorre de uma forma semelhante sobre a “redescoberta” da sociedade civil no Brasil:

Aos movimentos sociais e às demais organizações que representam, na órbita da esfera pública, os fluxos comunicativos provindos do mundo da vida aparecem associados os papéis de articuladores culturais, de núcleos de tematização de interesses gerais e de fortalecimento da esfera pública como instância de crítica e controle do poder.

Esse conjunto de aspectos, uma vez que distanciados do mercado ou do poder político, explicaria, segundo os citados autores, o protagonismo da sociedade civil como força revitalizadora do espaço público e da democracia. Na lógica que subjaz a essa perspectiva, a sociedade e o conjunto de ações orientadas para sua regulação, transformação ou conservação aparecem cindidos em dois mundos regidos por dinâmicas e procedimentos nitidamente diferenciados: o mundo institucional da política, com seus interesses, práticas e atores, e o mundo societário que, quando organizado e mobilizado pela sociedade civil, irrompe no primeiro e aventa problemas relevantes para o conjunto da sociedade. No primeiro reinam os interesses particularistas, as organizações e a política na sua conotação mais mesquinha, enquanto no segundo imperam as bandeiras normativas, as associações autônomas e a política do consenso (LVALLE, 2003, p. 102-103).

Lavalle (2003, p. 103) critica aquelas definições, assim, ressaltando que “tipificar o mundo institucional da política como polo negativo de uma dualidade cujo termo oposto é a ausência de particularismo no agir da sociedade civil constitui uma hiper-simplificação de duvidosos ganhos analíticos, mereceria, portanto, passar pelo crivo de uma crítica minuciosa”. Em um artigo mais recente, em que o autor contrapõe argumentos de Leonardo Avritzer, Lavalle diz que:

Os diagnósticos que por ventura vierem a se estabilizar terão que nos oferecer um diagnóstico de conjunto não ‘da autonomia à interdependência’, mas ‘da interdependência à interdependência’; isto é, uma compreensão das mudanças de certos padrões de codeterminação à emergência e à cristalização de novos padrões de mútua determinação entre Estado e sociedade civil (LVALLE; SZWAKO, 2015, p. 182).

Segundo a crítica do autor, ainda, o crivo dos quesitos estabelecidos pela literatura da década de 1990 sobre a sociedade civil não apenas exclui partidos políticos, grupos de interesses, sindicatos, organizações econômicas e instituições hierarquizadas, como igrejas, mas também pode levar à expulsão das próprias associações da sociedade civil quando assumem comportamentos ou mecanismos de negociação inerentes à esfera política, pois ao exceder os limites de seu papel normativo correm o risco de corromper seu genuíno potencial democratizante (LAVALLE, 2003, p. 105-106).

Nesse sentido, percebe-se uma confluência entre a forma que Arantes percebia a relação da sociedade civil com o Ministério Público com a visão de Sérgio Costa sobre a sociedade civil, que dizia que a força da sociedade civil vem de sua autonomia. Como anteriormente explicitado, Arantes entendia que a relação entre um e outro tornaria a sociedade civil hipossuficiente, incapaz de se organizar a fim de buscar seus direitos, ou seja, ocorreria o desaparecimento de associações da sociedade civil se elas tentassem estabelecer um espaço de negociação com uma entidade estatal, perdendo o seu caráter democrático.

Dessa forma, o debate sobre a sociedade civil dos anos 1990 no Brasil exauriu-se sem sequer acusar explicitamente a mudança nos termos da sua própria discussão e cedendo à introdução das balizas de uma agenda mais pragmática e menos exigente quanto às qualidades morais de seus atores. Esta literatura deixa clara a necessidade de interdependência entre a sociedade civil e o Estado para os fins de reivindicações de direitos.

Nesse sentido, os neo-institucionalistas brasileiros, constituíram perspectiva especialmente oportuna para analisar e entender os processos de institucionalização de valores, interesses e agendas sociais como realização das interações socioestatais. Nos trabalhos da geração de neo-institucionalistas históricos, a interpenetração entre Estado e sociedade civil foi alçada ao plano da teoria e dos conceitos e, especialmente, sob a perspectiva dos atores sociais, a proposta referência foi de Theda Skocpol (1992). Os neo-institucionalistas demonstraram que os atores de movimentos da sociedade civil não se restringem a protestos, mas interpretam as regras e conhecem o funcionamento das instituições do Estado utilizando-as a seu favor, interferindo nos processos decisórios por meio da participação em instituições participativas.

#### 4.6 A INTERDEPENDÊNCIA ESTADO – SOCIEDADE CIVIL

Estudos do final do século XX e início do século XXI descrevem a relação entre a sociedade civil com o Estado através da institucionalização do primeiro, na formulação e implementação de políticas públicas. Por tratarmos, nessa dissertação, de um caso único, em que coube a uma Fundação privada a elaboração e implementação das políticas públicas de mitigação dos danos causados, devemos analisar de que forma se institucionalizou e se criou a interdependência na relação entre o Estado (na figura do Ministério Público do Trabalho) e a sociedade civil. Abaixo serão demonstrados os conceitos de institucionalização que serão utilizados na análise empírica da presente dissertação

A institucionalização dos movimentos sociais não é um debate feito somente no Brasil, pelo contrário, é um debate que continua sendo realizado ao redor do mundo. Estudos realizados em Amsterdam (PRUJIT, 2003; UITERMARK, 2004) discutem a institucionalização dos movimentos de ocupações na capital Holandesa. Prujit (2003, p. 138) escreveu um artigo que trata da dicotomia entre institucionalização/cooptação, em que dividia a institucionalização em duas: a institucionalização flexível e a institucionalização terminal. A institucionalização terminal não nos interessa neste caso, pois trata do final do movimento social a partir da institucionalização do movimento (CASTELLS, 1983, p. 328, apud, PRUJIT, 2003, p. 135). Entretanto, o autor relaciona que o movimento de ocupações de Amsterdam passou por um processo de institucionalização flexível, ou seja, apesar da relação de interdependência do movimento social e do Estado, ele permaneceu existindo e fortaleceu suas reivindicações.

Segundo Prujit (2003, p. 135), a institucionalização não tem que estar associada ao declínio de um movimento, pois movimento pode estar apenas parcialmente integrado, enquanto uma ala radical continua a produzir perturbações, os moderados integrados podem então colher as concessões feitas em resposta à ruptura provocada pelos radicais. E quando os movimentos deixam táticas disruptivas e se voltam para um repertório de ação mais institucionalizado, isso pode lhes permitir atrair mais adeptos (TARROW, 1994, p. 114 apud PRUJIT, p. 135). O citado autor também argumenta que os movimentos sociais contemporâneos tendem a ser flexíveis, ou seja, seus repertórios abrangem ações disruptivas e institucionalizadas.

O autor holandês, em breves parágrafos, resume como a relação criada entre o Estado e o movimento social de ocupações tornou o movimento ainda mais forte em virtude da institucionalização e do canal aberto através desse repertório de ação:

(...) Squatting in Amsterdam continued to be effective. There is no indication that, between 1978 and 2000, squatters missed opportunities for squatting. Nor did institutionalization in Amsterdam bring an end to the lifecycle phenomenon. The heyday of legalization was in the early 1980s. Two decades later, squatting was still going on. One observer, Van Noort (1988: 180) suggested that concessions even contributed to the radicalization of the movement. The Amsterdam squatters' movement shows that flexible institutionalization of an urban movement is possible. Contrary to the predictions of post-Fordist theory, the evidence of cooptation (conversion of oppositional groups into social service providers) in Amsterdam is extremely limited. Squatters' groups were not transformed into organizations employed as providers of state-neglected services. In Amsterdam, third sector organizations were especially important in the provision of social housing. These organizations did not, however, originate in urban movements (...).

Os estudos sobre a institucionalização da sociedade civil foram centrados nos processos de interação socioestatais que permitiam aos atores sociais se adequar favoravelmente e tirar vantagens para a mobilização, ou seja, encontrar “espaços ou entradas” ou, mais propriamente, arquitetar encaixes institucionais no Estado (*engineering fit*) (SKOCPOL, 1992). Assim, em Skocpol, o conceito de encaixe é: a institucionalização resultante das interações socioestatais. Logo, em determinados casos, os processos de interação permitiam aos atores sociais construir encaixes com o Estado, tratados, também, como “pontos de acesso”.

O encaixe alude certa permeabilidade do Estado a interesses societais na medida em que pressupõe a existência de pontos de acesso e de influência, historicamente modificáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação, abertos a alguns atores e negados a outros (SKOCPOL, 1992). Segundo a neo-institucionalista Monika Dowbor (2019, p. 91), o encaixe:

Ocorre quando um grupo politicamente ativo, orientado por um objetivo e dotado de capacidades consegue acessar um desses pontos de influência. Um cargo comissionado, por exemplo, pode ser considerado um ponto de acesso, aberto temporariamente, isto é, enquanto dura a coalizão formada a partir do resultado das eleições. Ao ocupar esse cargo, ou, na nossa nomenclatura, ao construir um encaixe entre o movimento e o Estado, aquele passa a ter influência em algum processo decisório. Obviamente, os pontos de acesso e, por conseguinte, os encaixes, se diferenciam entre si em termos de poder de influência que oferecem e de tempo de sua abertura a um dado ator. Pode se pressupor que a sociedade civil procurará os pontos de maior influência, mas como esses são os mais disputados, a estratégia pode passar por arquitetar encaixes em diferentes pontos de acesso às instituições.

Em seu trabalho, Dowbor (2019) descreve como a institucionalização do movimento sanitário, iniciado no final dos anos 1970, que lutava pela municipalização do sistema de saúde, através de seus líderes e participantes, depois da primeira eleição pós-regime militar no Brasil, teve possibilidades de acesso às prefeituras e de influenciar os processos decisórios na luta pelo Sistema Universal de Saúde (SUS). Ou seja, apresenta de que forma os encaixes conseguidos pelo Movimento Sanitário, dentro do Estado, colaboraram com o alcance de sua principal demanda – a municipalização do sistema de saúde.

Devemos, ainda, deixar clara a diferença entre o encaixe e o repertório de ação. Segundo a citada autora (2019, p. 92), existem duas formas de distinções: a primeira diz respeito ao método, pois o repertório de ação trata de formas extrainstitucionais, como o protesto, enquanto os encaixes implicam acesso às instituições; a segunda distinção, que diz respeito à conceituação, profere que o repertório de ação “é voltado para catalogar as formas de ação dos movimentos sociais, dando ênfase ao seu caráter histórico e sem se preocupar com seu grau de influência nos processos decisórios, o que constitui o cerne da definição de encaixe”.

