

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MURIEL BRENNAL VOLZ

O PROCESSO DE REPARAÇÃO INTEGRAL DE VÍTIMAS DE DESASTRES
SOCIOAMBIENTAIS: O CASO DA MINERAÇÃO DO
SAL-GEMA EM MACEIÓ/AL (2018-2024)

CURITIBA

2025

MURIEL BRENNA VOLZ

O PROCESSO DE REPARAÇÃO INTEGRAL DE VÍTIMAS DE DESASTRES
SOCIOAMBIENTAIS: O CASO DA MINERAÇÃO DO
SAL-GEMA EM MACEIÓ/AL (2018-2024)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Danielle Annoni

Coorientadora: Prof^ª. Dr^ª. Andréa Maria Calazans Pacheco
Pacífico

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Volz, Muriel Brenna

O processo de reparação integral de vítimas de desastres socioambientais : o caso da mineração do sal-gema em Maceió/AL (2018-2024) / Muriel Brenna Volz .- 2025.
1 recurso on-line: PDF.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Danielle Annoni.

Coorientadora: Profa. Dra. Andréa Maria Calazans Pacheco Pacífico.

1. Políticas Públicas. 2. Danos (Direito) - Brasil. 3. Desastres ambientais - Maceió (AL). 4. Indenização - Brasil. 5. Reparação (Direito) - Brasil.
I. Annoni, Danielle. II. Pacífico, Andréa Maria Calazans Pacheco.
III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. IV. Título.

Bibliotecária: Kathya Fecher Dias – CRB-9/2198



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

ATA Nº132

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE DOUTORA EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

No dia vinte e seis de março de dois mil e vinte e cinco às 13:30 horas, na sala Virtual, pelo Microsoft Teams, Online, pelo Microsoft Teams, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda MURIEL BRENNHA VOLZ, intitulada: **O Processo de Reparação Integral de vítimas de desastres socioambientais: o caso da mineração do sal-gema em Macetó (2018-2024)**, sob orientação da Profa. Dra. DANIELLE ANNONI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: DANIELLE ANNONI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ROSA JÚLIA PLÁ COELHO (ARIZONA STATE UNIVERSITY), MELINA GIRARDI FACHIN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), NATALLYA DE ALMEIDA LEVINO (UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutora está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, DANIELLE ANNONI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: O trabalho foi aprovado com distinção e louvor por sua excelência

CURITIBA, 26 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 13:50:04.0
DANIELLE ANNONI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 15:56:57.0
ROSA JÚLIA PLÁ COELHO
Avaliador Externo (ARIZONA STATE UNIVERSITY)

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 16:08:44.0
MELINA GIRARDI FACHIN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
16/04/2025 22:20:41.0
NATALLYA DE ALMEIDA LEVINO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076PO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MURIEL BRENNHA VOLZ**, intitulada: **O Processo de Reparação Integral de vítimas de desastres socioambientais: o caso da mineração do sal-gema em Maceló (2018-2024)**, sob orientação da Profa. Dra. DANIELLE ANNONI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Março de 2025.

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 13:50:04.0
DANIELLE ANNONI
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 15:56:57.0
ROSA JÚLIA PLÁ COELHO
Avaliador Externo (ARIZONA STATE UNIVERSITY)

Assinatura Eletrônica
27/03/2025 16:08:44.0
MELINA GIRARDI FACHIN
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
16/04/2025 22:20:41.0
NATALLYA DE ALMEIDA LEVINO
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS)

Avenida Prefeito Lothário Meissner, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4354 - E-mail: politicaspublicas@ufpr.br
Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte Identificação única: 436452
Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://siga.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 436452

Dedico este trabalho a todas e todos que são, direta ou indiretamente, afetados por este caso. Vocês, generosamente, me ensinam a importância da luta diária por nossos direitos, nossa existência e nossa voz! Registro, ainda, minha gratidão por conhecê-los e poder, de alguma maneira, contribuir para a divulgação desta história.

Dedico este trabalho também ao Bento, que me ilumina todos os dias, com seu brilho caloroso, generoso e genial. Filho, que honra e que privilégio ser sua mãe!

AGRADECIMENTOS

“Eu sou, porque nós somos”.

(Filosofia Ubuntu)

Enfim, chegou o dia de escrever a última parte que compõe essa tese. Que jornada! Meu primeiro pensamento é de alívio e agradecimento à vida, ao universo, a Deus, pela oportunidade desse aprendizado e de estar aqui, hoje, nesse exato momento.

Embora a tese tenha sido escrita por mim, eu tenho plena consciência de que ela é fruto de um esforço coletivo, composto por muitas pessoas, que direta e indiretamente me apoiaram nesse desafio e compreenderam a minha ausência. Faz-se, assim, a hora de agradecer: à generosidade da vida e à desta ampla rede de apoio, acolhimento e cuidado.

Agradeço aos meus antepassados, em nome da minha avó, Regina, pelo caminho que trilharam e as portas que abriram, para que eu pudesse estar aqui. Aos meus pais, Denise e Carlos, pelo incondicional amor, apoio, torcida, orientações, escuta. Vocês sempre estiveram lá quando precisei, incentivando-me ao longo dos estudos, da minha jornada em busca dos meus sonhos, das minhas mudanças. No doutorado, não foi diferente. Estiveram sempre por perto, ainda que fisicamente distantes, e prontamente ampararam o Bento, quando eu estive ausente, para as viagens à Maceió.

Ao Marco, companheiro de uma década, primeiro e maior incentivador na realização deste doutorado. Esposo, amigo e professor: você me ajudou desde a elaboração do projeto, acolhendo minhas angústias e desabafos, sempre me lembrando que tudo daria certo. Muito obrigada pelo incentivo, pelo apoio emocional e pela grande ajuda com a pesquisa, discussões, autores, livros e melhorias no texto. Ao Bento, que aprendeu muito cedo o que é um doutorado e compreendeu que a mamãe estava bastante ocupada. Os intervalos com você, entre a escrita de uma página e outra, eram fonte de ânimo e fôlego para a continuação da jornada. Agradeço também à minha sogra, Denize, pelo apoio e imensa ajuda com a logística diária, inclusive no cuidado com o meu filho, de modo que eu pudesse me dedicar à pesquisa, às aulas, à escrita. Aos meus padrinhos, Ana Lúcia e Ridnei, pelo apoio e torcida!

Esta pesquisa e esta tese não existiriam sem a compreensão e o apoio desta rede familiar que tenho. Sou imensamente grata a vocês!

Agradeço à professora Danielle Annoni, minha orientadora nesta pesquisa, pelas aulas, pelo apoio e incentivo em relação ao estudo do caso em Maceió, pelos direcionamentos na

condução da pesquisa e da tese, pelas revisões e paciência! À professora Andrea Pacífico, minha coorientadora, pela dupla acolhida em Maceió, por todo o apoio na realização das entrevistas e das visitas *in loco*, pelas revisões, discussões sobre o caso e ajuda na escrita do texto. Vocês, professoras, são mulheres, mães, pesquisadoras e profissionais que muito me inspiram! Muito obrigada por estarem junto comigo nessa jornada!

Agradeço à Universidade Federal do Paraná e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela oportunidade de estar em um ambiente acadêmico de excelência, público e gratuito. Agradeço os professores do Programa com que tive aula e que muito contribuíram para o aprofundamento teórico necessário ao desenvolvimento da pesquisa: Alessandro Pereira, Bruno Gomes, Danielle Annoni, Demian Castro, José Ricardo de Faria, Nilson de Paula, Noela Invernizzi, Roberto Bueno, Rúbia Giordani e Wellington Pereira. Agradeço à professora Melina Fachin, por ter me aceito como aluna ouvinte em sua disciplina no Programa de Pós-Graduação em Direito na UFPR.

Agradeço também ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que me aceitou como aluna externa, e aos professores Henri Acesrald e Edwin Munoz Gaviria, pela possibilidade de cursar a disciplina ministrada por vocês.

Agradeço aos professores que participaram da minha banca de qualificação – professoras Andréa Pacífico, Danielle Annoni e Natallya Levino, professor Bruno Gomes – e aos que agora integram a Banca Final de Avaliação: professoras Andréa Pacífico, Danielle Annoni, Melina Fachin, Natallya Levino e Rosa Júlia Pla Coelho, professores Bruno Gomes e Fernando Villena.

Agradeço a todos os servidores da UFPR, por toda a ajuda e orientação. Em especial, à secretaria do Programa em Políticas Públicas, representados pelo Cássio e pela Paula, e à equipe do Sistema Integrado de Biblioteca, representada pela Maria Lidiane e pela Kathya, pelo importante apoio com a padronização do texto.

Agradeço aos meus colegas no Programa, pelo tempo que compartilhamos juntos nas aulas, discussões e nas trocas sobre a pesquisa e os desafios que se colocavam. Em especial, ao Lucas Teider, com quem dividi prazos, seminários, orientações, angústias e amigo secreto.

Agradeço a todas as pessoas que conheci em Maceió e todas e todos que aceitaram ser entrevistados para a realização desta pesquisa. Não posso nominar cada um de vocês, em razão do sigilo, mas registro meu sincero agradecimento por toda a atenção, paciência e acolhimento, disponibilizando um precioso tempo para nossa conversa. Agradeço também a equipe da Defesa Civil de Maceió, que me permitiu visitar os bairros afetados e conhecer *in loco* o desastre.

Agradeço à Gardênia Nascimento, agora colega doutoranda, sempre disposta a conversar sobre Maceió, sobre as angústias da pesquisa e a me ajudar com a localização de documentos sobre o caso. À Laura Torres, pela parceria e auxílio em Maceió.

Agradeço ao professor José Pio Martins, meu gestor por 10 anos, com quem muito aprendi. Agradeço pela sua generosidade, paciência, confiança e apoio, além da flexibilização nos meus horários de trabalho, para que eu pudesse frequentar às aulas do doutorado. Ao professor Roberto Di Benedetto, meu gestor por quase 3 anos, pela compreensão com as minhas ausências em razão do doutorado e pela confiança no meu trabalho. À Silvia Fistel, tão jovem, tão comprometida e sempre disposta a ajudar! Obrigada por todo o apoio para que eu pudesse estar ausente em certos momentos. Às professoras Patrícia Maggi e Olívia Pessoa, e aos professores Fernando Villena e Henrique Raskin, colegas que muito me incentivaram e me socorreram, quando precisei de ajuda.

Agradeço também à Jussara e à Dâmaris, amigas que muito admiro e que me acolheram, escutaram e deram colo! Ao Marcos e à Joana, pela amizade, carinho e torcida. À Leide e à Kátia, mulheres, mães e professoras perseverantes, que não desistem e que me ajudaram a refletir sobre a possibilidade dos recomeços. À Daisy e ao Pascoal, pela torcida!

