

MOBILIZAÇÃO NO DIREITO: CRIAÇÃO DE COMISSÕES DE PESSOAS ATINGIDAS E GARANTIA DE ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE COMO PRÁTICAS QUALIFICADAS NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DAS PESSOAS ATINGIDAS POR BARRAGENS

Autores: Shirley Machado de Oliveira e José Ourismar Barros de Oliveira

Área: Direito Material e Processual Coletivo

SÍNTESE DOGMÁTICA

A atuação do Ministério Público nos litígios coletivos resultantes de rompimento de barragens é significativamente potencializada quando o órgão assume a mobilização no direito como estratégia institucional de democratização do poder confiado aos legitimados ativos. Isso se materializa mediante o fomento à criação de comissões de pessoas atingidas e da garantia de assessorias técnicas independentes. Fundamentada na experiência prática de casos como Itatiaiuçu e Rio Doce, essa abordagem consolida um sistema de governança participativa essencial para a efetividade dos direitos em contextos de desastres socioambientais, permitindo a transição de uma atuação centrada na judicialização para uma abordagem resolutiva, dialógica e orientada à emancipação das pessoas atingidas enquanto agentes de transformação social. Propõe-se, concretamente, que nos processos de reparação por rompimento de barragens o Ministério Público: (i) fomente a criação de comissões de pessoas atingidas por meio de assembleias e processos eleitorais que garantam representatividade legítima; (ii) garanta que essas comissões tenham regimentos internos próprios assegurando rotatividade, transparência e accountability com a base; (iii) organize a garantia de direito à assessoria técnica independente custeada pelo empreendedor e livremente escolhida pelas comunidades atingidas; (iv) articule essas comissões com instâncias de deliberação multiescalares; e (v) reconheça formalmente essas comissões e ATIs como interlocutoras válidas nos processos de reparação, conferindo-lhes legitimidade institucional para que possam exercer influência qualificada nas decisões sobre matriz de danos, planos de reparação e monitoramento.

INTRODUÇÃO

A experiência institucional do Ministério Público brasileiro em litígios coletivos complexos resultantes de desastres socioambientais – particularmente em casos de rompimento de barragens – revelou uma descoberta fundamental: a qualidade da atuação ministerial não depende exclusivamente de competência jurídica ou capacidade investigativa, mas, em grande medida, da capacidade de organizar e potencializar a participação qualificada das pessoas atingidas.

Os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), bem como as situações em Itatiaiuçu/MG, demonstraram que a transição de uma postura meramente substitutiva – em que o Ministério Público fala pelas pessoas atingidas – para uma postura de facilitação do

protagonismo desses indivíduos produz resultados processuais, políticos e sociais significativamente mais robustos. A recuperação de \$37,7 bilhões para reparações no caso de Brumadinho, conforme documentado por Vitorelli e Barros, não foi apenas resultado de ação judicial convencional, mas de um modelo participativo em que as vítimas se tornaram agentes ativos da própria reparação.

Este trabalho propõe que essa abordagem participativa não seja compreendida apenas como uma formalidade ou como resultado contingente de alguns casos bem-sucedidos, mas como uma **melhor prática institucional** do Ministério Público, fundamentada em teoria robusta sobre participação, democracia e efetividade de direitos.

1. O PRINCÍPIO DA CENTRALIDADE E O FUNDAMENTO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO

A atuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos (artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988) ganha novos contornos em contextos de desastres socioambientais, exigindo superação de uma postura meramente substitutiva. O marco legal estabelecido pela Lei Estadual nº 23.795/2021 (Política Estadual dos Atingidos por Barragens – PEAB) e pela Lei Federal nº 14.755/2023 (Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB) consagra o princípio da centralidade do sofrimento da pessoa atingida como eixo norteador de todas as medidas de reparação. Neste contexto, a participação social não é apenas uma formalidade processual, mas um elemento estruturante do acesso à justiça, viabilizando a incidência direta das populações atingidas na formulação de demandas e no monitoramento dos acordos que as afetam.

2. A MOBILIZAÇÃO NO DIREITO: FUNDAMENTOS E OPERACIONALIDADE

Conforme sustentado por Vitorelli e Barros em "Processo Coletivo e Direito à Participação", a **mobilização no direito** refere-se às atividades que o Ministério Público executa com vistas a democratizar o poder que lhe é conferido como legitimado ativo em litígios coletivos. Diferencia-se da "mobilização do direito" – quando grupos sociais já mobilizados utilizam estrategicamente recursos jurídicos para reivindicar direitos – porque coloca o foco na atuação proativa das instituições de Justiça na facilitação da participação qualificada.