A partir dos conceitos trazidos acima, percebemos que os autores que tratam das possíveis benesses da institucionalização da sociedade civil traçam um caminho promissor para a teoria trazida pelos autores que entendem positiva a relação entre o Ministério Público e a sociedade civil (VIANNA; BURGOS, 2002, 2005), a fim de ter suas demandas escutadas pelos governantes ou, nesse caso, a Fundação Renova. Segundo os autores, como tratado no subcapítulo anterior, o Ministério Público tornou-se uma forma simples e eficaz da sociedade civil fazer suas reivindicações, através de diversos pontos de acesso.

## **5 A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (PROCURADORIA DE COLATINA) E A SOCIEDADE CIVIL**

É à luz dessa revisão da literatura sobre o papel do Ministério Público na produção de políticas públicas e o impacto de sua atuação sobre a sociedade civil que analisaremos de que maneira ele agiu mediante a violação dos direitos no desastre de Samarco, buscando entender mais especificamente as interações entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil. Para isso, realizamos uma pesquisa nos autos de um inquérito civil instaurado pelo Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo, Procuradoria de Colatina, que é a Procuradoria responsável por toda a região próxima aos municípios de Linhares e Colatina (abrangência territorial), onde foram analisados mais de 1500 (mil e quinhentos) documentos. Em um primeiro momento foram analisadas atas de 42 audiências realizadas, no período entre novembro de 2015 (logo após o desastre) até abril de 2019.

Essas audiências serão tratadas como pontos de acesso da sociedade civil junto ao Ministério Público, pois foi a forma como a sociedade civil conseguiu, dentro do normativismo do órgão, de acessar o Estado. Depois disso, foram separados mais de 300 (trezentos) documentos, referentes ao mesmo período, nos quais havia registro de contato entre a sociedade civil, empresa infratora e outros órgãos estatais, como o Ministério Público do Trabalho. Trataremos esse “contato” entre os atores como os “pontos de acesso”. O inquérito civil analisado reúne todos os fatos investigados e relatados ao Ministério Público do Trabalho do Espírito Santo (Procuradoria de Colatina) com relação ao desastre da Samarco; as 42 audiências representam todas as audiências realizadas nos autos do inquérito civil no período citado; os documentos analisados se referem a todos os contatos feitos com o Ministério Público do Trabalho, seja através de petição, comparecimento na unidade do MPT, através de outro Ministério Público ou telefonemas (que eram registrados através de certidões) pela sociedade civil, empresa infratora e outros órgãos/instâncias do Estado.

Dentro do inquérito civil, existem mecanismos que possibilitam interações da sociedade civil com o Ministério Público, ou seja, existem diversos pontos de acesso. Um deles se dá através de petições (requerimentos) encaminhadas para os autos do inquérito civil. Esses documentos escritos são anexados no inquérito civil e

cabe ao Procurador do Trabalho se manifestar/despachar o requerimento/pedido existente. Outro ponto de acesso consiste nos requerimentos realizados oralmente na própria sede do Ministério Público do Trabalho ou, ainda, através de telefonemas.

Todos estes pontos de acesso podem ser utilizados por qualquer interessado no inquérito, seja sociedade civil, sejam empresas, ou a própria empresa infratora, por exemplo. Por fim, entre os canais de interação disponíveis se encontram audiências com o Procurador do Trabalho, neste caso, tratadas como “encaixe”, em que as partes são ouvidas e podem trazer suas demandas e respostas. Podem ser convocadas pelo próprio Ministério Público do Trabalho ou pelos atores da sociedade civil ou empresas. Não se trata de audiências públicas no sentido estrito da palavra, pois não são cumpridos os requisitos formais de uma audiência pública: a audiência fica aberta para qualquer pessoa que queira participar e não existem regras que estabeleçam a formalidade da audiência dentro do Inquérito Civil, cabendo ao Procurador do Trabalho conduzir da forma como entender necessário e convidar a participar das audiências as partes que ele considerar interessante para a elucidação dos fatos. Esse foi o material escolhido, em um primeiro momento, para analisarmos as interações entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil, pois trazem informações que permitem a análise de quem tomou a iniciativa de convocá-las, quem foram os convidados a debater, se compareceram os demais interessados e quais foram os assuntos tratados e suas resoluções.

Antes de adentrar na análise propriamente dita das audiências realizadas no inquérito civil, é necessário iluminar a situação de pescadores que perderam seu meio de vida por causa do desastre, tendo em vista que o desastre e a poluição/destruição do Rio Doce retiraram a possibilidade de realizarem sua atividade laboral em relação à recuperação dos seus direitos. Os pescadores que estão localizados próximos ou nas cidades de Colatina e Linhares estão organizados em sindicatos, associações e colônias de pescadores. Ainda se verificou a existência de uma Federação de pescadores de nível estadual. O contato dos pescadores com o Ministério Público do Trabalho, em especial nas audiências, se dava através de representantes da entidade representativa da categoria, sejam sindicatos, associações ou colônias. Em alguns momentos, os futuros beneficiários das demandas levadas ao Ministério Público do Trabalho compareciam na audiência juntamente com o representante oficial da entidade. Através dos documentos posteriormente analisados, percebeu-se uma presença de indivíduos trazendo suas

demandas, contudo, este dado não é objeto da presente dissertação, uma vez que o trabalho se propõe a analisar a relação do Ministério Público do Trabalho com a sociedade civil.

Em entrevista realizada com o Presidente da Associação de Pescadores de Regência (distrito de Linhares), foi-nos dito que nem todos os pescadores são associados, pois preferem trabalhar de forma individual e não coletiva; e, que no momento pós-desastre, diversos pescadores tiveram dificuldades de serem reconhecidos como pescadores pela Samarco/Renova, pois ou não tinham registro de pescador ou não possuíam registro na associação. Além disso, o representante da associação ressaltou que muitas mulheres de pescadores, que trabalhavam junto no dia a dia da pesca não foram reconhecidas como beneficiárias e que os contrapontos ao trabalho de mitigação realizado pela empresa infratora diziam respeito ao cadastro de pescadores atingidos, reconhecimento da condição de pescador e reconhecimento de que a região de determinados pescadores também deveria ser reconhecida como atingida.

Durante a sua fala, o Presidente da Associação de Pescadores de Regência não citou qualquer contato com o Ministério Público do Trabalho e, de fato, esta associação não esteve presente nas audiências analisadas. Contudo, foi possível observar que as demandas levantadas por ele condizem com as demandas levadas por pescadores ao Ministério Público do Trabalho, conforme a análise feita a seguir.

Apesar da grande dificuldade de contato com o procurador Bruno Gomes Borges da Fonseca<sup>4</sup>, que é o único responsável pelo inquérito civil ora analisado (com exceção dos períodos em que está de férias), obtivemos acesso ao inquérito civil; porquanto, se trata de um procedimento acessível eletronicamente mediante um certificado digital de advogado. Os documentos (e atas de audiências) a que tivemos acesso se mostraram um material fértil para entender como se dão as interações entre o Ministério Público do Trabalho e outros atores, com o objetivo de verificar se o protagonismo no inquérito era unicamente do Ministério Público ou se a sociedade civil possuía voz e se utilizava os pontos de acesso e encaixe do Ministério Público do Trabalho como espaço para reivindicar os seus direitos.

---

<sup>4</sup> O procurador Bruno Gomes Borges da Fonseca, segundo o currículo *lattes*, é procurador do trabalho desde 2007, foi coordenador da Procuradoria do Trabalho de Colatina entre 2012-2018 e é professor da Faculdade de Direito de Vitória e Doutor em Direitos e Garantias em Direitos Fundamentais pela mesma faculdade.

Depois de analisados os dados obtidos através destes documentos, foram realizadas quatro entrevistas. Duas entrevistas com líderes de associações/sindicatos de pescadores, um advogado que representava uma associação nos autos do inquérito civil e uma nova entrevista com o representante legal da associação de pescadores de Regência, distrito de Linhares (ES), desta vez por telefone, com o fito de aprofundar a análise dos assuntos em deslinde.

## 5.1 ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS OCORRIDAS NO INQUÉRITO CIVIL

Nos autos do inquérito verificou-se, como dito anteriormente, a realização de 42 audiências entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil, com a presença intermitente de representantes do Governo (Estadual e Municipal) e da empresa infratora. Essas 42 audiências representam todas as audiências realizadas nos autos do inquérito civil entre novembro de 2015 e abril de 2019. Para tanto, criamos um banco de dados para analisar quem foram os requerentes das audiências, quem foram os convidados, quais foram os assuntos tratados e quais foram as deliberações proferidas nas audiências. Tendo em vista que as audiências foram os momentos em que a sociedade civil conseguiu adentrar no Ministério Público do Trabalho, a fim de tentar levar adiante suas demandas, tratamos tal período como encaixe, dentro dos conceitos anteriormente trazidos.

Com relação aos requerentes das audiências (quadro 6), podemos constatar que o Ministério Público do Trabalho não foi nem de longe o único requerente. Entre as 42 audiências, 16 foram requeridas pelo próprio Ministério Público do Trabalho, enquanto variadas entidades da sociedade civil tais como associações e sindicatos (Associação de Pescadores Renovo do Vale, SINDIPAR, Colônia de Pescadores, Sindicato de Pescadores de Baixo Guandu, Federação de Pescadores do Espírito Santo, Colônia de Pescadores Z5 Vitória, Colônia de Pescadores de Colatina, Colônia de Pescadores de Baixo Guandu, Associação Barra Nova Sul, Colônia de Pescadores Z-6 Linhares, Associação de Pescadores de Lorena Renovada), as requereram 19 vezes, o que indica que elas o enxergam e o usam como canal de intermediação de conflitos. Outras 2 audiências foram requeridas por cidadãos, 1 pela empresa infratora, 1 por uma entidade de classe patronal/empresarial, 1 por um representante da FUNAI e 2 por representantes de outras partes do Estado (Ministério do Meio Ambiente de Aracruz – ES e um vereador de Colatina). Dentro

destas entidades de classe dos trabalhadores, quase todas as audiências foram requeridas por entidades específicas de pescadores, que tiveram sua atividade laborativa ceifada com a contaminação do rio e do mar. Com relação à periodicidade do requerimento de audiências, podemos constatar que a frequência de ocorrência foi contínua no que diz respeito ao Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil, ou seja, os requerimentos começaram imediatamente após o desastre, novembro de 2015, e permaneceram acontecendo até os meses analisados em 2019.

Este dado sobre a iniciativa de requerentes indica que a sociedade civil percebe o Ministério Público do Trabalho como um canal para as suas reivindicações. Ao mesmo tempo em que fica evidente que o Ministério Público do Trabalho também atua como protagonista na medida em que mais de um terço de iniciativas dessas audiências coube a ele.