Fazer um doutorado e escrever uma tese é um enorme desafio, solitário, angustiante e fonte de muito, muito aprendizado, pessoal e profissional. Agradeço ao Gabriel e ao Guilherme, à Beatriz, à Camila, à Cláudia, à Majô, à Waleska e à Vitória, profissionais da saúde que me acolheram e me ajudaram a lidar com o desafio que se colocava.

Ainda que não nominados aqui, agradeço profunda e sinceramente a todas e todos que me ajudaram nesta jornada, cada um a sua maneira, e compreenderam a minha ausência.

Por fim, agradeço à vida, pela oportunidade, por sua generosidade e por me permitir recomeçar!

Muito obrigada, por tudo e por tanto!

Antes da fenda

“Antes de haver uma fenda havia ruas de barro, terrenos baldios, bicicletas, postes e fios, fogueiras, cheiro de pão recém-saído do forno”

(Buarque, 2024, p. 15).

Não teve mais nada

“Teve jogo de queimado, teve noites sem dormir, teve assalto à mão armada e teve missa logo depois.

Teve casa, teve trabalho, teve família, teve dor, teve amor, teve verdade, teve esforço.

E teve ganância. Depois disso, não teve mais nada”.

(Buarque, 2024, p.114).

“A gente perdeu o chão, literalmente, nós perdemos o chão. [...] A gente precisa entender que esse desastre está em andamento, ele não terminou.

E ele é silencioso, porque está embaixo da terra”

(Nascimento, 2024, 1min34seg; 2min28seg)

RESISTÊNCIA I

“O que afunda

Não é uma casa

Paredes

Azulejos

Janelas tampadas com cimento

Portas fechadas

Pela última vez

O que afunda

Não é uma escola

Um Hospital

O campo de treinos

Do CSA

Tijolos infinitos

Como lágrimas de sal

O que afunda

É a luz

Do quarto das crianças

As flores que ficaram

Os gatos perdidos

No silêncio do bairro

O que afunda

Somos nós

Um tremor de angústia

No fio da navalha

Nossas vidas

Nas cavernas subterrâneas

Uma larga rachadura

No subsolo da alma”

(Pronzato, 2022, p. 23-24)

RESUMO

Este estudo versa sobre o processo de reparação integral de vítimas no desastre socioambiental em andamento na cidade de Maceió (Brasil), decorrente do fenômeno da subsidência e atrelado à mineração do sal-gema. O trabalho foi orientado pela professora doutora Danielle Annoni e coorientado pela professora doutora Andréa Pacífico, no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa Economia Política do Estado Nacional e da Governança Global. Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa e explicativa, conduzida a partir do estudo específico do “Caso Maceió”, no período de 2018 a 2024. Os atores envolvidos no caso foram mapeados e divididos em quatro categorias: vítimas, poder público, empresa responsável pela mineração e outros atores. A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa bibliográfica e documental, realização de entrevistas semiestruturadas e observações em campo, considerando os quatro grupos de atores envolvidos. A pesquisa foi conduzida com base nos conceitos de reparação integral – de acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998, 2001a, 2002a) e de Cançado Trindade (1999, 2013, 2015) –, de desastre, risco e vulnerabilidade, todos na perspectiva sociológica, e de deslocados internos, conforme princípios das Nações Unidas (1998). Os dados coletados e os conceitos foram analisados a partir da perspectiva humanista, no contexto de direitos humanos, empresas e mineração, considerando ainda o viés decolonial e a teoria de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2014), do campo das políticas públicas. Como resultado, identificou-se que a relação entre os três principais atores é assimétrica, baseada em camadas de desigualdade material. Embora o risco da subsidência já fosse conhecido, o modelo de fiscalização vigente não funcionou e as necessárias medidas preventivas não foram adotadas. O desastre foi tardiamente identificado, quando a subsidência já estava em estágio avançado e havia o risco iminente de afundamento abrupto do solo. O senso de urgência influenciou a percepção do caso e a atuação do poder público, inclusive no processo de reparação das vítimas. No âmbito da reparação individual, a solução foi negociada com a empresa envolvida, sem a participação direta das vítimas, e com posterior homologação judicial. O foco inicial era a realocação dos moradores e empreendedores da área de risco, com subsequente fase de apuração dos danos e pagamento de indenização financeira. Apesar disso, com base nos marcos teóricos indicados, concluiu-se que, a despeito da importante atuação do poder público, a reparação integral ainda não foi alcançada, sobretudo quando se consideram os seguintes fatores: a ausência de centralidade das vítimas e de seu sofrimento ao longo do processo; o não reconhecimento de diversos danos sofridos; e a ausência, ou insuficiência, de outros tipos de medidas reparatórias, notadamente as de satisfação e de restituição. Por fim, a partir da análise do “Caso Maceió” e com intuito de contribuição social da pesquisa, apresentam-se considerações propositivas em relação à atuação do poder público, com foco na reparação integral em casos de desastres socioambientais relacionados à atividade empresarial.

Palavras-chave: reparação integral; desastre socioambiental; “Caso Maceió”; Maceió (Brasil); mineração; sal-gema.

ABSTRACT

This study addresses the process of full reparation for victims of the ongoing socio-environmental disaster in the city of Maceio (Brazil), resulting from the phenomenon of subsidence linked to rock salt mining. The work was supervised by Professor Danielle Annoni and co-supervised by Professor Andréa Pacífico, in the Postgraduate Program in Public Policies at the Federal University of Paraná, in the research line Political Economy of the National State and Global Governance. It is a qualitative and explanatory research, conducted through the specific study of the "Maceio Case," covering the period from 2018 to 2024. The actors involved in the case were mapped and divided into four categories: the victims, the public authorities, the company responsible for mining, and other actors. Data collection was carried out through bibliographic and documentary research, semi-structured interviews, and field observations, considering the four groups of actors involved. The research was guided by the concepts of full reparation – according to the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights (1998, 2001a, 2002a) and Cançado Trindade (1999, 2013, 2015) – as well as disaster, risk, and vulnerability, all from a sociological perspective, and internally displaced persons, according to United Nations principles (1998). The collected data and concepts were analysed from a humanist perspective, in the context of human rights, businesses, and mining, also considering a decolonial approach and the Multiple Streams Framework (Kingdon, 2014) from the field of public policy. As a result, it was identified that the relationship between the three main actors is asymmetrical, based on layers of material inequality. Although the risk of subsidence was already known, the existing regulatory model failed, and the necessary preventive measures were not adopted. The disaster was identified belatedly, when the subsidence was already at an advanced stage and there was an imminent risk of abrupt ground collapse. The sense of urgency influenced the perception of the case and the actions of the public authorities, including in the victim reparation process. In terms of individual reparation, the solution was negotiated with the company involved, without the direct participation of the victims, and with subsequent judicial approval. The initial focus was on the relocation of residents and entrepreneurs from the risk area, followed by a phase of damage assessment and financial compensation. Nevertheless, based on the indicated theoretical frameworks, it was concluded that, despite the important actions of the public authorities, full reparation has not been achieved yet, especially when considering the following factors: the absence of victim centrality and acknowledgment of their suffering throughout the process; the non-recognition of various damages suffered; and the absence or insufficiency of other types of reparative measures, notably those of satisfaction and restitution. Finally, based on the analysis of the "Maceio Case" and with the aim of contributing to the social aspects of the research, propositional considerations are presented regarding the role of public authorities, focusing on full reparation in cases of socio-environmental disasters related to business activities.

Keywords: full reparation; social and environmental disaster; "Maceio Case"; Maceio (Brazil); mining; rock salt.

RESUMEN

Este estudio trata sobre el proceso de reparación integral de las víctimas en el desastre socioambiental en curso en la ciudad de Maceió (Brasil), derivado del fenómeno de la subsidencia y vinculado a la minería de sal gema. El trabajo fue supervisado por la profesora Danielle Annoni y co-supervisado por la profesora Andréa Pacífico, en el Programa de Pósgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Paraná, en la línea de investigación Economía Política del Estado Nacional y Gobernanza Global. Se trata de una investigación con un enfoque cualitativo y explicativo, llevada a cabo a partir del estudio específico del “Caso Maceió”, en el período de 2018 a 2024. Los actores involucrados en el caso fueron mapeados y divididos en cuatro categorías: las víctimas, el poder público, la empresa responsable de la minería y otros actores. La recolección de datos se realizó mediante investigación bibliográfica y documental, la realización de entrevistas semiestructuradas y observaciones de campo, considerando los cuatro grupos de actores involucrados. La investigación fue conducida con base en los conceptos de reparación integral – de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998, 2001a, 2002a) y de Cançado Trindade (1999, 2013, 2015) –, de desastre, riesgo y vulnerabilidad, todos desde la perspectiva sociológica, y de desplazados internos, según los principios de las Naciones Unidas (1998). Los datos recolectados y los conceptos fueron analizados desde una perspectiva humanista, en el contexto de los derechos humanos, las empresas y la minería, considerando también el enfoque decolonial y la teoría de los Flujos Múltiples (Kingdon, 2014), del campo de las políticas públicas. Como resultado, se identificó que la relación entre los tres principales actores es asimétrica, basada en capas de desigualdad material. Aunque el riesgo de subsidencia ya era conocido, el modelo de fiscalización vigente no funcionó y no se adoptaron las medidas preventivas necesarias. El desastre fue identificado tardíamente, cuando la subsidencia ya estaba en una etapa avanzada y existía el riesgo inminente de hundimiento abrupto del suelo. El sentido de urgencia influyó en la percepción del caso y en la actuación del poder público, incluso en el proceso de reparación de las víctimas. En el ámbito de la reparación individual, la solución fue negociada con la empresa involucrada, sin la participación directa de las víctimas, y con posterior aprobación judicial. El enfoque inicial fue la reubicación de los residentes y emprendedores del área de riesgo, con una fase posterior de evaluación de los daños y pago de indemnización financiera. A pesar de ello, con base en los marcos teóricos indicados, se concluyó que, a pesar de la importante actuación del poder público, todavía no se alcanzó la reparación integral sobre todo cuando se consideran los siguientes factores: la ausencia de centralidad de las víctimas y de su sufrimiento a lo largo del proceso; el no reconocimiento de diversos daños sufridos; y la ausencia o insuficiencia de otros tipos de medidas reparadoras, especialmente las de satisfacción y restitución. Finalmente, a partir del análisis del “Caso Maceió” y con el propósito de contribución social de la pesquisa, se presentan consideraciones propositivas en relación a la actuación del poder público, con enfoque en la reparación integral, en casos de desastres socioambientales relacionados con la actividad empresarial.

Palabras-clave: reparación integral; desastre socioambiental; “Caso Maceió”; Maceió (Brasil); minería; sal gema.