A mobilização no direito articula-se em torno de três atividades integradas: organização, informação e participação. A organização estrutura a forma como ocorrerá a comunicação entre envolvidos, criando canais para reuniões periódicas, grupos de mensagens instantâneas, plataformas colaborativas online e assembleias. Trata-se de facilitar – nunca dirigir – que as pessoas atingidas se organizem enquanto grupo coletivo, evitando tanto a fragmentação atomizada quanto a captura por agentes auto-interessados.

A informação garante que as pessoas tenham acesso a comunicações claras sobre objetivos, metas, situação atual e prioridades. Pessoas informadas desenvolvem senso de segurança quanto ao reconhecimento, valorização e respeito à sua forma de ser e pensar, e fortalecem confiança nos demais participantes quanto à capacidade mútua de contribuição.

Como destacam especialistas em mobilização social, ninguém está disposto a correr riscos de ser incompreendido ou rejeitado sem essas condições básicas.

A participação, por fim, implica execução de atividades de interação direta estabelecendo fluxo informacional bidireccional, possibilitando influência qualificada nas decisões, codecisão nos momentos críticos e controle fiscal das escolhas institucionais. Os objetivos da participação são simultaneamente instrumentais, de qualidade, de emancipação e de controle. Instrumentalmente, operacionalizam o fluxo informativo. De qualidade, incrementam a robustez dos debates. De emancipação, educam as pessoas enquanto titulares de direitos. De controle, permitem que o grupo fiscalize as escolhas relativas à atuação ministerial.

3. O CAPITAL SIMBÓLICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A RELAÇÃO DE PARCERIA DEMOCRÁTICA

Um aspecto decisivo para a eficácia da mobilização no direito é o reconhecimento do capital simbólico do Ministério Público – sua capacidade convocatória, legitimidade institucional e confiabilidade perante a sociedade civil. Conforme observam Barros e Lima, essa mobilização favorece simultaneamente o fortalecimento das organizações civis e a própria instituição ministerial. As organizações civis ganham educação em direitos, acesso à informação qualificada e construção de capacidades. O Ministério Público, por sua vez, consegue alcançar as micro-relações dos conflitos sociais, potencializando sua capacidade de compreender fenômenos e qualificar sua resposta institucional.

Mais importante: a sociedade civil sente-se confiante no Estado quando há reciprocidade real. Os indivíduos reconhecem-se como cidadãos plenos e agentes capazes de transformação pessoal e social. Essa transformação na relação não é meramente simbólica. Quando as pessoas se veem como protagonistas da solução, sua disposição para cooperar voluntariamente com as ações ministeriais aumenta exponencialmente, e as soluções alcançadas ganham legitimidade genuína.

4. AS COMISSÕES DE PESSOAS ATINGIDAS COMO DIREITO ESTRUTURANTE

A formação de comissões de membros dos grupos titulares dos direitos é não apenas uma técnica processual, mas um direito fundamental que melhora substancialmente a qualidade da organização coletiva. Conforme demonstrado na prática institucional, as comissões funcionam como "células organizacionais" que reúnem as pessoas mais engajadas, sem que representem todo o universo de titulares dos direitos.

Essencial ressaltar que a formação de subgrupos não pode gerar fragmentação dos grupos ao ponto de perder o sentido de coletividade. A essência do processo coletivo está justamente em não permitir que a sociedade litigue atomizada contra o causador do dano, que se organiza unitariamente e pode, com isso, levar diversas vantagens estratégicas. As comissões devem manter coletividade preservada através de regimentos internos próprios que garantam

representatividade legítima, mecanismos de feedback permanente com a base, decisões por consenso quando possível, e relações de accountability transparente.

O Ministério Público, quando atua como indutor institucional da auto-organização, deve facilitar – não dirigir – a formação de comissões com representatividade genuína. Deve garantir que as comissões tenham acesso a informações técnicas qualificadas. Deve viabilizar a interação permanente entre comissões, assessorias técnicas, instituições públicas e poder judiciário. Deve supervisionar para evitar captura por agentes auto-interessados. E deve reconhecer formalmente as comissões como interlocutoras válidas nos processos de reparação, conferindo-lhes legitimidade institucional.