Quadro 6 – Requerentes de audiências no Inquérito Civil

<b>Requerente</b>	<b>Quantidade de audiências requeridas</b>
Ministério Público do Trabalho	16
Sindicato Patronal	1
Sindicato/Associações	19
Outros órgãos públicos	3
Cidadão	2
Empresa infratora	1
<b>Total</b>	<b>42</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No que diz respeito aos convidados das audiências (quadro 7), percebeu-se a presença de entidades patronais apenas na primeira audiência realizada em março de 2015, convocada pelo Ministério Público do Trabalho, que, conforme leitura da ata da audiência, se mostrava preocupado com a possibilidade de diminuição de emprego em face da contaminação da água. O mesmo assunto continuou sendo tratado até a nona audiência, em fevereiro de 2016, com a presença das entidades de classe dos trabalhadores, em especial, dos pescadores. Em apenas seis das 42 audiências analisadas, estavam presentes como convidados representantes do governo. Em 22 oportunidades, algumas entidades de pescadores (associações, colônias e sindicatos) compareceram como convidadas e a empresa infratora Samarco/Renova compareceu 13 vezes como convidada.

Quadro 7 – Frequência de convidados nas audiências do MPT

Entidades Patronais	1
Representante de entidades Estatais	6
Entidades de Pescadores	22
Samarco/Renova	13

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Conforme se verifica no quadro acima, as entidades de pescadores foram as que mais apareceram como convidadas das audiências realizadas. A Samarco/Renova também apareceu em um número considerável de vezes, lembrando que ambas apareceram concomitantemente nove vezes. Verifica-se, também, que as entidades patronais somente foram convidadas uma vez a participar e representantes de órgãos públicos apenas seis vezes, o que denota que o Ministério Público do Trabalho buscava a solução de conflitos entre a Samarco/Fundação Renova e a sociedade civil sem a necessária presença de representantes de outros Poderes.

Realizando uma análise cruzada entre os requerentes e convidados das audiências (quadro 8), surgiram os seguintes dados relevantes: das 16 audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho, 10 contaram com convidados com entidades de trabalhadores e empresa infratora juntos; em uma oportunidade, compareceram como convidadas entidades patronais e, nas outras cinco oportunidades, houve uma variação entre cidadãos, representante do governo, empresa infratora e entidades de trabalhadores. Já no que tange as audiências requeridas pela sociedade civil, num total de 19, 14 não contaram com a presença de convidados, estando presentes apenas o Ministério Público do Trabalho e o próprio requerente. As outras cinco audiências contaram com a presença de outras entidades de trabalhadores (sociedade civil organizada) e, em apenas uma dessas cinco audiências, esteve presente a empresa infratora.

Quadro 8 – Presença de convidados por requerente de audiência

Convidados	Requerentes	
	Ministério Público do Trabalho	Sociedade Civil Organizada
Empresa infratora e sociedade civil	10	0
Entidades patronais	1	0
Cidadãos	1	0
Representante de governo	1	0
Somente empresa infratora	1	1

Somente sociedade civil	1	5
Sem convidados	0	14

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Subtrai-se, do quadro acima, a partir de uma análise cruzada entre requerentes e convidados, que as audiências requeridas pela sociedade civil, especialmente entidades vinculadas à atividade pesqueira, contavam quase sempre apenas com a presença do Ministério Público, pois, conforme conteúdo transcrito nas atas, nestas audiências eram encaminhadas as demandas da sociedade civil. Avalia-se, dessa forma, que essas audiências foram a forma de encaixe que a sociedade civil encontrou no Estado (Ministério Público do Trabalho) de reivindicar suas demandas. Já as audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho contavam com a presença de convidados e, muitas vezes, da empresa infratora. As audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho parecem estabelecer um canal de comunicação entre as partes envolvidas, ou seja, sociedade civil, empresa infratora e algumas vezes membros do governo.

Com relação aos assuntos tratados nas audiências (quadro 9), a manutenção da atividade laborativa só foi tema nas primeiras três. O abastecimento de água se manteve como assunto até a décima audiência, em fevereiro de 2016, e o tema mais frequente tratava das questões ligadas ao cadastro e indenização: o de cadastro de impactados apareceu em 23 das 42 audiências; o de cadastro de auxílio financeiro emergencial e programa de indenização da Samarco/Renova esteve presente nas 5 das 42 audiências; a discussão em torno do que poderia ser considerada como região atingida foi tratada em sete das 42 audiências; a discriminação no critério para indenização das mulheres pescadoras foi abordada em quatro. Entre outros assuntos, apareceu 10 vezes o problema de comunicação entre atingidos e a empresa infratora, as dúvidas sobre o fornecimento de seguro defeso por parte do INSS apareceram em seis audiências realizadas.

Quadro 9 – Frequência de assuntos nas audiências<sup>5</sup>

<b>Assunto</b>	<b>Frequência</b>
Abastecimento de água	7
Cadastro de pescadores	23
Cadastro em auxílio emergencial financeiro	5
Comunicação de atingidos com	10

<sup>5</sup> O quadro só listou assuntos que apareceram com uma frequência maior ou igual a três.

Samarco/Renova	
Discussão sobre região atingida	7
Manutenção de atividade laborativa	3
Indenização para mulheres pescadoras	4
Seguro-defeso INSS	6

Fonte: Elaborado pelo auto (2020)

O quadro demonstra que o tema mais abordado nas audiências tratava do cadastro e reconhecimento de pescadores como atingido pela empresa infratora. Destaca-se, ainda, a dificuldade de comunicação da sociedade civil com a empresa infratora/Renova, que foi assunto deliberado 10 vezes nas audiências.

O quadro 10 indica a frequência de assuntos relacionada aos requerentes das audiências. O assunto mais recorrente, quando o requerente da audiência era a sociedade civil, dizia respeito aos problemas com cadastro de pescadores junto à empresa infratora/Fundação Renova. Já com relação às audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho, os assuntos foram variados, não havendo algum assunto que pudesse ser destacado. A diversidade de assuntos demonstra claramente uma tentativa do Procurador do Trabalho de obter a maior diversidade possível de informações.

Quadro 10 - Frequência de assunto por requerente da audiência

Assunto	Requerente	
	Ministério Público do Trabalho	Sociedade Civil Organizada
Abastecimento de água	4	1
Cadastro de pescadores	6	13
Cadastro em auxílio emergencial financeiro	2	3
Comunicação de atingidos com Samarco/Renova	4	5
Discussão sobre região atingida	5	2
Manutenção de atividade laborativa	2	1
Indenização para mulheres pescadoras	1	3
Seguro-defeso INSS	2	4

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Essa distribuição de assuntos mostra que não há alinhamento de demandas entre ambos os atores requerentes, o Ministério Público do Trabalho e as entidades representantes de pescadores. Estas focam claramente na demanda de cadastro que é pré-requisito para se tornar beneficiário de programas indenizatórios da Fundação Renova, ou, dito de outra maneira, ter seus direitos reparados. As

demandas apresentadas correspondem também aos programas de responsabilidade da Fundação, conforme estabelecia o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.

Os assuntos levados pela sociedade civil organizada, conforme vimos na análise dos assuntos tratados nas audiências, indicam que os programas da Fundação Renova não estão sendo implementados de maneira satisfatória e que a sociedade civil enxerga no Ministério Público do Trabalho um canal de intermediação válido e capaz com atuar em seu nome e em defesa de seus direitos. Enquanto os atores da sociedade civil fazem suas reivindicações para que fossem encaminhadas pelo Ministério Público do Trabalho e cobradas dos infratores por meio de instrumentos legais sem querer ouvir a Fundação Renova, o Ministério Público do Trabalho aproveita as audiências para que sejam espaços de diálogo e escuta ao convidar ambas as partes do conflito.

No que diz respeito às deliberações do Ministério Público nas audiências foram proferidas deliberações em 38 audiências realizadas, restando apenas quatro audiências em que não houve deliberações. Os fatos mais comuns nas deliberações foram a designação de nova audiência, que ocorreram em 13 oportunidades, o encaminhamento da ata para a força-tarefa do Ministério Público, que aconteceu em 12 oportunidades e a intimação da empresa infratora para se manifestar sobre os assuntos tratados na audiência, que aconteceram em 14 oportunidades. Essas deliberações, algumas vezes, ocorreram concomitantemente. Não foi observada qualquer sanção direta à empresa infratora. Mesmo que o Ministério Público do Trabalho tivesse o poder e a possibilidade de aplicar sanções por desobediência, ou estabelecer multa à empresa infratora, a opção sempre foi por estabelecer prazos e diálogo sem ameaças de atos cominativos.

Os dados acima apresentados demonstram que o Ministério Público do Trabalho, no caso do desastre da Samarco, não era o único protagonista da ação ocultada aos atores institucionais e da sociedade civil que é o requerimento da audiência. Houve um protagonismo duplo no qual as entidades de pescadores aproveitam as audiências (encaixes) como canal de reivindicações e queixas em relação a Renova, demandando os encaminhamentos da alçada do Ministério Público do Trabalho, enquanto este convocava as audiências com a presença de ambas as partes, criando espaços de escuta das partes.

Observou-se que a sociedade civil não tinha facilidade de contato direto com a empresa que causou o dano e nem tão pouco com a Fundação Renova que é responsável pelos programas de mitigação dos danos causados, tal acesso se dava através da audiência com a presença da empresa infratora ou através de determinação do procurador para que a empresa se manifestasse sobre eventual demanda da sociedade civil. Ou seja, o contato da sociedade civil com o Ministério Público do Trabalho, neste caso, serviu para dar voz à sociedade civil e para fortalecer as demandas junto ao responsável pelas políticas mitigatórias.

Nesse sentido, importa citar a fala do Presidente da Colônia de Pescadores Z6 de Linhares – ES, em audiência ocorrida no Ministério Público do Trabalho (Procuradoria de Colatina), em 8 de janeiro de 2019:

“[...] Tivemos muito resultado no MPT. Sempre tivemos resultado no MPT. Depois do que foi conquistado no início, nada mais acontece. Nossa vida acabou. Há muita confusão nas comunidades em razão da desorganização da Renova. Somente conseguimos acesso no MPT. Poucas autoridades nos recebem [...]” (fala contida na ata da audiência realizada em 08 de janeiro de 2019, no Ministério Público do Trabalho, Procuradoria de Colatina, nos autos do Inquérito Civil nº 000321.2015.17.003/7).