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANM	Agência Nacional de Mineração
CAT	Centro de Acolhimento e Triagem
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIMM	Conselho Internacional de Mineração e Metais
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
COMISSÃO IDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CORTE IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
COBRADE	Classificação e Codificação Brasileira de Desastres
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREA/AL	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia/Alagoas
CRP/AL	Conselho Regional de Psicologia/Alagoas
DCM	Defesa Civil Municipal
DPE/AL	Defensoria Pública do Estado/Alagoas
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DPU	Defensoria Pública da União
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
IMA/AL	Instituto do Meio Ambiente/Alagoas
MIDR	Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional
MME	Ministério de Minas e Energia
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
MUVB	Movimento Unificado das Vítimas da Braskem

OAB/AL	Ordem dos Advogados do Brasil/Alagoas
OCGR	Observatório de Causas de Grande Repercussão
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional para as Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Plano de Ações Sociourbanísticas
PCF	Programa de Compensação Financeira
PGE/AL	Procuradoria Geral do Estado/Alagoas
PL	Projeto de Lei
RSC	Responsabilidade Social Corporativa
SGB-CPRM	Serviço Geológico do Brasil/Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
SINPDEC	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Termo de Acordo
UBS	Unidade Básica de Saúde
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNB	Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- REPRESENTAÇÃO VISUAL DA PESQUISA E DA TESE.....	33
FIGURA 2 - IMAGEM DO MAPA DE FEIÇÕES DE INSTABILIDADE DO TERRENO (SETEMBRO DE 2018).....	48
FIGURA 3 - IMAGEM DE SUBSIDÊNCIA APRESENTADA PELO SGB, EM AUDIÊNCIA PÚBLICA NO SENADO FEDERAL, EM 21 DE MARÇO DE 2019.....	50
FIGURA 4 - INFORMAÇÕES SOBRE FECHAMENTO DOS POÇOS DE SAL (JANEIRO DE 2025)	58
FIGURA 5 - RESUMO DA ANÁLISE DO CASO PELA TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (KINGDON, 2014)	223

LISTA DE FOTOGRAFIAS

FOTOGRAFIA 1- IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÕES SOBRE AS HISTÓRIAS VIVIDAS ALI E A SAUDADE QUE SE SENTE	191
FOTOGRAFIA 2 - IMAGEM DE UMA PADARIA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE “SAUDADES”	191
FOTOGRAFIA 3 - IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE OS “SONHOS DESTRUÍDOS” E INDICAÇÃO DE QUE ALI FORAM “FELIZES”	192
FOTOGRAFIA 4 – IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE O BAIRRO PINHEIRO “PEDIR SOCORRO”	192
FOTOGRAFIA 5 - IMAGEM DA FRENTE DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DA TRISTEZA DA PARTIDA E A DESTRUÇÃO DE LARES	193
FOTOGRAFIA 6 - IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO A RESPEITO “DOS 25 ANOS DE VIDA DEIXADOS ALI”	195
FOTOGRAFIA 7 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DOS 64 ANOS VIVIDOS ALI E A BRASKEM TER “AFUNDADO OS SONHOS”	196
FOTOGRAFIA 8 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DOS “27 ANOS DE PINHEIRO DESTRUÍDOS”	196
FOTOGRAFIA 9 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DE “VIDAS E LARES DESTRUÍDOS” E SOBRE “FAMÍLIAS PREJUDICADAS”	199

LISTA DE MAPAS

MAPA 1- VERSÃO 1 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (JUNHO DE 2019)	53
MAPA 2 - VERSÃO 2 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (JULHO DE 2020).....	72
MAPA 3- VERSÃO 3 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (SETEMBRO DE 2020)	72
MAPA 4 - VERSÃO 4 DO MAPA DE LINHAS E AÇÕES PRIORITÁRIAS (DEZEMBRO DE 2020)	72
MAPA 5 - MAPA DO ILHAMENTO DA REGIÃO DOS FLEXAIS (MAIO DE 2021)	79
MAPA 6 -VERSÃO 5 DO MAPA DE LINHAS E AÇÕES PRIORITÁRIAS (DEZEMBRO DE 2023)	92

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TERMOS USADOS PARA SE REFERIR ÀS PESSOAS QUE SOFREM AS CONSEQUÊNCIAS DE UM DESASTRE.....	26
QUADRO 2 - ENTREVISTA REALIZADA COM REPRESENTANTE DA BRASKEM....	35
QUADRO 3 - ENTREVISTAS REALIZADAS COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO	46
QUADRO 4 - RESUMO FASE 1 (2018-2019): COMPREENSÃO DO PROBLEMA.....	65
QUADRO 5 - ACORDOS DE REPARAÇÃO ASSINADOS NA FASE 2 DO CASO.....	67
QUADRO 6 - RESUMO FASE 2 (2019-2022): REALOCAÇÃO E REPARAÇÃO	82
QUADRO 7 - ACORDO DE REPARAÇÃO ASSINADO NA FASE 3 DO CASO	85
QUADRO 8 - RESUMO FASE 3 (2023-2024): IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE REPARAÇÃO E DESDOBRAMENTOS DO CASO	95
QUADRO 9 - MANIFESTAÇÕES DE INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA, EM 21 DE MARÇO DE 2019, NO SENADO FEDERAL.....	105
QUADRO 10 - ACORDOS DE REPARAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE	144
QUADRO 11 - MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACORDOS DE REPARAÇÃO	167
QUADRO 12 - ENTREVISTAS REALIZADAS COM VÍTIMAS, DESLOCADAS OU NÃO, DO CASO.....	171
QUADRO 13 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COM A EMPRESA	177
QUADRO 14 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DO DANO MORAL	180
QUADRO 15 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO SENTIMENTO SOBRE O VIVENCIADO NESTE CASO	188
QUADRO 16 - TEMPO DE PERMANÊNCIA (ANOS) NO BAIRRO AFETADO.....	195
QUADRO 17 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DOS IMPACTOS VIVIDOS.....	206
QUADRO 18 - NÍVEIS DE RELAÇÕES ASSIMÉTRICAS ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS	248
QUADRO 19 - PROPOSTAS DA AUTORA PARA DIRECIONAR A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO AO HORIZONTE DA REPARAÇÃO INTEGRAL	305
QUADRO 20 - ENTREVISTAS REALIZADAS AO LONGO DA PESQUISA	358

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	22
2 OS ATORES ENVOLVIDOS NA PERCEPÇÃO DO PROBLEMA: EMPRESA, PODER PÚBLICO E OUTROS ATORES.....	34
2.1 EMPRESA: DO EVENTO GEOLÓGICO À NORMALIZAÇÃO DO OCORRIDO ..	34
2.2. PODER PÚBLICO E OUTROS ATORES	44
2.2.1 Fase 1 (2018 a 2019): compreensão do problema	46
2.2.2 Fase 2 (2019 a 2022): realocação e reparação (individual e coletiva).....	67
2.2.3 Fase 3 (2023 a 2024): implementação dos acordos e desdobramentos do caso	84
2.3 A PERCEPÇÃO DO PROBLEMA.....	97
2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	108
3 AS VÍTIMAS DE UM DESASTRE SOCIOAMBIENTAL EM ANDAMENTO E O PROCESSO DE REPARAÇÃO EXTRAJUDICIALMENTE ACORDADO	111
3.1 A MINERAÇÃO E A SUBSIDÊNCIA EM MACEIÓ: AS VÍTIMAS, DESLOCADAS OU NÃO, DE UM DESASTRE EM ANDAMENTO	112
3.2 A REPARAÇÃO INTEGRAL E A CENTRALIDADE DO SOFRIMENTO DA VÍTIMA.....	132
3.3 PODER PÚBLICO E EMPRESA: SOLUÇÃO CONSTRUÍDA NOS ACORDOS DE REPARAÇÃO	143
3.3.1 As regras previstas nos acordos de reparação individual e coletiva.....	143
3.3.2 Reparação individual, coletiva e integral: consequências dos acordos assinados .	156
3.4 A VOZ DAS VÍTIMAS	171
3.4.1 Consequências de uma relação desigual.....	172
3.4.2 Passado, presente e futuro: rupturas vivenciadas e dano ao projeto de vida	187
3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	208
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE REPARAÇÃO INTEGRAL DE VÍTIMAS EM CASOS DE DESASTRES RELACIONADOS À ATIVIDADE EMPRESARIAL.....	211
4.1 O DESASTRE EM MACEIÓ SOB A TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS	211
4.2 DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: TENTATIVAS DE NORMATIZAR A RELAÇÃO	224
4.2.1 O processo de regulação entre direitos humanos e empresas	225
4.2.2 Relações historicamente constituídas e proteção jurídica derivada.....	242
4.3 DO GLOBAL AO LOCAL: EXTRATIVISMO, MINERAÇÃO E SUBSIDÊNCIA EM MACEIÓ	255
4.4 A NÃO CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: SEM A JANELA DE OPORTUNIDADE PARA REPARAÇÃO INTEGRAL DAS VÍTIMAS.....	282
4.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO.....	291

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO HORIZONTE DA REPARAÇÃO INTEGRAL NO CASO DO DESASTRE EM MACEIÓ A PROPOSIÇÕES PARA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO	293
REFERÊNCIAS	307
APÊNDICE A – ENTREVISTAS REALIZADAS	358
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	359

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa versa sobre o processo de reparação integral de vítimas em casos de desastres socioambientais. O estudo foi realizado considerando o evento da subsidência em Maceió, no período de 2018 a 2024, fruto da atividade de mineração do sal-gema, iniciada na década de 1970 e atualmente realizada por empresa privada, qual seja, Braskem. Objetiva-se analisar o processo de reparação das vítimas, a partir da atuação do poder público no caso, investigando se foi alcançada a reparação integral, conforme conceito e aplicação em decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A pesquisa é feita com base nos acordos extrajudiciais de reparação, assinados entre o poder público e a empresa Braskem e, posteriormente, homologados pelo Poder Judiciário. Os acordos se amparam no relatório divulgado pelo Serviço Geológico do Brasil (2019), que diagnosticou a subsidência do solo e a conectou à mineração do sal-gema. O foco, portanto, não reside na discussão sobre os responsáveis pela subsidência, se houve atuação dolosa ou culposa, se houve omissão fiscalizatória estatal, mas sim no processo de reparação implementado. Para tanto, parte-se do apurado e divulgado pelo poder público sobre as causas e os responsáveis pela subsidência.

Inicialmente, o ocorrido em Maceió era denominado “Caso Pinheiro”, em referência ao primeiro bairro afetado. Há aqueles que o mencionam a partir do nome da empresa envolvida (Caso Braskem). Nesta tese, optou-se por fazer referência ao ocorrido a partir do entendimento de desastre e/ou da indicação do local ou do evento em si. Assim, ele poderá ser mencionado ora como “Caso do Desastre em Maceió”, ora como “Caso Maceió”, “Caso em Maceió”, “Caso da subsidência em Maceió” ou ainda “Caso da mineração do sal-gema em Maceió”.