5. O PARADOXO DE LIPPMANN E A SOLUÇÃO DAS COMISSÕES

Walter Lippmann, em sua clássica análise sobre opinião pública, identificou um paradoxo fundamental da democracia liberal: é impossível que o público em geral participe com qualidade em temas especializados e complexos. A chamada "incompetência democrática genérica" decorre do fato de que questões técnicas e estruturais exigem conhecimento especializado que a maioria não possui. Litígios envolvendo rompimento de barragens, com questões de hidrogeologia, engenharia ambiental, cálculo de danos e modelagem de reparação, exemplificam precisamente essa situação.

A formação de comissões resolve esse paradoxo lippmanniano de forma pragmática e elegante. Conforme demonstrado por estudos contemporâneos de psicologia social – particularmente na teoria dos grupos de referência de Moscovici, na teoria da identidade social de Tajfel e Turner – as comissões criam estruturas de intermediação qualificada. Grupos menores de pessoas mais engajadas conseguem digerir informações complexas com maior precisão do que assembleia geral. Possibilitam codecisão informada: sem exigir que cada indivíduo seja especialista, as comissões apoiadas por assessoria técnica independente conseguem tomar decisões bem fundamentadas e transmiti-las aos demais membros com clareza. Preservam a coletividade: diferentemente de representação convencional, as comissões mantêm laços permanentes de legitimidade com a base através de mecanismos de comunicação e consulta periódica.

6. A ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE: HABILITANDO A PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA

Para que a participação seja efetiva, deve ser informada e qualificada. O direito à assessoria técnica independente (ATI), consagrado nas legislações mencionadas, opera como mecanismo essencial para reduzir a assimetria de informações e permitir que as pessoas atingidas participem com qualidade das decisões que impactam suas vidas.

A experiência institucional demonstra que a ATI traduz dados técnicos complexos em linguagem acessível às comunidades, fornece apoio jurídico e psicossocial garantindo que alternativas de reparação sejam compreendidas e livremente escolhidas, permite contraposição técnica qualificada entre o causador dos danos e as vítimas, e possibilita que os interesses locais

recebam autorização técnica para ingressarem nos espaços de decisão institucional. Trata-se de uma ferramenta que coloca os interesses, opiniões e perspectivas da sociedade titular dos direitos no centro decisório, corrigindo o problema estrutural do sistema de Justiça em que apenas o causador dos danos detém capacidade técnica para narrar os fatos a partir de seus interesses.

O Ministério Público, enquanto facilitador dessa participação, deve garantir que a ATI seja escolhida livremente pelas comunidades atingidas e não designada ou imposta; que os custos sejam integralmente suportados pelo empreendedor responsável pelos danos; que tenha acesso a todas as informações técnicas produzidas pelos demais atores; que atue de forma cooperativa permitindo influxos técnicos das pessoas atingidas nas decisões sobre matriz de danos e planos de reparação; e que os estudos produzidos pela ATI sejam reconhecidos como válidos para contestar e complementar informações da outra parte.

7. EXPERIÊNCIAS EXEMPLARES: ITATIAIUÇU E RIO DOCE

A experiência em Itatiaiuçu/MG ilustra concretamente como o Ministério Público, atuando como indutor da organização coletiva, produz resultados transformadores. A criação da Comissão Representativa das Pessoas Atingidas, com regimento interno próprio garantindo representatividade genuína e rotatividade, permitiu a negociação de parâmetros coletivos para danos individuais de forma participativa. A construção do Plano de Reparação Integral ocorreu através de deliberações qualificadas envolvendo a comissão, a ATI e o poder público. O funcionamento do Comitê Local de Gestão e Monitoramento opera por consenso, com decisões sobre projetos de saúde, educação e infraestrutura respeitando prioridades indicadas pela comunidade. O fortalecimento da confiança social nas instituições foi resultado direto dessa abordagem.

O caso de Mariana/MG exemplifica a escala regional. O Ministério Público fomentou a realização de Encontro de Bacia, espaço onde centenas de pessoas atingidas discutiram representatividade genuína e elegeram seus próprios representantes para o sistema de governança – processo de legitimação democrática que raramente ocorre em litígios coletivos convencionais. Esse processo culminou na implementação da Instância Mineira de Participação Social da Bacia do Rio Doce (IMPS/Rio Doce), um espaço permanente que articula representantes dos territórios atingidos, povos tradicionais, instituições de justiça e poder público estadual. Esse modelo multiescalar garante que as diretrizes de reparação guardem aderência com realidades territoriais específicas e fortaleçam confiança social nas instituições.

8. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A participação qualificada das pessoas atingidas em comissões e processos de reparação apoia-se em múltiplos fundamentos jurídicos. O **princípio republicano** consagra participação direta em decisões que afetam a comunidade. O **princípio democrático** e a **democracia participativa** estabelecem que o poder deve ser democratizado, não concentrado em instituições e autoridades. O princípio da **dignidade da pessoa humana** reconhece autonomia

privada e pública para decidir sobre reparação de danos causados. O **princípio da centralidade do sofrimento da vítima**, agora positivado nas legislações estadual e federal sobre barragens, estabelece que a vítima deve ser centro decisório, não objeto de decisão estatal. O **princípio do devido processo legal coletivo**, conforme desenvolvido por Vitorelli, exige procedimentalização que garanta participação informada dos titulares dos direitos, não apenas de suas representações formais.

A Constituição Federal, ao estabelecer que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (artigo 127), atribui ao órgão responsabilidade não apenas sobre direitos materiais, mas sobre o próprio sistema democrático. A atuação que democratiza poder confiado ao MP, permitindo participação genuína das pessoas atingidas, é consistente com essa atribuição constitucional.

9. CONCLUSÃO

A prática institucional do Ministério Público nos litígios coletivos resultantes de rompimento de barragens melhora substantivamente quando o órgão reconhece o fomento à auto-organização das populações atingidas, mediante criação de comissões e garantia de assessorias técnicas independentes, como elemento estratégico de sua atuação. Não se trata de dever compulsório – embora a lei, em algumas situações, exija esse direito – mas de uma melhor prática que potencializa resultados porque resolve o paradoxo democrático de Lippmann, transforma a relação Estado-sociedade civil em parceria democrática genuína, e emancipa as pessoas atingidas enquanto agentes de transformação social.

A mobilização no direito – atuação proativa de democratização do poder ministerial – não é incompatível com eficiência institucional; é, ao contrário, o caminho para maior efetividade. Quando as vítimas participam qualificadamente das deliberações sobre sua própria reparação, as soluções ganham legitimidade genuína, as pessoas reconhecem-se como cidadãos plenas, e o resultado não é apenas mais justo materialmente, mas mais digno em procedimento.

Portanto, propõe-se que o Ministério Público de Minas Gerais, e demais órgãos ministeriais em litígios de barragens, reconheçam que o fomento institucional à participação qualificada mediante comissões e ATIs é uma melhor prática que incrementa significativamente a qualidade, legitimidade e efetividade de sua atuação, consolidando um sistema de governança participativa essencial para a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de desastres socioambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, José Ourismar; LIMA, Paulo Cesar Vicente de. O Ministério Público do Porvir: a experiência da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais. In: GOULART, Marcelo P.; ESSADO, Tiago C.; CHOUKR, Fauzi H.; OLIVEIRA, William T. (orgs.). *Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei Federal nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB). Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2023.

CENTRO ROSA FORTINI. *Pessoas atingidas elegem seus representantes para espaços deliberativos do Sistema de Governança durante Encontro da Bacia do Rio Doce*. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Brasília, 2016.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 147-163, ago. 1999.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed., v. 4. Salvador: JusPodivm, 2016.

LIPPMANN, Walter. *The Phantom Public*. 1925.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 94, 2017.

McCANN, Michael. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". In: *Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional*. Rio de Janeiro: Emarf, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB). Diário do Executivo, Belo Horizonte, 16 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Primeiro Termo de Acordo Complementar (TAC 1) – ArcelorMittal (Itatiaiuçu)*. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Segundo Termo de Acordo Complementar (TAC 2) – ArcelorMittal (Itatiaiuçu)*. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Projeto Transparência e Participação Social na Execução de Acordos Judiciais de Reparação por Desastres (Iniciativa Innovare)*. Belo Horizonte, 2024.

MOSCOVICI, Serge. *A Máquina de fazer Deuses*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

TAJFEL, Henri; TURNER, John C. An Integrative Theory of Intergroup Conflict. In: AUSTIN, William G.; WORCHEL, Stephen (orgs.). *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Monterey: Brooks/Cole, 1979.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir democracia e participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo Coletivo e Direito à Participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 2. ed. Belo Horizonte: JusPodivm, 2024.