A análise das audiências, que demonstraram uma escuta abrangente do Ministério Público do Trabalho às demandas dos atingidos e aproxima da teoria apresentada por Vianna e Burgos (2002, 2005) de que a união entre a sociedade civil e o Ministério Público fortalece as reivindicações de direitos e não “abafa” a voz da sociedade que através de suas organizações buscam no Ministério Público mais um canal de luta por direitos.

## 5.2 OS PONTOS DE ACESSO DA SOCIEDADE CIVIL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

Passada a análise das audiências realizadas nos autos do inquérito civil, em que pode-se concluir que houve uma ampla troca entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho, pela necessidade de maior consistência na pesquisa, passou-se a análise de todos os documentos existentes no inquérito civil – num número superior a 1500 (mil e quinhentos). De todos os documentos existentes no inquérito civil, foram extraídos todos os documentos (300) nos quais houve contato entre o Ministério Público do Trabalho com outros atores tais como sociedade civil,

outros órgãos estatais, empresa infratora/Renova, outras empresas e cidadãos. Esses contatos, que doravante vamos denominar de forma genérica de requerimento, foram realizados através de petições (requerimentos escritos), de telefonemas, de comparecimento ao Ministério Público do Trabalho e, em alguns casos, comparecimento em outro Ministério Público que remetia a demanda à 17ª Procuradoria do Trabalho de Colatina. Essa é outra maneira de verificar como se deu a relação da sociedade civil com o Ministério Público do Trabalho. Classificamos esses meios de acesso ao Ministério Público do Trabalho como “pontos de acesso”, utilizando-se o conceito neo-institucionalista trazido no capítulo anterior.

Com os dados obtidos através destes documentos, criou-se uma tabela em que foi elencada a periodicidade dos requerimentos, quem foram os requerentes, qual foi o meio através do qual foi realizado o requerimento e quais foram os assuntos tratados no requerimento.

Os requerentes pessoas físicas foram classificados como “cidadão”; quando o requerimento era feito por representante de alguma entidade, inclusive por advogado, foi classificado como “sociedade civil”; quando o requerimento foi feito pela Samarco ou pela Fundação Renova, foi classificado como “empresa infratora”; por fim, os requerimentos realizados por algum órgão estatal, excetuado o Ministério Público, ou representante político foi classificado como “governo”.

No que diz respeito ao meio pelo qual foi feito o requerimento, foram classificados em “petição” quando se tratava de requerimento escrito, “comparecimento ao MPT” quando o requerente comparecia à sede do Ministério Público do Trabalho, “telefone” quando a reclamação era feita através de ligação e “Ministério Público Federal” quando o requerente comparecia ao Ministério Público Federal para fazer o requerimento e o Ministério Público Federal remetia a reclamação ao Ministério Público do Trabalho.

Já com relação aos assuntos, foi necessária a sistematização de assuntos em categorias: a) “cadastro de atingidos” – sempre que as pessoas informaram que havia problema com o cadastro de pessoas, de pessoas que trabalhavam e não foram reconhecidas e/ou de pessoas que deixaram de receber os benefícios; b) “qualidade da água” – sempre que o assunto tratava sobre a qualidade da água, tanto a distribuída pela empresa infratora quanto pela ausência de informações sobre a qualidade da água; c) “convite para reunião” – sempre que houve o convite do Procurador do Trabalho para reuniões externas ao Ministério Público do

Trabalho; d) “requerimento de audiência” – sempre que houve requerimento de audiência no Ministério Público do Trabalho; e) “distribuição de água” – sempre que houve problemas com a distribuição da água; f) “indenização” – sempre que o assunto tratava de pessoas que tinham “empresa” e perderam a atividade comercial em face do desastre; g) “resolução de cadastro de atingidos” – essa categoria foi criada para informar todas as vezes que a empresa infratora/Renova informou que foi implementado o valor para alguma vítima ou mesmo quando um atingido informou que sua demanda foi atendida pela empresa infratora/Renova. Ainda existem outros assuntos tratados que foram citados poucas vezes e foram tratados com suas próprias características, sem necessidade de criação de categoria.

Para iniciarmos a análise, o quadro abaixo reproduz a frequência de requerimentos por ano referente aos requerentes acima apontados.

Quadro 11 – Frequência de requerimentos por requerente por ano

Órgão requerente	Ano					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Cidadão	0	96	31	37	11	175
Empresa Infratora	1	27	14	12	14	68
Sociedade civil	6	33	8	1	4	52
Governo	2	7	2	0	0	11
Total	9	163	55	50	29	306

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Podemos perceber que os “cidadãos” foram quem mais entraram em contato com o Ministério Público do Trabalho para tentar solucionar questões referentes ao desastre de Mariana, num total de 175 vezes. Esse contato se deu por meio do contato individual das pessoas, algumas delas indo acompanhadas e outras fazendo esse contato mais de uma vez. Logo abaixo está a empresa infratora, com 68 requerimentos, e a sociedade civil, com 52. Vale ressaltar que, na maioria das vezes em que a Samarco ou a Renova entraram em contato com o Ministério Público do Trabalho, eles o faziam para responder uma série de outros contatos realizados anteriormente pela sociedade civil/cidadãos. Um exemplo disso é que, normalmente, em uma “petição” da empresa infratora eram respondidos vários requerimentos feitos pela sociedade civil anteriormente, explicando com isso o porquê do número

bastante inferior de requerimentos da Samarco quando comparado com os realizados pelos demais “órgãos”.

Outro ponto é que algumas das solicitações realizadas pela sociedade civil faziam pedidos para mais de uma pessoa, ou então para uma comunidade inteira, o que eleva assim o número de pessoas que foram contempladas nesses pedidos. Um exemplo disso é o requerimento feito pela Associação de Catadores de Caranguejo de Aracruz no dia 12 de junho de 2017 (doc. 01030 do Inquérito Civil)<sup>6</sup>, que encaminhou o nome de 37 catadores de Aracruz para cadastro e também o reconhecimento da comunidade. Por fim, vale ressaltar que outros órgãos estatais entraram poucas vezes em contato com o MPT, apenas em 11 ocasiões.

Em relação à frequência de assuntos, neste caso citando os de maior relevância, é importante fazer uma análise da quantidade de vezes em que um assunto apareceu por ano:

Quadro 12 – Frequência assunto<sup>6</sup>

Assunto 1	Ano					Total
	2015	2016	2017	2018	2019	
Cadastro de atingidos	3	127	42	48	16	236
Requerimento de audiência	0	14	5	2	6	27
Prestar informações	0	0	4	0	4	8
Qualidade da água	4	4	0	0	0	8

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Percebe-se logo que há uma discrepância muito grande entre os requerimentos referentes a cadastro de atingidos em relação aos demais. Dos 306 requerimentos aqui analisados, 236 são referentes a esse assunto, representando 77% do total. Isso pode ser facilmente compreendido pelo fato de que o cadastro é a única forma de conseguir ingressar nos programas de reparação financeira ofertados pela Fundação Renova. Logo, aqueles que não possuem cadastro não podem fazer parte desses programas, sendo os principais o Auxílio Emergencial e o Programa de Indenização Mediada (PIM). Assim sendo, a maior parte dessas pessoas entrou em contato com o Ministério Público do Trabalho alegando já ter procurado a Fundação Renova e tendo iniciado o processo de cadastro

<sup>6</sup> Somente foram colocados na tabela os assuntos que apareceram mais de 8 vezes.

anteriormente, mas até o dado momento não haviam recebido nenhum tipo de retorno após um longo período de tempo. Houve casos também de pessoas que tiveram o seu pedido negado e foram questionar o porquê de isso ter acontecido.

Além disso, podemos observar de que modo se deu essa procura após o desastre. O ano de 2015 apresenta um número muito baixo de procuras, uma vez que a tragédia aconteceu no final do ano (novembro de 2015) e pelo fato de que as pessoas ainda não sabiam quais medidas seriam adotadas. O ano de 2016 apresentou a maior procura dentro do período estipulado, representado 53,8% do total. Alguns fatores podem ser usados para tentar compreender esse fenômeno. Um deles é a proximidade com a tragédia, uma vez que certa parte da população localizada em Linhares, Colatina e região perderam totalmente os seus meios de subsistência e se encontraram em situação extremamente delicada, recorrendo assim a todas as possibilidades disponíveis para conseguir um meio de sobrevivência, nesse caso o auxílio emergencial estabelecido pelo TTAC. Outra possibilidade é que a Fundação Renova foi criada apenas em agosto de 2016, tendo como objetivo implementar e gerir os programas destinados a reparar os impactos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Antes disso, todas essas questões eram resolvidas diretamente pela Samarco. Esse fato, aliado com o progressivo cadastro dos atingidos, pode ter contribuído para que nos dois anos seguintes o número de requerimentos referentes ao cadastro tenha tido uma queda. Já no ano de 2019 esse número decaiu bastante.

Outro dado importante que pode ser observado na tabela 10 são os requerimentos de audiência, quando se solicita ao Ministério Público do Trabalho audiência para se discutir com a Samarco/Renova alguns assuntos. Como visto na análise das audiências, quando a sociedade civil requereu a realização de audiências criava um canal de comunicação entre os atingidos e a empresa infratora/Renova, diálogo que aparentemente era muito difícil de ocorrer diretamente entre atingidos e Renova. Também podemos observar que alguns assuntos, como a qualidade da água, com oito requerimentos, estão mais próximos ao período do rompimento da barragem, visto que nessa ocasião o abastecimento de muitas cidades foi prejudicado devido à alta quantidade de lama no Rio Doce. Já outros assuntos, como prestar informações, também com oito requerimentos, estão mais distantes do período de rompimento. Os demais itens apresentaram uma presença muito baixa quando comparado com o total.

Nesse interim é importante fazer uma análise de quem foram os requerentes dos assuntos, ou seja, com qual frequência isto ocorreu, conforme tabela abaixo apresentada:

Quadro 13 – Frequência de requerimento de órgãos do assunto 1

<b>Órgão requerente</b>					
<b>Assunto 1</b>	<b>Empresa infratora</b>	<b>Entes Estatais</b>	<b>Cidadãos</b>	<b>Sociedade civil</b>	<b>Total</b>
Cadastro de atingidos	43	3	166	24	236
Requerimento de Audiência	1	1	6	19	27
Qualidade da Água	2	1	0	5	8
Prestar informações	7	1	0	0	8

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Tendo em vista que o cadastro de atingidos foi, disparado, o assunto no qual as pessoas mais buscavam ajuda ao entrar em contato com o Ministério Público do Trabalho, cabe analisar quem foi que fez essas solicitações. Dos 236 pedidos, 166 foram de cidadãos, representando 70,3% do total. Em seguida aparece a empresa infratora com 43 requerimentos (18,2%), sociedade civil com 24 (10,1%) e, por fim, outros órgãos estatais com apenas três requerimentos (1,2%). Como já discutido anteriormente, os “requerimentos” (manifestações) da empresa infratora são respostas aos requerimentos realizados pelas pessoas anteriormente e em cada uma das petições enviadas contém resposta de vários outros requerimentos. Isso demonstra que, quando instada pelo Ministério Público do Trabalho, a Renova obrigava-se a trazer respostas e a implementar direitos aos atingidos, quando dava azo ao requerimento apresentado. Além disso, demonstra também a eficiência do canal utilizado pelos atingidos através do MPT.