O Brasil tem sido cenário de recentes casos de desastres socioambientais relacionados à atividade empresarial, como o rompimento das barragens de Mariana (2015)¹ e Brumadinho (2019)² e o ocorrido em Maceió, objeto desta pesquisa.

Eles apresentam em comum o fato de envolverem variados tipos de danos, genericamente caracterizados como socioambientais, mas que, se analisados de forma pormenorizada revelam aspectos sociais, ambientais, econômicos, trabalhistas, culturais,

¹ O caso Mariana refere-se ao desastre socioambiental ocorrido em 05 de novembro de 2015, na cidade de Mariana em Minas Gerais, quando houve o rompimento da barragem do Fundão, administrada pela empresa Samarco Mineração S/A, controlada pelas empresas Vale S/A e BHP Billiton Brasil. Foram registradas 19 mortes.

² O caso de Brumadinho refere-se ao desastre socioambiental ocorrido em 25 de janeiro de 2019, na cidade de Brumadinho em Minas Gerais, quando houve o rompimento da barragem 1 da Mina Córrego do Feijão, também administrada pela empresa Vale S/A. Foram registradas 272 mortes.

urbanísticos, religiosos, afetivos, psicológicos, existenciais, e muitos outros. Além disso, são caracterizados por um grande número de vítimas e notória disparidade de poder entre elas e o suposto agente violador. Os processos de reparação são morosos, burocráticos, não contemplam todos os danos sofridos e são planejados, com a participação do poder público, a partir da perspectiva das empresas e não das vítimas. Em Maceió, a situação se distingue das demais por ser um desastre em andamento e ocorrer em área urbana.

A mineração do sal-gema, na capital alagoana, é oriunda da década de 1960, já em regime militar. A instalação da empresa, inicialmente privada e, posteriormente, com participação pública, atendia aos objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento e, concomitantemente, despertava o debate sobre a realização de mineração em área urbana, com grande riqueza e diversidade ambiental (duna, mangue, restinga e estuário lagunar). A operação extrativista se desenvolveu por mais de 40 anos, marcada pela ocorrência de diversos acidentes e sob fiscalização do poder público, quais sejam, Agência Nacional de Mineração (ANM) e Instituto do Meio-Ambiente de Alagoas (IMA/AL).

Em março de 2018, um tremor de terra causou rachaduras, fendas e buracos, assustando os moradores do bairro Pinheiro. Diversos órgãos públicos foram mobilizados e após quase um ano de estudos, conduzidos pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB), foi apresentado o diagnóstico: tratava-se do fenômeno geológico da subsidência, no qual havia o gradual afundamento do solo, em razão da atividade de mineração do sal-gema, combinada com características geológicas da região.

A área de risco foi delimitada e o deslocamento interno compulsório dos moradores e empreendedores de cinco bairros – Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Farol e Bom Parto – se fez necessário, afetando diretamente um número aproximado de 60.000 pessoas³. Os acordos de reparação, individual e coletiva, foram assinados com a Braskem, a empresa responsável pela mineração, e continuam a ser implementados. As minas subterrâneas estão sendo fechadas, sob fiscalização do poder público.

³ Não há um número oficial de pessoas deslocadas. Esse dado não é fornecido nem pela Braskem (que menciona somente o número de imóveis e não de pessoas atingidas) nem pelo poder público. Conforme relatório da CPI publicado em maio de 2024, cerca de 60.000 pessoas residiam nos bairros afetados (Brasil, 2024g, p. 304). Nascimento (2024, p. 25) indica que “cerca de 57.000 pessoas afetadas foram expulsas de seus lares”. Levino e Fontana (2023, p. 166) mencionam “60 mil famílias que tiveram que ser realocadas de sua residência”. Destaca-se que a autora Natallya Levino apresentou errata, informando que o correto seriam “60 mil pessoas” e não “famílias”. Na entrevista realizada com gerente da Braskem (E19), quando questionado a respeito do número oficial de vítimas deslocadas, foi mencionado cerca de 15.000 mil famílias, considerando-se que são compostas por 3 a 4 integrantes, o que totalizaria entre 45.000 a 60.000 afetados.

O Caso Maceió, entendido como um desastre socioambiental em andamento, está inserido na temática de empresas e direitos humanos, considerando a conexão apontada pelo SGB entre a subsidiência e a atividade empresarial da mineração.

Na agenda política internacional, esta temática de direitos humanos e empresas se apresenta na abordagem voluntarista. Ou seja, são declarações e princípios que orientam e instam as empresas a adotarem mecanismos de mapeamento, monitoramento e mitigação dos riscos de suas atividades. Em contraposição, há uma vertente que busca mecanismos compulsórios, baseados em leis e tratados internacionais, que obriguem as empresas a adotar procedimentos-padrão e específicos de mapeamento, monitoramento e mitigação dos riscos, não somente em suas operações, mas em toda sua cadeia de valor.

Esta cisão entre abordagem voluntarista e compulsória reflete também uma divisão mais profunda e com viés decolonial, entre Estados economicamente desenvolvidos, sedes de empresas multinacionais e com regras mais rígidas em suas jurisdições, e Estados em desenvolvimento, que precisam de empresas em seus territórios, inclusive para atividades extrativistas e de exploração dos seus recursos naturais.

Em prol do desenvolvimento econômico, muitos destes Estados entram em uma corrida de flexibilização⁴, a despeito da proteção ambiental e da população local, para atração de investimentos. Outros incorrem em situações que não dispõem de meios jurídicos internos de obrigar as empresas a reparar os eventuais danos causados, considerando as estratégias empresariais societárias e a possibilidade de realocação da operação para outros territórios.

No Brasil, o tema estava oficialmente na agenda política a partir do viés voluntarista, por meio do Decreto Presidencial nº 9.571, de 21 de novembro de 2018, que estabeleceu as diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos. O novo governo federal (2023-2026) revogou essa norma e estabeleceu um Grupo de Trabalho Interministerial, com o objetivo de apresentar a proposta de uma Política Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas (Brasil, 2023f). Especificamente no âmbito da mineração, um aspecto importante é que o modelo de fiscalização também é marcado por essa perspectiva voluntária, ao se basear precipuamente nas informações documentais apresentadas pelo empreendedor a respeito da operação, da forma como a mineração é realizada, dos riscos existentes e das medidas preventivas adotadas.

Esta discussão é relevante para este estudo, considerando que o desastre em Maceió está conectado à forma como a mineração foi feita pelo empreendedor, sob fiscalização do poder público (em níveis municipal, estadual e federal). Embora os riscos tenham sido alertados

⁴ Aqui, refere-se ao fenômeno identificado como “*race to the bottom*” (HOMA, 2018b) ou corrida ao fundo do poço, tratado no último capítulo.

desde a década de 1970, quando a operação teve início, o desastre esteve silente e somente foi oficialmente constatado quando drasticamente emergiram à superfície as evidências da subsidência.

Esse processo de percepção tardia do desastre, em estágio já avançado do fenômeno geológico, impactou na forma como o poder público fez a gestão da situação, inclusive em relação à reparação das vítimas. Como será explicado e evidenciado ao longo da tese, um aspecto central que norteou a atuação pública foi a urgência em retirar as pessoas da área de risco, preservando suas vidas e integridade física.

Ademais, há o fato de que os acordos de reparação assinados por órgãos públicos com a empresa Braskem são acordos extrajudiciais. Ou seja, não obstante a existência de leis nacionais a respeito da responsabilidade civil do agente causador de dano, constata-se que o próprio poder público acabou utilizando uma via negociada para as tratativas de reparação.

Assim como os exemplos citados de Mariana e Brumadinho, o caso do desastre em Maceió é complexo. Ele versa sobre um tema essencialmente multidisciplinar, que demanda a atuação de diversos órgãos públicos e necessita de especialistas de diversas áreas (geólogos, engenheiros, arquitetos e urbanistas, ambientalistas, biólogos, geógrafos, advogados, psicólogos, médicos, médicos veterinários, entre outros). Ele apresenta muitas categorias de vítimas (indivíduos, famílias, empreendedores, coletividade e o próprio poder público) e diversas camadas de danos (individuais e coletivos), que são agravados pela relação de desigual dos afetados com a empresa e por condições sobrepostas de vulnerabilidades. Dentre elas, o contexto da pandemia, o aumento do valor dos imóveis em Maceió e questões particulares de cada núcleo familiar/empreendedor (baixo poder econômico, desemprego, questões de saúde, moradias irregulares e/ou em condições precárias, falta de conhecimento e/ou acesso a recursos jurídicos, entre outros aspectos).

Aqui, apresenta-se esclarecimento importante a respeito do termo empregado para se referir àqueles que sofrem as consequências do desastre. Diversos termos podem ser utilizados, conforme indicado no Quadro 1, abaixo.

Considerando o escopo da reparação integral, ao longo da tese o termo “vítimas” é utilizado para se referir a todos aqueles que sofreram e sofrem, direta ou indiretamente, os danos causados pelo desastre da subsidência em Maceió. “Afetado” e “atingido” serão usados como sinônimos. As vítimas podem ser analisadas em perspectiva individual ou coletiva, considerando que grupos de pessoas também foram afetados (moradores de um mesmo bairro, de uma mesma cidade, de um mesmo Estado). Ademais, uma grande parte dessas vítimas, qual seja, aqueles que moravam ou tinham empreendimentos na área de risco, tornou-se deslocado

interno (ONU, 1998), em razão da determinação compulsória das autoridades públicas de realocação (deslocamento). Dessa forma, em muitos momentos, faz-se menção às vítimas, indicando que podem ser tanto aquelas deslocadas como as não deslocadas internamente.

QUADRO 1 - TERMOS USADOS PARA SE REFERIR ÀS PESSOAS QUE SOFREM AS CONSEQUÊNCIAS DE UM DESASTRE

Termo	Definição	Fonte
Vítima	[...] vítimas são pessoas que, <u>individual ou coletivamente</u> , tenham sofrido um dano, nomeadamente um dano <u>físico ou mental</u> , <u>um sofrimento emocional</u> , <u>um prejuízo econômico</u> ou <u>um atentado importante aos seus direitos fundamentais</u> , em resultado de atos ou omissões que constituam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos, ou violações graves do direito internacional humanitário. Sempre que apropriado, e em conformidade com o direito interno, o termo “vítima” compreende também os <u>familiares próximos ou dependentes da vítima direta</u> e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar assistência a vítimas em perigo ou para impedir a vitimização	Resolução nº 60/147, de 2005, que estabeleceu Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recursos e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário (ONU, 2005).
Vítima	“Entende-se por vítima qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa, ou em seus bens, causados diretamente pela prática de um crime, ato infracional, calamidade pública, <u>desastres naturais</u> ou <u>graves violações de direitos humanos</u> , sendo destinatários da proteção integral de que trata a presente Resolução”.	Resolução nº 243/2021, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas (CNMP, 2021, art 3º).
Afetado ou atingido	Termos não são oficialmente definidos, mas são mencionados na Lei nº 12.608/12, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Entende-se que eles fazem referência às pessoas, comunidades e áreas que sofrem as consequências de um desastre.	Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012b).
Desabrigado	“[...] pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre”;	Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012b, art. 1º, III).
Desalojado	“[...] pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre”;	Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012b, art. 1º, IV).
Deslocado interno	“[...] os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado”	Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (ONU, 1998, Princípio2).