A situação já fica diferente quando se trata de solicitar requerimentos de audiência para discutir pautas do desastre. Nesse caso, dos 27 registros, 19 foram realizados pela sociedade civil, representando 70,3% do total. Esse número corrobora os dados obtidos através das atas de audiências analisados anteriormente. Percebemos que nessa situação os cidadãos, de forma individual, não têm uma expressividade muito grande, com apenas seis requerimentos (22,2%), enquanto o Estado e a empresa infratora contam com apenas um. Com base nesses

dados podemos pensar o porquê da ocorrência desse fenômeno. O requerimento de uma audiência com a empresa infratora costuma ocorrer para discutir questões mais amplas e gerais referentes ao desastre, por isso talvez da mobilização coletiva que se deu em torno das organizações da sociedade civil.

Importante, ainda, a explanação da frequência de requerimentos de assuntos tidos como “secundários” na planilha elaborada. Ou seja, quando havia mais de um assunto no “requerimento”.

Quadro 14 – Frequência de requerimento de órgãos do assunto 2

<b>Órgão requerente</b>					
<b>Assunto 2</b>	<b>Empresa infratora</b>	<b>Entes Estatais</b>	<b>Cidadãos</b>	<b>Sociedade civil</b>	<b>Total</b>
Problemas com cartões	1	0	11	6	18
Indenização	3	0	15	0	18
PIM Programa de Indenização Mediada	3	0	11	1	15
Resolução Positiva de Cadastro de Atingidos	9	1	0	0	10
Resolução negativa de cadastro de atingidos	9	0	0	0	9
Fim do auxílio-subsistência	1	1	4	2	8
Distribuição de Água	0	1	2	3	6
Não recebimento do auxílio-subsistência	2	0	3	0	5

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

O assunto dois, ou secundário, dá detalhamentos, quando disponíveis, sobre os motivos que fizeram os interessados entrarem em contato com o Ministério Público do Trabalho, e pode-se notar que dos oito primeiros assuntos que possuem mais de cinco “requerimentos”, apenas um deles não se refere ao cadastro, sendo ele referente à qualidade da água. Com base nisso, pode-se ter uma ideia sobre alguns dos motivos que levaram a sociedade civil a procurar o Ministério Público do

Trabalho, além é claro de tentar realizar o cadastro. Empatados em primeiro lugar temos indenizações e problemas com cartões, ambos com 18 ocorrências. É interessante salientar esse primeiro dado porque essas indenizações fazem referência aos comerciantes que tiveram perdas e/ou prejuízos em decorrência do rompimento da barragem de Fundão, e por isso entraram em contato com o MPT pelo fato de não estarem conseguindo efetuar seu cadastro.

Outro ponto que também apresentou grande procura foi o problema com os cartões. Isso se deu quando o atingido era aprovado no cadastro para fazer parte dos programas da Renova e poderia receber o auxílio financeiro, mas por alguma razão esse atingido não recebia o cartão ou então não o conseguia desbloquear ou trocar por outro em caso de perda ou danos. Em virtude disso, mesmo tendo direito, o atingido não conseguia sacar o dinheiro.

Outro assunto que se encontra na mesma linha é o fim do auxílio-subsistência, com oito ocorrências. Nessa situação, o atingido, que já havia sido anteriormente aprovado no cadastro e recebido o auxílio, tem de repente o seu “benefício” suspenso, sem aviso prévio ou explicação por parte da empresa infratora. Ainda dentro dessa área há o assunto referente ao não recebimento do auxílio subsistência, com cinco menções. Isso se dava quando, em alguns dos meses, a empresa infratora não fazia o depósito do valor referente àquele mês. Em todas essas situações, as entidades, ao fazerem o contato com o Ministério Público do Trabalho, costumavam falar que já haviam entrado em contato com a empresa infratora, mas não tinham conseguido realizar a comunicação com sucesso, optando por isso em tentar solucionar o problema de outra forma.

Outro assunto que fez as entidades procurarem o Ministério Público do Trabalho, com 15 requerimentos, foi em relação ao Programa de Indenização Mediada (PIM), programa estabelecido pelo TTAC, para tratar principalmente da não inclusão de atingidos no programa ou, então, para protestar contra a proposta de indenização muito baixa que foi feita ou então que já foi paga. Vale salientar que esses casos aqui apresentados são daqueles que já foram aprovados no cadastro e reconhecidos como vítimas, mas por alguma razão enfrentaram problemas com o PIM.

Do outro lado da história temos o retorno dado pela empresa infratora para todas as solicitações feitas com relação a tentativas de ingressar no cadastro. Em 10 situações ocorreu um retorno positivo para a Resolução de Cadastro de Atingidos,

enquanto que, em nove casos, deu-se uma Resolução negativa de cadastro de atingidos. Esses dados parecem indicar que há uma equidade na taxa de aprovação e reprovação de novos cadastros, mas esses dados apenas indicam que naquela “petição” a empresa infratora tratou sobre a aprovação ou reprovação de cadastros. Todavia, como já foi exposto anteriormente, em uma “petição” eram dadas inúmeras respostas de pedidos de cadastro, então isso significa que em uma “petição eletrônica” poderia haver várias recusas de pedidos de cadastro, fenômeno que ocorreu mais de uma vez nos documentos analisados.

Por fim, através dos dados obtidos é interessante perceber os pontos de acesso pelos quais os requerentes entraram em contato com o Ministério Público do Trabalho, conforme o quadro abaixo:

Quadro 15 – Pontos de Acesso utilizados pelos requerentes

<b>Meio de Requerimento</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
<b>Petição</b>	87	28,4
<b>Telefone</b>	86	28,1
<b>Ministério Público Federal</b>	71	23,2
<b>Comparecimento ao MPT</b>	61	19,9
<b>Email</b>	1	0,3
<b>Total</b>	306	

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Pelo quadro, pode-se observar que foram variadas as formas que os interessados usaram para acessar o Ministério Público do Trabalho. Nesse caso, não há uma discrepância muito grande entre os meios, com exceção do e-mail que aparece uma única vez. Dentre todos esses pontos de acesso, a petição foi o recurso usado majoritariamente pela empresa infratora para se comunicar com o MPT, salvo alguns casos em que entidades da sociedade civil entraram em contato por meio do envio de petições. Normalmente, este fato acontecia nos casos em que a sociedade civil estava representada no inquérito civil por advogado. Os três outros meios de requerimento – telefone, Ministério Público Federal, comparecimento ao MPT – foram utilizados principalmente pelos cidadãos e pela sociedade civil. Cabe registrar que ocorreram casos em que a mesma pessoa utilizou dois meios distintos para se reportar ao Ministério Público do Trabalho.

Os dados aqui trazidos revelam uma procura da sociedade civil ao Ministério Público do Trabalho, especialmente para resolver problemas com seus cadastros

para receber a renda mensal paga pela Fundação Renova, que se dá através de um programa estabelecido pelo TTAC. Observa-se aqui que diversos pescadores não foram reconhecidos como tais e ficaram por longo tempo sem qualquer renda e sem possibilidade de exercer sua atividade laborativa. Além de tudo isso, como demonstrado no primeiro capítulo desta dissertação, a Renova, passados quatro anos do desastre, ainda não implementou o projeto para retomada das atividades aquícolas e pesqueiras. Com os dados obtidos foi possível elaborar entrevista para entender o porquê da procura da sociedade civil ao Ministério Público do Trabalho.

As últimas subseções demonstram que houve ampla procura da sociedade civil ao Ministério Público do Trabalho, especialmente através daquilo que classificamos como pontos de acesso, ou seja, petições, requerimentos presenciais, telefonemas, etc. e através daquilo que classificamos como encaixe, ou seja, as audiências. A sociedade civil locupletou-se dos acessos existentes ao Ministério Público do Trabalho para canalizar as suas demandas e obter acesso ao Estado com o objetivo de fortalecer os seus requerimentos.

### 5.3 COM A PALAVRA, A SOCIEDADE CIVIL

Com o intuito de assimilar de forma empírica os dados obtidos através da pesquisa com as fontes secundárias acima apontadas, foram realizadas, via telefone, quatro entrevistas. As entrevistas foram realizadas com três líderes de sociedade civil (uma delas não teve contato com o Ministério Público do Trabalho) e com um advogado que representou uma entidade no inquérito civil. Essas entrevistas, que tinham como intuito entender como se deu a relação entre o Ministério Público do Trabalho e sociedade civil, foram realizadas com figuras que frequentemente apresentaram requerimentos ao Ministério Público do Trabalho e/ou compareceram nas audiências no órgão ministerial – com exceção, por óbvio, do representante que não manteve contato com o Ministério Público do Trabalho.

A partir disso, foram realizados contatos com estes para verificar a possibilidade de serem realizadas as entrevistas. Depois da permissão, foi aplicada a entrevista semiestruturada descrita na metodologia da presente dissertação. A identidade dos entrevistados é preservada, pois devido à distância não foi possível registrar a aceitação da utilização do nome dos entrevistados no trabalho. Além das perguntas designadas para a entrevista, o diálogo acabou sendo um espaço de

escuta sobre a situação que os pescadores vêm enfrentando, como a falta de atividade laborativa, as condições psíquicas dos pescadores e o desgaste ocorrido num contexto geral. Mesmo que não tenham sido realizadas diversas entrevistas, como se exigiria da complexa análise desta dissertação, entendo necessário trazer ao trabalho as entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil mesmo que o número de entrevistados não constitua número suficiente para consolidar os dados e fazer inferências. Cabe destacar que a dificuldade de realizar as entrevistas se deveu à distância do pesquisador residente no RS em relação ao ES.

Com relação à atitude imediata do Ministério Público do Trabalho quando aconteceu o desastre da Samarco, as respostas dos entrevistados revelaram que o órgão entrou em contato com as categorias afetadas, entidades e associações. A seguir os relatos dos entrevistados:

“O Ministério Público do Trabalho imediatamente começou a convocar lideranças de entidades para tentar dialogar com a empresa Samarco. Para chegar em um acordo de que forma eles iam ressarcir todos os pescadores que perderam sua atividade no Rio Doce”.

“Olha, de imediato ele convocou as categorias que representam os pescadores e areeiros. Foi de suma importância, se não fosse o Ministério Público do Trabalho e o Dr. Bruno. Em Linhares tem outro promotor muito requisitado. Se não fosse essas pessoas, eu vou te dizer de coração”.

“Ministério Público do Trabalho chamou os atingidos para fazer reuniões para tomar medidas e amenizar a situação dos atingidos, quanto ribeirinhos, pescadores e toda a população atingida”.

Entretanto, o líder de uma entidade de pescadores no distrito de Regência tem uma ideia diversa, dizendo que o Ministério Público do Trabalho acabou ajudando pessoas que não eram pescadoras a serem cadastradas, relatando que o órgão ministerial deveria ter procurado as “verdadeiras representações” para ajudar no cadastro de pescadores:

“O Ministério Público do Trabalho tinha que vir procurar a associação que é verdadeira, estamos cadastrado no ministério da pesca. Eles estão fazendo cadastro de pessoas, que não são pescadores, como a Colônia”.

Percebeu-se, aqui, uma atuação imediata do Ministério Público do Trabalho sem que houvesse sido “provocado” pela sociedade civil a fazê-la. Contudo, essa ação do Ministério Público do Trabalho aparentemente não era exteriorizada por seu livre arbítrio, mas relacionada a um diálogo com os atingidos. Além disso, quando

questionados sobre uma relação anterior ao desastre com o Ministério Público, todos os entrevistados relataram não existir uma relação anterior com aquela entidade, uma vez que “nunca necessitaram dela”.

A partir desse contexto, cabe apresentar os relatos de como foram criados os pontos de acesso e encaixes na relação entre Ministério Público do Trabalho e esses representantes de pescadores:

“No início foi o Ministério Público do Trabalho, até fiquei surpreso, eu recebi uma ligação, eles entraram em contato com o sindicato rural de baixo guandu, procurando pela minha pessoa. Eu autorizei que passasse o telefone. E o Dr. Bruno entrou em contato, eu fiquei surpreso, pois não esperava. E sempre acontece que você tem que buscar os direitos, você vai atrás. O Dr. Bruno se colocou preocupado com a situação e com os atingidos. É uma relação maravilhosa, todos os dias que pede audiência, ela é marcada, é convocado a Samarco, a Renova. É uma ligação entre baixo guandu e o Ministério Público do Trabalho de Colatina, uma relação linda. É uma relação que mostra uma preocupação muito grande para conosco. Porque lamentavelmente a categoria de pescador e areeiro são semianalfabetos ou analfabetos, que não conseguiriam chegar na empresa e reivindicar qualquer coisa, se não fosse essa relação, não seria possível nada do que está acontecendo”.

Já o relato do representante legal de uma entidade de pescadores de Linhares apresenta algumas diferenças, uma vez que entende que com o passar do tempo reduziu a atuação do Ministério Público do Trabalho:

“O Ministério Público que procurou as entidades e civis para poder debater, onde estavam os ribeirinhos e nessa forma com o Ministério Público do Trabalho, que saio o acordo de um salário mínimo, 20% por dependente e uma cesta básica para cada pescador. Começou a relação a partir de 2015 até 2017. Porém em 2016 houve um relacionamento entre os governos e a defensoria. Hoje, saiu o Ministério Público do Trabalho. Hoje há câmaras técnicas, por meio do CIF, em que estão cuidando do Desastre. Na minha opinião, as coisas não estão andando, como estava no o Ministério Público do Trabalho. Não está mais atuando na vida dos trabalhadores, que deveriam estar cuidando. Hoje não há mais relação”.

Com relação ao advogado contratado por associações de pescadores de Colatina, traz um relato mais “técnico” e não tão esclarecedor quanto aos relatos trazidos pelos representantes da sociedade civil que foram imediatamente atendidos pelo Ministério Público do Trabalho:

“Ele não tem poder punitivo. O trabalho dele é emitir parecer. E quando as pessoas estão incapazes e são violados, eles fazem as denúncias nos órgãos competentes. Então ali foram feitos alguns TAC e propostas. Ali depois apareceu um novo termo de meio ambiente. Chamaram o Ministério Público e o Ministério Público do Trabalho Estadual e o Federal para um

acordo em Brasília, onde foi feito o TTAC. A partir desse momento ficou a Samarco de fazer as indenizações devidas, e de cada pessoa. Eles pagam o mínimo necessário. Eles começaram com auxílio emergencial e ajuda de custo”.

Verificou-se, uma vez mais, que o Ministério Público estabeleceu um canal de diálogo com a sociedade civil e a representou em reuniões para elaboração de alguns termos de ajuste de conduta. Outrossim, ficou clara a importância do Ministério Público do Trabalho que anteriormente a elaboração do TTAC estabeleceu as medidas de mitigação a serem adotadas, firmou com a empresa um acordo para indenização emergencial para os trabalhadores que perderam a sua atividade laborativa.

Foi possível perceber que foram realizadas reuniões e audiências públicas com todos os entrevistados – exceto o de Regência que, como acima relatado, não teve contato com o Ministério Público do Trabalho. Seu contato se resumiu a Fundação Renova e a Samarco. Como não houve procura do Ministério Público do Trabalho, ele acreditou que também não deveria procurar a entidade, pois entende que essa procura deve ser feita pelo Ministério Público do Trabalho. Devemos entender, nesse caso, que o distrito de Regência é bastante isolado e muito distante da cidade de Colatina, o que pode ter proporcionado este distanciamento entre as associações do distrito e o Ministério Público do Trabalho.

Os relatos demonstram que todas as reuniões e audiências eram abertas para a comunidade e quem desejasse participar para colocar seus problemas em pauta era sempre bem-vindo. Além disso, antes de ocorrer essas reuniões e audiências com o Ministério Público do Trabalho, as lideranças realizavam reuniões prévias para escutar as demandas da sociedade e depois da audiência realizavam novas reuniões com o intuito de manter a população atingida informada. Foi criada, pelos atingidos, a associação de moradores, agricultores, uma comissão de atingidos, o Fórum SOS Rio Doce, entre outros. Esse relato contraria Arantes (2000) que relacionava que a reivindicação de políticas públicas pelo Ministério Público, que consideraria a sociedade civil como hipossuficiente, seria uma forma de desestimular a organização prévia da sociedade civil para reivindicação de seus direitos. Pelo contrário, mesmo com a atuação do Ministério Público do Trabalho, a sociedade civil permaneceu mobilizada, debatendo e criando novas formas de organização a fim de fortalecer suas demandas.

Segundo o relato dos entrevistados, em Linhares, após a criação do TTAC, não houve mais relação e contato entre o Ministério Público do Trabalho e Sociedade Civil. Em Colatina, permaneceram as diligências do Ministério Público do Trabalho. Já em Baixo Guandu permaneceu o contato, inclusive para ver se a Samarco respondia e resolvia as demandas das audiências.

No contexto de representatividade pelo Ministério Público do Trabalho, temos os seguintes relatos:

“Se eu disser para você que alguém não se sente representado, ele não está vivo, ele foi junto da lama. Porque o Ministério Público, se não fosse ele, nós estaríamos perdidos”.

“Todos nós na época se sentiam à vontade com Ministério Público do Trabalho. Sociedade civil, como as entidades públicas. Nós nos sentíamos representados, a união e reunião com o Ministério Público do Trabalho era melhor que o que se tem hoje”.

As falas ora transcritas demonstram que a relação entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil oportunizou que as demandas fossem levadas para “dentro” da instituição e fossem levadas em conta pela Fundação Renova. Além de haver um canal aberto de diálogo entre o órgão ministerial e a sociedade civil, os representantes das entidades profissionais demonstram uma avaliação positiva do trabalho realizado pelo Ministério Público do Trabalho e relacionam a entidade como responsável direto pelos direitos adquiridos após o desastre da Samarco. Há uma possibilidade desta fala estar condicionada, pois foram entrevistados representantes que foram identificados como aqueles que procuraram o Ministério Público do Trabalho para a resolução de suas demandas. Talvez, o resultado pudesse ter sido diferente caso entrevistados mais representantes da sociedade civil.

Questionados sobre a resolução de seus problemas diante de seu contato com o Ministério Público do Trabalho, o representante de Baixo Guandu respondeu que todas as demandas levadas ao Ministério Público do Trabalho de Colatina tiveram como consequência uma solução favorável ao atingido. O representante legal de uma entidade de Linhares relata que, se não fosse o Ministério Público do Trabalho, hoje, não haveria condições de subsistência, pois o valor pago mensalmente é o que mantém o sustento de diversas famílias que perderam suas atividades de trabalho. Além disso, diversos pescadores, agricultores, comerciantes, azeiros, os índios, quilombolas, garimpeiros, não seriam reconhecidos como atingidos pela empresa infratora e conseqüentemente todos eles não estariam

sendo ressarcidos. Já o representante da entidade localizada em Colatina, não ressaltava tanto o trabalho do Ministério Público do Trabalho, mas descreve a criação de um canal de diálogo entre a sociedade civil e a mineradora/Renova.

Por fim, é importante destacar o trecho em que os entrevistados responderam sobre o porquê da procura pelo Ministério Público do Trabalho e não as Prefeituras/Estado. Os relatos foram os seguintes:

**“Vou falar o meu lado particular, eu não coloco política envolvida nessas situações, não sou partidário, só que agora a empresa destinou 460 milhões para 10 municípios, você acredita que algum prefeito iria contra alguma coisa. Como o Ministério Público é imparcial, temos toda confiança nele.** Eu não confio em político, sou presidente de entidade há 12 anos, vice-presidente do sindicato, nunca envolvi político. Ele conversa a primeira vez conosco, a segunda não estamos mais presentes.”.

**“Na verdade, a prefeitura não devia estar como está hoje, nesse âmbito dessa situação, para gente são políticos. E nós não somos políticos, no Ministério Público do Trabalho, nós nos sentíamos mais seguros, porque somos trabalhadores, trabalhadores documentados. E todos nós temos registros ligados ao governo e o INSS, e todos nós não teríamos opção, nossa representatividade seria o Ministério Público do Trabalho”.**

**“Prefeituras, governos, estão muito distantes da população. Os governos estão seguindo para sociedade não ficar muito próximo deles. Deixar registrado que há deputados e governadores que recebem dinheiro para as campanhas, então assim, por isso provavelmente se mantem longe da população. Inclusive os dois prefeitos não tem manifestado nada. Somente que há água limpa e potável. Ele criou uma revolta na população”.**

“A prefeitura deixa a desejar, também. Pedimos uma horta comunitária e a manutenção, nunca vieram”.