Fonte: a autora (2025).

O processo de reparação integral também é complexo, envolvendo procedimentos coletivos e individuais e muitos outros aspectos, além da questão judicial em si. Ao mesmo tempo em que é necessário garantir a responsabilização do agente causador do dano, o que pode ocorrer por meio judicial e/ou acordo “voluntário” das partes, como foi neste caso, é preciso que a vítima, deslocada ou não, seja a protagonista do processo, considerando sua integralidade, suas necessidades e a multiplicidade dos danos sofridos.

Neste desastre socioambiental em andamento, além do prolongamento no tempo dos seus efeitos, havia o risco iminente de afundamento do solo, com ameaça à vida dos moradores e empreendedores da região, e a heterogeneidade das vítimas e dos danos sofridos. Assim, um processo de reparação integral demandaria diversas frentes de ações, que equacionassem medidas focadas tanto em aspectos gerais e comuns das vítimas, como em medidas específicas para cada uma delas, equilibrando a relação de vulnerabilidade entre elas e o suposto agente causador.

Desta forma, justifica-se a importância e a atualidade desta pesquisa considerando que o Brasil, Estado latino-americano com história colonial e atividade mineradora, além de sede de diversas empresas (nacionais e multinacionais), tem sido cenário de recorrentes casos de desastres conectados à atividade empresarial e mineradora. Diante dessa realidade e da discussão sobre direitos humanos e empresas na agenda política, bem como as implicações socioambientais da mineração, é imperativo um debate mais amplo e profundo sobre estes temas, sobretudo em relação ao papel do Estado no processo de reparação integral das vítimas.

Por conseguinte, tem-se como problema de pesquisa o que segue: considerando a atuação do poder público, foi obtida a reparação integral das vítimas no caso do desastre socioambiental em andamento em Maceió (2018-2024), oriundo da mineração do sal-gema, praticada atualmente pela empresa Braskem?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de reparação integral das vítimas no caso do desastre socioambiental ocorrido em Maceió, com recorte temporal no período de 2018 a 2024. Já os objetivos específicos são:

- a) Explicar o caso, analisando a atuação dos atores envolvidos a partir de uma categorização entre: a) empresa; b) poder público; c) vítimas, deslocadas ou não internamente; d) outros atores;
- b) Explicar o processo de reparação integral, centrado no sofrimento e nas necessidades das vítimas;

- c) Analisar o Caso a partir do conceito de desastre socioambiental (em andamento) e de reparação integral, identificando suas vítimas (pessoas deslocadas ou não), os danos causados a elas e o silenciamento sofrido por elas;
- d) Analisar o contexto das relações (de poder) assimétricas entre os atores envolvidos e seu impacto na definição do problema e da solução acordada;
- e) Analisar a reparação das vítimas, neste caso, a partir: i) do processo histórico de tentativa de normatização das relações entre empresas e direitos humanos; e (ii) da teoria dos fluxos múltiplos de John Kingdon (2014), de modo a verificar a concepção do problema, as soluções identificadas e a formulação dos acordos, concluindo pela existência ou não da janela de oportunidade da reparação integral.

A inovação da pesquisa se faz presente, primeiro, na análise de um caso atual, de desastre socioambiental em andamento e com foco no processo de reparação integral das vítimas, considerando a prevalência até então de (necessárias) pesquisas sobre os múltiplos danos causados pela subsidência em Maceió.

Em seguida, em relação ao referencial teórico, foram usados os conceitos de vítima (Cançado Trindade, 2004; ONU, 2005), desastre em andamento (Valêncio, 2010), risco e vulnerabilidade (Veyret, 2007), deslocados internos (ONU, 1998), deslocado ambiental (Pacífico, 2022b) e reparação integral (Cançado Trindade, 1999, 2013, 2015). Eles são lidos e empregados a partir da perspectiva humanista (Cançado Trindade, 1999), no contexto de direitos humanos, empresas e mineração (ONU, 2011; UNDP *et al.*, 2016), considerando ainda a teoria de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2014) e o viés decolonial (Quijano, 2002, Grosfoguel, 2008; 2016; Mignolo, 2017, 2019).

No aspecto metodológico, a investigação foi conduzida a partir identificação dos diversos atores envolvidos, classificados em quatro categorias, e da utilização de diversas fontes primárias, dentre as quais se destacam as entrevistas realizadas com representantes de todos os grupos de atores. O objetivo foi compreender a realidade do caso a partir das distintas perspectivas, considerando as particularidades de cada ator e tendo como fator norteador a reparação integral. Ressalta-se a oportunidade de acesso e de condução da pesquisa a partir da voz direta das vítimas.

Por conseguinte, inova-se, pela apresentação de estudo sobre a atuação do poder público em um processo de reparação integral de vítimas, tendo em vista o referencial teórico do campo de políticas públicas, conjugada com análise humanista-jurídica. A pesquisa teve como ponto de partida o conteúdo dos acordos de reparação e considerou o contexto mais amplo das históricas relações de poder existentes entre os atores envolvidos. Por fim, a originalidade

reside também no aspecto propositivo, ao se discutir boas práticas e parâmetros de atuação em novos casos, com fins de alcance da reparação integral às vítimas.

Este estudo é desenvolvido em conjunto com o projeto “Deslocados internos ambientais no Brasil: o caso do afundamento de Maceió, Alagoas (2018-2022)”, aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), sob número CAAE 54476121.1.0000.5187, e coordenado pela professora doutora Andréa Maria Calazans Pacheco Pacífico, coorientadora desta autora.

Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa (Creswell; Creswell, 2021, p.149-176), considerada como:

[...] um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve questões e procedimentos emergentes, coletar dados no ambiente dos participantes, analisar os dados indutivamente, indo dos temas particulares para os gerais, e fazer interpretações do significado dos dados (Creswell; Creswell, 2021, p. 208).

Ela é realizada por meio de estudo de caso, “que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (Yin, 2015, p. 17). Assim:

[...] a investigação do estudo de caso enfrenta a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que ponto de dados e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e com outro resultado beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados” (Yin, 2015, p. 18).

Configura-se, portanto, em pesquisa com abordagem qualitativa e explicativa⁵, conduzida a partir do estudo específico do caso da subsidência em Maceió, decorrente da exploração do sal-gema por empresa. O recorte geográfico é Maceió (Alagoas/Brasil) e o temporal é o período de 2018 a 2024, considerando a ocorrência do tremor em março de 2018 e o término da coleta de dados em 29 fevereiro de 2024, para posterior análise e redação da tese.

Para compreensão do caso e do processo de reparação acordado, foram mapeados os diversos atores envolvidos, os quais foram classificados em quatro grandes grupos: a) a empresa

⁵ Conforme Severino (2017, p. 132), “[...] a pesquisa explicativa é aquela que, além de registrar e analisar os fenômenos estudados, busca identificar suas causas, seja através da aplicação do método experimental/matemático, seja através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos. Pontua-se que esta pesquisa é explicativa, com viés crítico, ou seja: com o objetivo de interpretação e explicação crítica do fenômeno a partir das teorias de base definidas.

responsável pela mineração, qual seja, a Braskem; b) os atores públicos envolvidos; c) as vítimas, que se tornaram pessoas deslocadas internas; d) outros atores, assim denominados pois não se encaixam nas categorias anteriores. Para angariar informações a respeito dos quatro grupos de atores, a coleta de dados foi feita por meio de pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas e observação em campo (Creswell; Creswell, 2021, p.154-158; Severino, 2017, p. 130).

A pesquisa documental envolveu a seleção e a análise de fontes primárias, que englobam documentos escritos (legislação, relatórios, termos de acordos, ações judiciais, reportagens, entre outros) e materiais audiovisuais (vídeos, entrevistas, audiências públicas, documentários) sobre o caso, emitidos por todos os atores envolvidos.

As 25 entrevistas⁶ foram realizadas ao longo de 2023 e 2024, de modo presencial ou *online*, com pelo menos um representante de cada categoria de ator. Elas foram iniciadas com um questionário previamente preparado⁷, com base na teoria humanista e da reparação integral, considerando o objetivo da pesquisa e o grupo de pertencimento do ator entrevistado. Houve a formulação de novas perguntas durante a própria entrevista, conforme as informações eram fornecidas pelo entrevistado, caracterizando-se assim como entrevista semiestruturada (Manzini, 2003; 2004).

O registro inicial dos dados foi feito com anotações de próprio punho sobre o que estava sendo comunicado e mediante gravação em áudio da conversa (quando autorizado pelo entrevistado), para posterior armazenamento eletrônico e transcrição. Cada entrevista foi numerada, de forma sequencial (1 a 25), considerando a ordem cronológica em que foram feitas. Ao longo deste texto, quando forem citadas, serão mencionadas pela letra “E”, seguida de sua numeração (por exemplo, “E1”, “E2”, “E10”).

A observação em campo ocorreu por meio de duas visitas presenciais à Maceió, em janeiro de 2023 e de 2024, para conhecer o território dos cinco bairros atingidos pelo desastre, suas áreas adjacentes (incluindo o bairro dos Flexais) e a sede da empresa Braskem, além da realização das entrevistas presenciais. Nestes momentos, foram tiradas fotografias dos locais atingidos pelo processo de subsidência. Algumas são apresentadas ao longo do texto.

A coleta dos dados teve como objetivo compreender: a) o caso em si; b) a relação de cada ator com o caso; c) a forma de construção do acordo do processo de reparação e a

⁶ No Apêndice A, encontra-se o Quadro 20, com as informações sobre todas as entrevistas realizadas. Nos capítulos 2 e 3 apresentam-se quadros parciais, com as informações sobre as entrevistas realizadas, respectiva e especificamente, com representante da empresa, servidores públicos e com as vítimas.

⁷ No Apêndice B, encontra-se o roteiro das entrevistas. Destaca-se que alguns entrevistados pertenciam a mais de uma categoria de ator definida.

contribuição dos atores envolvidos; d) o impacto das regras acordadas no procedimento individual de negociação de cada afetado com a empresa; e e) a percepção das vítimas sobre o ocorrido, os danos sofridos e a forma do processo de negociação direta com a empresa Braskem.