Os trechos acima transcritos tem relevância para a pesquisa ora apresentada. Isso porque, conforme explicitado por Vianna e Burgos (2002, 2005), os autores entendiam que a sociedade não tem suas reivindicações ouvidas e, muito menos, atendidas por parte dos políticos, em função da configuração das relações de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo. Segundo os autores, a forma mais simples e eficaz da sociedade civil fazer suas reivindicações serem escutadas e efetivadas seria, portanto, através do Ministério Público, concluindo que tem um caráter extremamente positivo no que se refere às políticas públicas que possam ser alcançadas pelo meio de tal instrumento.

Veja-se que as falas de três dos entrevistados demonstram uma descrença com relação aos seus representantes políticos, indicando um distanciamento entre a

sociedade e os políticos eleitos. Nesse sentido, a sociedade civil viu, neste caso, o Ministério Público como a possibilidade mais próxima de reivindicar e ver seus direitos sendo efetivados. No caso em apreço, nenhum dos entrevistados apresentou reclamações sobre o Ministério Público direcionar seus atos sem que antes ouvisse os atingidos. Ademais, a atuação do Ministério Público não fez com que a sociedade civil deixasse de se organizar e criar novos grupos de reivindicações. Pelo contrário, a união entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil facilitou que diversos atingidos pelo desastre pudessem ter seus direitos reivindicados e atendidos pela Fundação responsável pelos programas de mitigação.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central da presente dissertação se constituiu na análise da relação estabelecida entre a sociedade civil e o Ministério Público do Trabalho (Procuradoria de Colatina) diante do desastre da Samarco. Tratou-se de estabelecer um exame de quais foram os meios pelos quais se deu essa relação e se, de alguma forma, a interdependência criada com o Ministério Público do Trabalho contribuiu com a sociedade civil ou se essa relação retirou o poder organizacional e motivacional da sociedade civil em busca de seus direitos. Para estabelecer essa relação, foi necessário explicar o desastre, a perda das atividades laborativas, especialmente as pesqueiras, a criação de um TTAC com o fito de estabelecer as políticas públicas mitigadoras no caso do desastre e o histórico de constituição do Ministério Público do Trabalho, avaliando-se suas possibilidades normativas. Através das possibilidades de ação do Ministério Público do Trabalho, tornou-se necessária a explanação sobre a sociedade civil e a evolução dos seus conceitos. Os conceitos trazidos pelos neoinstitucionalistas iluminaram a análise empírica da relação estabelecida entre Ministério Público do Trabalho e sociedade civil.

A revelação da forma institucional criada para implementação de políticas públicas mitigatórias se demonstrou essencial para entender através de quais instrumentos a sociedade civil poderia reivindicar seus direitos e o porquê de algumas entidades de trabalhadores acabarem vendo no Ministério Público do Trabalho o meio reivindicatório em face da Fundação Renova e da empresa Samarco. O TTAC criado pelos Governos Federal e dos Estados atingidos, além da empresa infratora, estabeleceram as formas de mitigação dos danos causados aos atingidos, mas em nenhum momento estabeleceu cláusulas que dessem voz aos verdadeiros lesados no desastre. Nesse sentido, incluem-se os pescadores que do dia para a noite viram a sua atividade laboral sendo ceifada. No caso dos pescadores, estes foram incluídos em dois programas específicos criados pela Fundação Renova: a retomada das atividades aquícolas e pesqueiras e o auxílio financeiro emergencial aos impactados.

O desenho institucional criado inicialmente a partir do TTAC foi alvo de críticas do Ministério Público e da sociedade civil, uma vez que não havia, nesse sistema, qualquer instância de participação dos atingidos, exceto no conselho consultivo da Fundação Renova, com papel secundário. Além disso, os Ministérios Públicos

Estadual e Federal, igualmente, não participaram da criação do TAC, também questionando a concepção do Termo de Ajuste de Conduta que não previa a participação dos atingidos.

A forma institucional criada para que fossem mitigados os danos causados, permitiu que a empresa infratora obtivesse o controle sobre a situação e evitasse o ajuizamento de ações civis públicas reparatórias. Ademais, o controle exercido pelo órgão que deveria controlar as ações da Fundação Renova, o CIF, não foi suficiente para que a empresa acelerasse a reparação dos danos. Os dados apresentados pela pesquisa “Sem o Rio, Sem o Mar”, do qual fui bolsista, no que tange aos pescadores, demonstrou que passados mais de quatro anos do desastre quase nenhuma atividade reparadora foi efetivamente implementada pela Fundação Renova, muito antes pelo contrário, mesmo passados todos esses anos, a Fundação praticamente só realizou reuniões e workshops com os atingidos, que não exerciam mais suas atividades laborativas e sua subsistência se dava a partir do auxílio emergencial fornecido pela Fundação Renova.

A partir dos resultados obtidos nessa pesquisa e da observação de que os atingidos não possuíam voz no TTAC firmado entre Estados, União e a Empresa Infratora, entendeu-se a importância do Ministério Público (no caso em apreço do Ministério Público do Trabalho) como meio dos atingidos reivindicarem os seus direitos. As análises do Ministério Público foram embasadas em livros da área jurídica que trabalham com uma perspectiva normativa que coloca o Ministério Público como um articulador social. Nesse sentido, ficou demonstrada a importância do presente estudo, trazendo outro olhar na área das Ciências Sociais sobre esta relação, incluído dentro do contexto de um desastre socioambiental de grande relevância.

O Ministério Público do Trabalho ainda não realizou qualquer tipo de acordo e não ajuizou ação civil pública oriunda do inquérito civil analisado, ou seja, não judicializou a questão (a expressão “ainda” deve ser utilizada, pois o inquérito civil segue em andamento). O que se percebeu foi a utilização do inquérito civil como um “centro de mediação” entre o Ministério Público do Trabalho, sociedade civil e empresa infratora/Fundação Renova, que talvez tenha sido, pela percepção do Procurador, a melhor maneira de solver os problemas apresentados, uma vez que as demandas trazidas para o Ministério Público do Trabalho eram bastante difusas e

heterogêneas, não existindo possibilidade de se racionalizar uma ação civil pública que abrangesse todas as entidades e indivíduos que reclamaram de algum fato.

A pesquisa empírica da dissertação observou os conceitos trazidos pelos neoinstitucionalistas para estudar a relação entre o Ministério Público do Trabalho e a sociedade civil, pois a relação se institucionalizou e houve interdependência entre um e outro. Para tanto, notou-se o inquérito civil iniciado pelo Ministério Público do Trabalho em que foram localizados os pontos de acesso (petições, contatos telefônicos, e-mails, contatos presenciais) e os encaixes (audiências), momentos em que a sociedade civil procurou o órgão estatal em busca da implementação de políticas públicas para os atingidos.

Os encaixes (audiências) demonstraram uma escuta abrangente do Ministério Público do Trabalho às demandas dos atingidos e uma confirmação da teoria apresentada por Vianna e Burgos (2002, 2005) de que as interações entre a sociedade civil e o Ministério Público fortalecem as reivindicações de direitos e não “abafa” a voz da sociedade que, através de suas organizações, buscam no Ministério Público mais um canal de luta por direitos. Demonstraram também a relação interdependente e institucionalizada, pois as audiências, por vezes, eram requeridas pelo Ministério Público do Trabalho e, por vezes, pela sociedade civil, ficando equivalente o número de requerimentos. Cabe ressaltar que entre as 42 audiências, 16 foram requeridas pelo Ministério Público do Trabalho, enquanto variadas entidades da sociedade civil tais como associações e sindicatos vão requerer 19 vezes, com esse dado, podemos indicar que há o conhecimento sobre as funções e direitos diante do Ministério Público do Trabalho e o seu uso como canal de intermediação de conflitos.

É importante abordar que as audiências requeridas pela sociedade civil, especialmente entidades vinculadas à atividade pesqueira, que tinham como objetivo relatos por parte dos requerentes, na maioria das vezes estava presente somente o Ministério Público. As audiências foram a forma que a sociedade civil encontrou de reivindicar suas demandas. Já as audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho contavam com a presença de convidados e, muitas vezes, da empresa infratora. As audiências requeridas pelo Ministério Público do Trabalho, em suma, estabeleceram um canal de comunicação entre a sociedade civil, empresa infratora e membros do governo.

Com relação aos assuntos tratados nas audiências, o tema de longe mais frequente tratava das questões ligadas ao cadastro e indenização: o de cadastro de impactados apareceu em 23 das 42 audiências. Outros temas foram abordados nas audiências como: a manutenção da atividade laborativa, abastecimento de água, o cadastro de auxílio financeiro emergencial e programa de indenização da Samarco/Renova, a discussão em torno do que poderia ser considerada como região atingida, a discriminação no critério para indenização das mulheres pescadoras, o problema de comunicação entre atingidos e a empresa infratora e as dúvidas sobre o fornecimento de seguro defeso por parte do INSS.

Os assuntos abordados indicam que os programas da Fundação Renova não estão sendo implementados de maneira satisfatória, assim, a sociedade civil enxerga no Ministério Público do Trabalho um canal de intermediação válido e capaz com atuar em seu nome e em defesa de seus direitos. Criando espaços de diálogo e escuta ao convidar ambas as partes do conflito, sendo a sociedade civil e infratora.

Cabe ressaltar que, na maioria das vezes em que a Samarco ou a Renova entraram em contato com o Ministério Público do Trabalho, eles o faziam para responder uma série de outros contatos realizados anteriormente pela sociedade civil/cidadãos, gerando assim uma resposta para as demandas levantadas.

No contexto dos requerimentos, dos 306 analisados, 236 são referentes aos cadastros de atingidos, o que representa 77% do total. Dos 236 requerimentos, cabe detalhar que, 166 foram de cidadãos, representando 70,3% do total; 43 requerimentos da empresa infratora, o que representa 18,2%; sociedade civil com 24, equivalente a 10,1% e, por fim, outros órgãos estatais com apenas três requerimentos, apresentando 1,2% do total.

Recorda-se que o cadastro é a única forma de ser beneficiado pelos programas, aqueles que não possuem cadastro não podem fazer parte. Os principais programas no contexto da sociedade civil estudada são o Auxílio Emergencial e o Programa de Indenização Mediada (PIM). Levamos em conta que a maior parte dessas pessoas entrou em contato com o Ministério Público do Trabalho alegando já ter procurado a Fundação Renova e tendo iniciado o processo de cadastro anteriormente, mas, até o momento de contato com o MPT, não haviam recebido nenhum retorno. Cabe salientar que ocorreram casos de pessoas que tiveram o seu pedido negado e foram questionar o motivo do ocorrido.