Para a fase seguinte, de análise dos dados: “a intenção é extrair sentido dos dados de texto e imagens. Esse processo envolve segmentar e separar os dados (como descascar camadas de uma cebola), assim como reuni-los novamente” (Creswel; Creswell, 2021, p. 158). Para tanto, amparou-se na análise de conteúdo, como segue:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2016, p. 48).

O objetivo é de “ir além dos significados imediatos” (Bardin, 2016, p. 34) das comunicações, analisando as camadas históricas de significados subjacentes à superfície imediata textual e visual. O trabalho é feito respeitando-se as fases propostas por Bardin (2016, p. 123-132), de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos, com a formulação das inferências e interpretações.

Um ponto importante da análise do conteúdo feita é o estudo de frases, expressões e termos originais (*ipsis litteris*), usados tanto nos documentos quanto pelos entrevistados (Bardin, 2016, p.134-135). O propósito era identificar, a partir das expressões originais utilizadas pelo emissor da comunicação, os significados que ele atribui aos temas que estavam sendo pesquisados (o caso em si, o processo de reparação, o sentimento das vítimas) considerando igualmente o contexto do autor daquela comunicação, o momento em que foi realizada e para quem foi direcionada.

Outro aspecto analisado é se há repetição de frases, expressões e termos usados pelos entrevistados de uma mesma categoria, por exemplo, se as vítimas utilizam expressões idênticas ou similares para se referir ao caso, e se há ausência de determinados termos, que exprimem certas ideias, na comunicação de determinado ator. Tanto a presença quanto a ausência dos termos exprimem sentidos importantes para a análise de conteúdo (Bardin, 2016, p. 138).

Combinada com a identificação dos quatro principais atores, a pesquisa e os capítulos também são estruturados com base no modelo proposto pela teoria de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2014): o problema percebido (capítulo 2), as soluções propostas e acordadas (capítulo 3) e o contexto político em que essas questões ocorrem (capítulo 4), concluindo-se a respeito da convergência ou não desses fluxos, para uma efetiva implementação de mudança na agenda.

Assim, no segundo capítulo, analisa-se a atuação do poder público, da empresa responsável pela mineração e de outros atores, além do modo como perceberam o problema que estava ocorrendo. O caso é bastante complexo, com diversos aspectos, fatos e desdobramentos ocorridos entre 2018 e 2024, recorte temporal proposto. Assim, a narrativa apresentada é extensa e bastante detalhada, mas se justifica pela necessidade de evidenciar todos os fatos que embasam as análises realizadas e as conclusões obtidas.

No terceiro capítulo, foca-se nas vítimas, nos danos e no sofrimento por elas vivenciados. Considerando os conceitos de vítima (ONU, 2005; CNJ, 2018, CNMP, 2021); de desastre (Valêncio, 2010), deslocados internos (ONU, 1998), deslocados ambientais (Pacífico, 2022b), reparação integral (Cançado Trindade, 1999, 2013, 2015) e a voz direta dos atingidos sobre o vivenciado, investigam-se quatro acordos extrajudiciais de reparação, com destaque ao referente à reparação individual.

No quarto capítulo, discute-se sobre os temas de extrativismo, mineração, direitos humanos e empresas, com o propósito de contextualizar o cenário – internacional, nacional e local – em que o desastre se desenvolve. Questões aparentemente “locais” do caso são permeadas por fatores mais amplos, historicamente constituídos e que envolvem temas nacionais e internacionais, notadamente o viés de regulação das empresas, além do papel e dos impactos da mineração na sociedade.

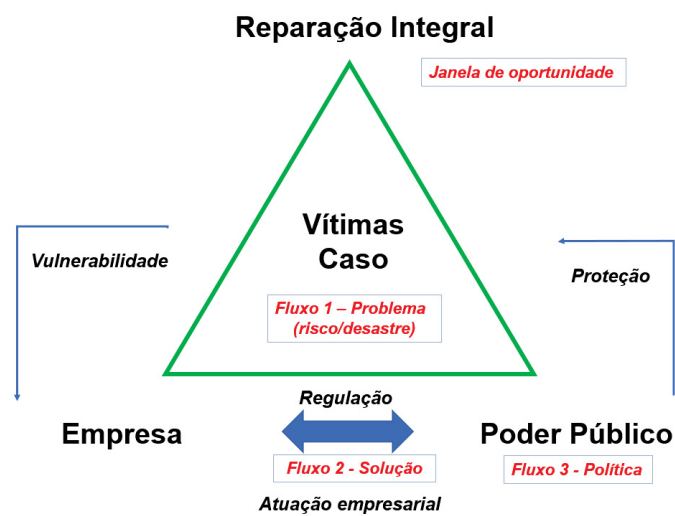
Por fim, com base no problema percebido pela empresa Braskem e pelo poder público, nas soluções discutidas e acordadas, na voz das vítimas sobre o processo de reparação, e no contexto de empresas e direitos humanos, discute-se sobre a janela de oportunidade da reparação integral.

O fio condutor da pesquisa, que permeia as análises e os capítulos, é a existência de relações assimétricas de poder entre as três principais categorias de atores envolvidos (empresa, poder público e vítimas) no caso e que estão diretamente relacionados com o processo de reparação. A Figura 1, na página seguinte, resume de forma visual a estrutura da pesquisa e o encadeamento dessas relações.

O caso e as vítimas são o âmago da análise e se encontram, assim, no centro desta relação triangular, cujo vértice pode apontar ou não à reparação integral. A base das relações é ocupada pelo Estado, por meio de diversos órgãos públicos, e pela empresa. Foram estes atores que, a partir de uma determinada percepção do problema posto, negociaram e formalizaram as soluções. Entre eles há, assim, uma relação de via dupla: em uma direção, há a regulação e a fiscalização estatal; na outra, existe a atuação empresarial, conforme normas internas da própria empresa e a legislação brasileira.

Entre as vítimas e a empresa há uma relação de vulnerabilidade, não somente pela comparação entre um indivíduo e uma empresa mineradora, mas pela condição em si de vítima, de deslocada, com direitos violados e danos sofridos. Essa vulnerabilidade, por sua vez, é mitigada pela atuação protetiva do Estado, responsável pela promoção e pela proteção dos direitos humanos, completando-se, assim, a triangulação das relações entre os atores envolvidos.

FIGURA 1- REPRESENTAÇÃO VISUAL DA PESQUISA E DA TESE



Fonte: a autora (2025)

Esta Figura será retomada nas considerações finais da tese, de modo a apresentar as conclusões da pesquisa e considerações propositivas sobre a atuação do poder público para a reparação integral em caso de desastres socioambientais relacionados à atividade empresarial.

A seguir, apresenta-se a pesquisa e os seus resultados.

2 OS ATORES ENVOLVIDOS NA PERCEPÇÃO DO PROBLEMA: EMPRESA, PODER PÚBLICO E OUTROS ATORES

A ocorrência do tremor em Maceió, em 03 de março de 2018, deflagrou um processo único, de desastre, ainda em andamento, na área urbana de uma capital brasileira, com significativos e danosos desdobramentos de curto, médio e longo prazo e o envolvimento de diversos atores. O objetivo deste capítulo é apresentar, de forma cronológica, a atuação de duas categorias de atores relacionados ao caso: a empresa responsável pela mineração (a Braskem) e o poder público. Investiga-se seus posicionamentos e ações, a percepção do problema e a contribuição de ambos para o processo de reparação. Analisa-se também a atuação de uma categoria denominada “outros atores”, cujos atores não estão diretamente relacionados ao processo de reparação, mas participaram do caso.

Reitera-se que o objetivo da pesquisa não é investigar e apontar os responsáveis pelo desastre, mas sim a reparação das vítimas, que foi acordada considerando o divulgado oficialmente pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB), a respeito das causas da subsidência e da sua conexão com a mineração do sal-gema.

Para tanto, inicia-se com a análise a respeito da empresa responsável pela mineração (Braskem). Além de uma contextualização sobre a companhia, sua forma de atuação e o seu alegado comprometimento com a temática dos direitos humanos, houve uma investigação sobre o seu posicionamento público e institucional em relação ao caso e aos acordos assinados.

Em seguida, é discutida a atuação dos principais atores públicos envolvidos, das esferas municipal, estadual e federal, considerando suas competências legais, a complexidade do caso e a diversidade de temas presentes (geologia, mineração, subsidência, desastre, meio-ambiente, direitos humanos, danos, reparação, entre outros). Aqui, apresenta-se também a participação dos “outros atores”.

Por fim, investiga-se qual foi a percepção da empresa e do poder público sobre o caso, e, a partir disso, as soluções adotadas para fins de reparação. As vítimas, atores centrais na pesquisa, considerando o objetivo geral de análise do processo de reparação, serão abordadas no capítulo seguinte.

2.1 EMPRESA: DO EVENTO GEOLÓGICO À NORMALIZAÇÃO DO OCORRIDO

A pesquisa a respeito da Braskem e do seu posicionamento em relação ao caso foi realizada com base em: a) documentos, notícias, reportagens e vídeos oficiais da empresa e

sobre o caso, coletados nos diversos sites da Braskem; b) declarações de representantes da empresa em entrevistas, reportagens e audiências públicas realizadas sobre o caso; c) informações obtidas na entrevista realizada presencialmente com um de seus gestores, na unidade da empresa em Maceió, conforme indicado no Quadro 2 a seguir:

QUADRO 2 - ENTREVISTA REALIZADA COM REPRESENTANTE DA BRASKEM

Entrevista	Entrevistado(a)
E19	Gerente da empresa Braskem

Fonte: A autora (2024).

A Braskem é uma “companhia de capital aberto constituída segundo as leis brasileiras, com sede administrativa na cidade de Camaçari (Brasil) e operações globais em quatro continentes” (Braskem, 2024r, p. 3). Conforme disponível em seu site, a Braskem foi criada, em 2002, a partir da integração de seis empresas – Copene, OPP, Trikem, Proppet, Nitrocarbono e Polialden –, quando assumiu a mineração do sal-gema em Maceió, até então realizada pela Trikem. Esta, por sua vez, foi constituída em 1996, após processo de privatização e reorganização societária da então Salgema, empresa criada em 1966 e que iniciou a mineração em Maceió em 1976 (Braskem, 2024a; 2024e).

A Braskem atua na área química e petroquímica. Suas ações são vendidas nas Bolsas de Valores de São Paulo e Nova Iorque. Ela se constitui como uma empresa petroquímica, que produz insumos químicos (cloro, soda, solventes, entre outros) e resinas termoplásticas, tais como polietileno (PE), polipropileno (PP) e policloreto de vinila (PVC) (Braskem, 2024a).

Ela dispõe de 40 unidades industriais, distribuídas em Brasil, México, Estados Unidos e Alemanha, 14 escritórios comerciais, em Brasil, Argentina, Chile, Peru, Colômbia, México, Estados Unidos, Holanda, Índia e Singapura, e seis centros de inovação. No ano de 2023, ela apresentou receita líquida de US\$ 14,1 bilhões e seu valor de mercado, em 31 de dezembro de 2023, era de US\$ 3,6 bilhões (Braskem, 2024r, p. 12).

Com atuação mundial focada no âmbito petroquímico, a empresa se apresenta com o propósito de “melhorar a vida das pessoas criando soluções sustentáveis da química e plástico. Para isso, adotamos uma estratégia de negócio integrada ao desenvolvimento sustentável, fortalecendo nosso compromisso com o crescimento econômico, a preservação ambiental e a justiça social” (Braskem, 2023e, p. 10).

Em relação aos seus pilares estratégicos, identificam-se produtividade e competitividade, sustentabilidade, crescimento e diversificação e inovação, todos alinhados

com três grandes aspectos fundacionais: a segurança, as pessoas e a governança. A empresa foca, assim, “na criação de valor para os acionistas e geração de impacto positivo para todos os *stakeholders*” (Braskem, 2023e, p. 14).

A Braskem, segundo seu *site*, apresenta-se de forma compromissada com o desenvolvimento sustentável, estando alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) da Organização das Nações Unidas (ONU) e tendo aprovado, em 2020, a Estratégia Global de Desenvolvimento Sustentável (Braskem, 2021b, p. 30). Em relação aos direitos humanos, ela é integrante, desde 2007, do Pacto Global⁸ da ONU (United Nations Global Compact, 2024a) e se declara compromissada com “a Carta Internacional dos Direitos Humanos, os Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresas [...], os instrumentos da Organização Internacional do Trabalho [...] bem como os padrões de legislações locais, buscando conformidade com o que for mais rígido na proteção desses direitos” (Braskem, 2024r, p. 52).

Conforme indicado em seus relatórios anuais de gestão⁹, a empresa já realizou dois ciclos, em 2016-2017 e em 2021-2022, do procedimento de devida diligência em direitos humanos (Braskem, 2019, p. 12; 2024r, p. 52). A este respeito, ela indica que “os riscos identificados foram inseridos à matriz corporativa de riscos a partir de 2022, sendo revisados periodicamente, com planos de mitigação em todas as regiões em que a Braskem opera” (Braskem, 2024r, p.52).

No Brasil, parte de suas operações são no Estado de Alagoas, na unidade em Maceió, no bairro do Pontal da Barra, e no polo industrial, inaugurado em 2012, na cidade de Marechal Deodoro, vizinha à capital alagoana. Segundo a empresa, nestas unidades, cerca de 4.100 empregos diretos e indiretos são gerados.

As duas unidades de Alagoas são as maiores produtoras de PVC (policloreto vinila) da América Latina e de soda cáustica da América do Sul. Nossas unidades em Alagoas fornecem matérias-primas essenciais para produção de alumínio, cosmético, produtos farmacêuticos, vidros, processos metalúrgicos, dentre outros. Além disso, dessas unidades, saem insumos básicos importantes utilizados nas indústrias de higiene, limpeza, construção civil e infraestrutura. Com um terminal marítimo próprio e dois laboratórios, investimos constantemente em inovação e confiabilidade dos nossos processos, sempre com o foco na segurança e bem-estar das pessoas e das comunidades (Braskem, 2024s).

⁸ O Programa tem como objetivo mobilizar global e voluntariamente empresas e seus stakeholders, para uma ação empresarial responsável, baseada em 10 princípios sobre direitos humanos, trabalho, meio ambiente e práticas contra corrupção (United Nations Global Compact, 2024c).

⁹ Destaca-se que os Relatórios Integrados (nome usado pela empresa, atualmente) são anuais e sempre publicados no ano seguinte ao período ao qual eles se referem. Logo, para esta pesquisa, o Relatório Integrado Anual mais atualizado a que se teve acesso é o referente ao ano de 2023, publicado em meados de 2024.

Até o início de 2018, a empresa operava 35 minas subterrâneas em Maceió¹⁰, mediante licença ambiental de operação nº 157/2016, emitida pelo Instituto do Meio Ambiente de Alagoas. Além disso, também solicitava licenças de instalação de três novos poços, de números 36, 37 e 38 (Alagoas 2019e; 2024d). Em Alagoas, a empresa também tem sete autorizações da Agência Nacional de Mineração (ANM) de pesquisa mineral, nos municípios de Maceió, Paripueira e Barra de Santo Antônio (Brasil, 2023k).

Após a ocorrência do tremor em Maceió, em 3 de março de 2018, diversos órgãos públicos começaram a atuar para identificar a causa do problema, conforme será analisado no próximo subcapítulo. Havia várias hipóteses sobre o que poderia estar acontecendo e uma delas se referia à mineração.

A ANM, órgão regulatório que fiscaliza a atividade de mineração no Brasil, solicitou informações à Braskem sobre as minas já em março de 2018. Segundo Victor Hugo Froner Bicca, diretor geral da Agência no período de 2018 a 2022,

Nós convocamos a Braskem para uma reunião aqui em Brasília, onde a gente questionou a empresa a respeito do processo produtivo e pedimos a eles, exigimos deles, a apresentação de dados de monitoramento das cavidades, ativas e inativas, assim como dados de monitoramento e verificação de subsidência e possíveis reflexos na superfície da poligonal. Então, foram uma série de exigências que realmente começamos a intensificar o grau de exigência, com a perspectiva de esclarecer ou ajudar a esclarecer, porque a mineração é uma das componentes deste complexo quadro formado, associado a questões da composição do solo de superfície, questões dos falhamentos, da falta de saneamento básico, da não disciplinamento da drenagem pluvial, uma série de outros fatores que concorrem para esse fenômeno (Bicca, 2019, 52min a 53min).

Segundo informações apresentadas por Alexandre de Castro, diretor de negócios da Braskem, já em 2018 a empresa iniciou os estudos sobre as 35 minas, os quais incluíam a realização de sonares de cada um dos poços, análises de geomecânica e interferometria¹¹, além do monitoramento topográfico e sísmico. Foram contratadas empresas internacionais¹², com *expertise* técnica nessa área, para realização dos estudos e análise dos dados coletados, os quais foram compartilhados com a ANM (Castro, 2019; Braskem, 2020, p.21).

Em audiência pública no Senado Federal, em 21 de março de 2019, no âmbito da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle (CTFC), a empresa destacou

¹⁰ Desses 35 poços, 31 estavam inativos e quatro estavam em operação, em 2018. Em março de 2019, não havia mais nenhum poço em operação (Castro, 2019, 1h22min).

¹¹ Para os estudos de interferometria, a Braskem contratou as informações de satélite fornecidas pelas empresas *Telespazio*, da Itália, com dados de 2011 a 2019, e *GroundProbe*, do Canadá, com dados de 2017 a 2019 (Castro, 2019, 1h28min a 1h29min).

¹² Dentre elas, a empresa *Sabine Storage and Operation*, indicada pelo *Solution Mine Institute*, dos Estados Unidos (Castro, 2019, 1h28min).

que estava concluindo esses estudos, com esforço de acelerar o processo. Além disso, antes dos laudos técnicos do Serviço Geológico do Brasil (SGB) e considerando a iminência da quadra chuvosa, ela já estava ajudando com medidas emergenciais no bairro em relação ao sistema de drenagem superficial provisória (Castro, 2019, 1h30min a 1h32min). A Braskem encerrou sua participação na audiência pontuando o que segue:

A Braskem está participando em todos os fóruns em que foi chamada, para discutir esse assunto, discutir o assunto do bairro Pinheiro, afirmar que a gente está contribuindo de maneira irrestrita com todas as informações e dados para identificação das causas do problema, e dizer, mais uma vez, que a gente quer ser parte da solução. (Castro, 2019, 1h32min a 1h33min, destaque da autora).

Em abril de 2019, a empresa assinou o primeiro Termo de Cooperação Técnica (TC1) com o Município de Maceió, com a participação dos Ministérios Públicos – Estadual, Federal e do Trabalho (MPE, MPF e MPT) – e do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/AL). Este acordo focou em medidas referentes à drenagem superficial do bairro, com intuito de tentar mitigar o risco gerado pelas chuvas (Braskem, 2024h).

Em maio de 2019, houve a publicação do relatório técnico da SGB, apontando que havia evidências da relação da mineração e da subsidência, conforme indicado a seguir:

A análise integrada dos dados dos oito sonares em ambiente 3D permite afirmar que as atividades de extração de sal-gema, alterou (sic) o estado de tensões resultando no colapso de minas e causando os processos de subsidência no bairro do Pinheiro.
Conclusão: Há evidências que comprovam que a deformação nas cavernas da mineração teve papel predominante na origem dos fenômenos que estão causando danos na região estudada. Este processo está em evolução (Brasil, 2019j, p. 37, destaque da autora).

Em razão disso, a Braskem informou que interrompeu preventivamente as atividades de extração do sal-gema e paralisou as atividades da fábrica em Maceió (Braskem, 2020, p. 21; Braskem, 2024d).

Não obstante a publicação do relatório de agência técnica brasileira, a Braskem não admitiu sua responsabilidade e iniciou a contratação de novos estudos sobre o caso. Enquanto eles eram conduzidos, órgãos públicos (Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Defensoria Pública Estadual e Defensoria Pública da União) acionavam judicialmente a empresa, mediante Ações Civis Públicas¹³ (ACP), pleiteando o fechamento responsável dos

¹³ “A ação civil pública é a denominação atribuída pela Lei nº 7.347, de 1985, ao procedimento especial, por ela instituído, destinado a promover a tutela de direitos e interesses transindividuais. Compõe-se de um conjunto de mecanismos destinados a instrumentar demandas preventivas, reparatórias e cautelares de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos, nomeadamente “as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais” causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, à ordem econômico a e à economia popular (art. 1º)” (Zavascki, 2005, p. 48).

poços, indenização pelos danos socioambientais e indenização e realocação dos moradores, além do bloqueio preventivo de valores que garantissem o cumprimento de todas essas obrigações. Todas essas iniciativas serão analisadas detalhadamente no subcapítulo 2.2. Em novembro de 2019, a Braskem recebeu

[...] o laudo técnico do Instituto de Geomecânica de Leipzig (IFG), da Alemanha, referência global nos estudos de poços de sal, que recomendou a criação de uma área de resguardo em torno de poços que apresentaram determinadas alterações. Com base nesse laudo, foi estabelecida uma área de resguardo em relação a 15 dos 35 poços de sal-gema. Esse laudo, contudo, não é conclusivo sobre o fato de que referidas alterações tenham relação com o fenômeno geológico. Ainda assim, prezamos pela segurança dos moradores e determinamos o fechamento definitivo de todos os poços de sal, além de propor às autoridades a criação da área de resguardo (Braskem, 2020, p. 22, grifo da autora).