Além disso, ressalta-se novamente que os requerimentos por parte da empresa infratora são respostas aos requerimentos realizados pelas pessoas anteriormente. Isso acaba por demonstrar que, quando instada pelo Ministério Público do Trabalho, a Renova obrigava-se a trazer respostas e a implementar direitos aos atingidos, dando resposta à provocação criada pelo Ministério Público do Trabalho.

Além das audiências, os dados obtidos através de documentos no inquérito civil revelaram ampla procura da sociedade civil ao Ministério Público do Trabalho, através de todos os pontos de acesso normativamente estabelecidos, especialmente para resolver problemas com seus cadastros para receber a renda mensal paga pela Fundação Renova, que se dá através de um programa estabelecido pelo TTAC. Em resumo, a sociedade civil buscava o Ministério Público do Trabalho para apresentar suas demandas em relação às políticas públicas de mitigação. O Ministério Público do Trabalho, por sua vez, dada a sua competência institucional exigia da entidade responsável pela elaboração e implementação das políticas públicas – Fundação Renova suas respostas perante os casos.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a empresa infratora para todas as solicitações feitas, com relação a tentativas de ingressar no cadastro, em 10 situações ocorreu um retorno positivo, enquanto que, em nove casos, deu-se uma Resolução negativa de cadastro de atingidos.

Já as entrevistas realizadas com representantes de entidades da sociedade civil, apesar de um número baixo de entrevistas, tiveram um caráter relevante para a pesquisa ora apresentada. Isso porque as entrevistas revelaram um fortalecimento das reivindicações da sociedade civil através da relação estabelecida com o Ministério Público do Trabalho. Além do fortalecimento das demandas, os entrevistados revelaram a dificuldade de alcance das políticas públicas necessárias através de contato com os políticos e com a empresa infratora.

A dissertação apresentada trouxe uma contribuição aos estudos nas Ciências Sociais sobre a instituição Ministério Público e sua relação com a sociedade civil através de um estudo de caso. Por óbvio, o estudo de apenas um caso não é o suficiente para definições concretas sobre esta relação, mas abre caminho para novos estudos que tangenciem a relação Ministério Público e sociedade civil, por meio da análise de como esta relação possibilita o acesso de indivíduos aos seus

direitos e aumenta o questionamento do motivo do Ministério Público apresentar um papel protuberante na formação de políticas públicas.

As dificuldades apresentadas na pesquisa, de longe, foi o fator distância do campo empírico estudado. Além do contato com algumas figuras importantes para a realização das análises desse trabalho, possibilitando agregar maiores informações para além dos documentos.

Há a possibilidade de estudos sobre a análise da relação em longo prazo entre os atores abordados e seus possíveis desdobramentos e conquistas. Além disso, cabe abordar que, devido ser uma dissertação de mestrado, o tempo hábil para sua execução é curto e acaba por deixar lacunas abertas, possibilitando estudos futuros no campo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.
- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 14, v. 39, p. 83-102, 1999.
- ARANTES, R. B. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2002.
- ARANTES, R. B. O Ministério Público e a Corrupção Política em São Paulo. In: SADEK, M. T. (org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2000.
- ARANTES, R. B. Ministério Público, Política e Políticas Públicas. In: Oliveira, V. E. (org.). **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz. Rio de Janeiro, 2019.
- ARANTES, R. B., & Moreira, T. M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, n. 25, v. 1, p. 97-135, 2019.
- ARTUR, K. Ministério Público do Trabalho: construção institucional e formação de agenda. **Mediações**, Londrina, n. 21, v. 21, n. 1, p. 167-198, 2016.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise específica do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BARROSO, L. R.. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: A Construção de um Conceito Jurídico à Luz da Jurisprudência Mundial**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.
- BAUER, Martin; GASKELL, George (Orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Brasília: Presidência da República, 1973.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília: Presidência da República, 1981.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Brasília: Presidência da República, 1985.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

CARVALHO, E., & Leitão, N. O Novo Desenho Institucional do Ministério Público e o Processo de Judicialização da Política. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, 2010.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Anpocs), n. 35, 1997.

DA ROS, L. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, p. 29-53, 2009.

DOWBOR, Monika. Arte da Institucionalização: estratégia de mobilização dos sanitaristas (1974 a 2006). 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

FERREIRA, Simone Raquel Batista. Marcas da colonialidade do poder no conflito entre a mineradora Samarco, os povos originários e comunidades tradicionais do Rio Doce. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristina. (Orgs.) **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

FLICK, Uwe. **Introdução à Metodologia de Pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Levantamento e cadastro dos impactados**. 2019. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/programa/cadastro-dos-impactados/>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal – novembro 2015 - março 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-nov.15-a-mar.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - abril 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-abr.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal – maio 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-mai.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – junho de 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/Relatorio-Comite-Interfederativo-Jun.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - julho 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-jul.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

content/uploads/2016/10/Relatorio-Comite-Interfederativo-Jul.16.pdf >. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - agosto 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-ago.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – setembro de 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/Relatorio-Comite-Interfederativo-Set.16.zip>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - outubro 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/11/relatorio-comite-interfederativo-out.16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - novembro 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/12/relatorio-comite-interfederativo-nov-16.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - dezembro 2016**. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/01/relatorio-comite-interfederativo\\_dez.16.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/01/relatorio-comite-interfederativo_dez.16.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – janeiro de 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/02/relatorio-comite-interfederativo-cif-jan17.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - fevereiro 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/03/relatorio-comite-interfederativo-cif-fev17.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal – março 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/04/20170417\\_relatorio-mensal-cif.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/04/20170417_relatorio-mensal-cif.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - abril 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/05/20170517\\_relatorio-mensal-cif.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/05/20170517_relatorio-mensal-cif.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal – maio 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/05/20170517\\_relatorio-mensal-cif.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/05/20170517_relatorio-mensal-cif.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

content/uploads/2017/06/relatorio-cif-maio-17-versao-final.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – junho de 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/07/relatorio-atividades\\_junho-17.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/07/relatorio-atividades_junho-17.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - julho 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-mensal-de-atividades\\_julho.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-mensal-de-atividades_julho.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – agosto de 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-mensal-de-atividades\\_agosto.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/09/relatorio-mensal-de-atividades_agosto.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – setembro de 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/10/relatorio-mensal-de-atividades\\_setembro.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/10/relatorio-mensal-de-atividades_setembro.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - outubro 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/11/relatorio-mensal-de-atividades\\_outubro.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/11/relatorio-mensal-de-atividades_outubro.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - novembro 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/12/relatorio-mensal-de-atividades\\_novembro\\_v02.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2017/12/relatorio-mensal-de-atividades_novembro_v02.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato anual - 2017**. Belo Horizonte: 2017. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/01/relatorio-mensal-de-atividades\\_dezembro\\_v02.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/01/relatorio-mensal-de-atividades_dezembro_v02.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relatório mensal – janeiro de 2018**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/02/relatorio-mensal-de-atividades\\_janeiro\\_v01.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/02/relatorio-mensal-de-atividades_janeiro_v01.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - fevereiro 2018**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/03/relatorio-mensal-de-atividades\\_fev18.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/03/relatorio-mensal-de-atividades_fev18.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal – março 2018**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/03/relatorio-mensal-de-atividades\\_marco18.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/03/relatorio-mensal-de-atividades_marco18.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

content/uploads/2018/04/relatorio\_mensal-de-atividades\_mar18.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - abril 2018**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/05/relatorio\\_mensal-de-atividades\\_abr18r1.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/05/relatorio_mensal-de-atividades_abr18r1.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato mensal - maio 2018**. Belo Horizonte: 2018. Disponível em: <[https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/06/relatorio\\_mensal-de-atividades\\_maio-18.pdf](https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2018/06/relatorio_mensal-de-atividades_maio-18.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

GALILEU. **É oficial: o Rio Doce está completamente morto**. Revista Galileu. 13 nov. 2015. Disponível em: <<http://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2015/11/e-oficial-o-rio-doce-esta-completamente-morto.html>>. Acesso em: 8 dez. 2019.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

KERCHE, F. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

KERCHE, F.; JUNIOR, J. F. **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KRITSCH, Raquel. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez., 2014.

LAVALLE, A. G. Sem Pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho – Doutrina, Jurisprudência e Prática**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LOPES, J. A. V. **Democracia associativa e Constituição de 1988**: o novo Ministério Público brasileiro. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 1998.

LOPES, J. A. V. **O espírito de 1988**: 15 anos de Constituição democrática. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2003.

LOPES, J. A. V. **A invasão do direito**: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral. São Paulo: FGV, 2005.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, v. 57, p. 113-133, 2002.

MACIEL, D. A.. A reconstrução institucional do Ministério Público no processo político da redemocratização. In: III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, Campinas, 2006.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Manual esquemático de direito e processo do trabalho**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Um pouco de história do ministério público do trabalho. **Revista Ministério Público do Trabalho**, n. 13, ano VII, p. 23-51, mar. 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 4. ed. São Paulo: RT, 1992.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MELO, Raimundo Simão de. **Inquérito Civil – Poder Investigatório do Ministério Público do Trabalho**. 31 maio. 2002. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-9/inquerito-civil-poder-investigatorio-do-ministerio-publico-do-trabalho/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 10. ed. São Paulo: Atlas S. A, 2013.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. **Politização da Justiça: quem controla os controladores?** Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 2006.

PRUIJT, Hans. Is the Institutionalization of Urban Movements Inevitable? A Comparison of the Opportunities for Sustained Squatting in New York City and Amsterdam. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 1, p. 133-157, 2003.

RAGIN, Charles, C. Introduction: cases of “What is the case? In: RAGIN, Charles, C.; BECKER, Howard S. **What is a case? Exploring the foundations of social inquiry**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SKOCPOL T. **State Formation and Social Policy in the United States**. American Behavioral Scientist. 1992.

UITERMARK, J.; NICHOLLS, W. From politicization to policing: the rise and decline of new social movements in Amsterdam and Paris. **Antipode**, v. 46, n. 4, p. 970-991, 2014.

UNIÃO et al. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília: 2016.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 1978.

VIANNA, L. W. et al. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, Belo Horizonte: UFMG, 2002.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll: Fase e Etern/Ippur, 2014. Disponível em: <<http://br.boell.org/pt-br>. Acesso em: 10 out. 2018.

XAVIER, Juliana Benício; VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. O trabalho e seus sentidos: a destruição da força humana que trabalha. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristina. (Orgs.) **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

ZORZAL, Marta Zorzal; CAYRES, Domitila Costa; SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública O caso da barragem de Fundão, MG. **Civitas**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio-ago. 2019.