Ainda sem reconhecer sua responsabilidade, conforme se constata no trecho acima, foi neste momento que a empresa procurou os membros dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas e iniciou negociações extrajudiciais. Elas culminaram na assinatura do primeiro acordo extrajudicial de reparação (Acordo 1, vide Quadro 5, no subcapítulo 2.2.2) que estabeleceu o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (PCF)¹⁴, garantindo a realocação e indenização (material e moral) dos moradores, com base em mapa de setorização de danos e linhas de ações prioritárias, elaborado Defesa Civil. A área de realocação prevista na primeira versão do mapa era mais ampla que a área de resguardo proposta pela empresa.

Para implementação do PCF, a empresa instalou a Central do Morador, espaço físico em que o afetado deveria dirigir-se para realizar as tratativas de compensação, “[...] com postos de atendimento bancário, serviços de cartório, imobiliárias, salas para advogados, transporte gratuito aos moradores, um plantão do Tribunal de Justiça de Alagoas e um posto itinerante das Defensorias Públicas do Estado e da União” (Braskem, 2020, p. 23). Com o início da pandemia da Covid-19, o procedimento passou a ser realizado de forma *online* (Braskem, 2021b, p. 25).

Em 2019, considerando decisão judicial em umas das Ações Cíveis Públicas propostas, a empresa também começou a atuar para o fechamento das cavidades (minas). Em 2020, ela apresentou e pactuou com a Agência Nacional de Mineração o plano de fechamento de minas, o qual está em constante atualização e continua sendo executado (Braskem, 2024r, p.26-29).

Não obstante as medidas adotadas pela empresa, ela permaneceu não reconhecendo sua responsabilidade sobre o ocorrido: “Salientamos que as obrigações e ações que assumimos

¹⁴ Este acordo, de indenização individual das vítimas em razão dos seus danos morais e materiais, é o cerne desta pesquisa, focada no processo de reparação (individual) das vítimas. Ele será analisado no próximo subcapítulo (2.2), referente à atuação do poder público e de outros atores, e no capítulo seguinte (subcapítulo 3.3), ao investigarmos o caso na perspectiva das vítimas.

nas áreas de risco não significam o reconhecimento de responsabilidade sobre a ocorrência de rachaduras nos bairros, conforme esclarece o acordo. Até o momento, não há conclusão sobre as causas do fenômeno geológico” (Braskem, 2020, p. 23). Mesmo assim, ela continuou a

[...] investir em estudos e pesquisas que tratam da sua origem, conduzidos por organizações internacionais renomadas, como Instituto de Geomecânica de Leipzig (IFG), da Alemanha, Universidade de Houston (EUA), BRGM - Bureau de Recherches Géologiques et Minières (França), Imperial College (Inglaterra) e ACCMS - Consultoria de Professores da USP.

Seguiremos cumprindo nosso papel como uma empresa responsável e comprometida com a segurança das pessoas, tanto de nossos integrantes quanto das comunidades onde atuamos, buscando respostas definitivas e tomando atitudes sólidas e objetivas para a solução do problema e seus impactos (Braskem, 2020, p. 23).

Ao longo de 2020, no âmbito da reparação das vítimas, a empresa assinou aditivos ao PCF (Acordo 1), com ampliação da área de desocupação, e um acordo para reparação socioambiental e dano moral coletivo (Acordo 2, vide Quadro 5 no subcapítulo 2.2.2). Em relação aos Termos de Cooperação Técnica com o Município, outros três foram assinados, com intuito de intensificar o monitoramento da área de risco. Foi acordada a disponibilização de diversos equipamentos da Braskem ao Município de Maceió e à Defesa Civil municipal: sensores, sismógrafos, estação meteorológica, sistema de videomonitoramento, etc. (Braskem, 2021a, p. 25, 2024i).

Em 2021, a empresa retomou as operações na fábrica de Maceió, utilizando sal-gema importado do Chile. Neste tema, o seu posicionamento foi de publicizar os investimentos feitos para permitir a importação do sal e como isso auxiliava na manutenção dos empregos gerados pela sua atividade econômica:

A retomada permite que a empresa continue a contribuir com a economia local, incluindo a preservação de mais de 2,5 mil postos de trabalho qualificados. A operação ajuda a movimentar a cadeia da química e do plástico, que abrange cerca de 40 outras indústrias de setores como hospitalar e de construção civil, e gera cerca de 12 mil empregos na região. A Braskem investiu R\$ 68 milhões em adequações tecnológicas e de infraestrutura na planta industrial e na logística rodoviária e portuária para integrar o processo de transporte de sal, seguindo práticas delineadas para promover objetivos em saúde, segurança e meio ambiente (Braskem, 2022d, p. 28).

Ainda em 2021, ela também avançou nos projetos de instalação de equipamentos para monitoramento do solo e das minas e iniciou a atuação na encosta do bairro do Mutange, com as atividades de demolição (Braskem, 2022, p. 29). Posteriormente, em 2022, ela iniciou as obras do Projeto de Estabilização e Drenagem da encosta (Braskem, 2023e, p. 49).

Em novembro de 2021, Marcelo de Carvalho, vice-presidente de Pessoas, Comunicação e Relacionamento com Imprensa da Braskem, participou de audiência pública

realizada no Senado Federal, novamente no âmbito da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle. Ele apresentou todas as ações que estavam sendo realizadas pela empresa até aquele momento (Carvalho, M.A., 2021, 3h40min a 3h54min), reiterando os princípios que os direcionavam:

Atuação com foco na **busca da segurança das pessoas** e no **entendimento do fenômeno geológico**
 Implementação de medidas tendo como base o **diálogo, colaboração e coordenação com Autoridades e Instituições Públicas**
Contínuo diálogo com as comunidades, para desenho de ações e melhoria dos programas em andamento. (Carvalho, M.A.; 2021; 3h44min a 3h45min, destaques em negrito no original).

Esta segunda audiência foi um momento em que os moradores afetados puderam manifestar-se e, portanto, eles direcionaram diversas perguntas ao vice-presidente da empresa, destacando que a realidade de implementação do PCF era incompatível com sua fala. Foram questionados os procedimentos de avaliação dos imóveis, com apresentação de laudos sem assinatura e fora das normas técnicas, a demora no procedimento, a atuação em relação aos animais, o pagamento de dano moral padrão por núcleo familiar e não por indivíduo, o não pagamento de dano moral aos empresários e os danos sofridos pelos moradores das regiões de borda do mapa (Brasil, 2021b, 3h54min a 4h22min).

O posicionamento da empresa se manteve no sentido de que estava cumprindo o que foi acordado com o poder público. Caso algum procedimento de avaliação dos imóveis estivesse fora do estabelecido, a orientação foi que o morador deveria acionar a Braskem, embora nenhum canal específico tivesse sido indicado (Carvalho, A. M., 2021, 3h57min a 3h58min).

Um outro tema bastante complexo em relação ao desastre foi o “ilhamento” causado na região dos Flexais, bairro de Maceió que ficou isolado – tanto no aspecto físico, quanto social e econômico – após a desocupação de toda a área de risco (vide Mapa 5, no subcapítulo 2.2). Esta situação será abordada com mais detalhes nos subcapítulos 2.2 e 3.3. Mas, para fins de entendimento da atuação da Braskem, pontua-se que, em outubro de 2022, a empresa assinou com órgãos públicos, incluído o Município, um acordo para requalificação da área dos Flexais (Acordo 3, vide Quadro 5 no subcapítulo 2.2.2), a partir do programa Integração Urbana e Desenvolvimento dos Flexais.

Este acordo não envolve a realocação dos moradores afetados, considerando, dentre outros aspectos, que havia laudo da Defesa Civil informando que a área não era de risco, embora eles estivessem em ilhamento socioeconômico. O pactuado foi no sentido de manter os moradores na área, com projetos que requalificariam a região, restaurando serviços,

infraestrutura, dinâmica social e segurança do local. Foi, ainda, previsto pagamento de indenização às famílias pelo ilhamento social, além de um montante para a prefeitura (Projetos flexais, 2024).

Em 2023, após período de negociação, a empresa assinou acordo específico com o Município de Maceió (Acordo 4, vide Quadro 7 no subcapítulo 2.2.3), para reparação dos danos causados, no valor de R\$ 1.7 bilhão. Não houve movimento semelhante em relação ao estado de Alagoas, que optou por demandar judicialmente a empresa para ressarcimento dos danos sofridos.

Outro aspecto bastante divulgado pela Braskem sobre sua atuação em relação ao caso, mas que também é fruto das obrigações previstas nos acordos firmados com o poder público, são os canais de comunicação estabelecidos por ela para aproximação com as vítimas, deslocadas ou não. Desde 15 de novembro de 2019, há uma Central de Atendimento 0800 (Braskem, 2020, p. 23).

Posteriormente, foi criado um website específico, denominado “Braskem: Alagoas”, em que são divulgadas informações sobre o caso, o PCF, suas regras e os valores já pagos, monitoramento e fechamento dos poços, ações sociourbanísticas e ambientais, termos de acordo assinados com o poder público e canais de contato (Braskem, 2024b). Nesta página eletrônica, cujo endereço é www.braskem.com.br/alagoas, é disponibilizado o documento denominado “Informe Mensal - As ações em Maceió”, com atualização mensal sobre as ações e seus resultados (Braskem, 2025).

Há também canal no *Youtube*, inicialmente denominado “Braskem Explica” e, atualmente, chamado “Compromissos Braskem”, com vídeos curtos de um minuto de duração, com informações sobre as diversas ações realizadas¹⁵ (Braskem, 2024l). Em complemento, a Braskem criou um canal específico no aplicativo *Whatsapp*, em que qualquer pessoa pode inscrever-se para receber informações. O conteúdo divulgado consiste nos vídeos publicados no canal *Youtube* mencionado. Há, ainda, o *website* chamado “Nossos Compromissos com Maceió”, com informações sobre os dez compromissos¹⁶ da empresa com a cidade (Braskem, 2024m).

¹⁵ Em 14 de fevereiro de 2025 havia 86 vídeos, sendo o primeiro deles publicado em 27 de maio de 2022 (Braskem, 2024l).

¹⁶ Segundo o *site*, os dez compromissos da empresa com a cidade de Maceió são: “1) segurança das pessoas e apoio social aos moradores impactados; 2) conclusão da indenização de famílias e comerciantes das áreas de desocupação no menor tempo possível; 3) estabilização e monitoramento contínuo do solo nas áreas afetadas; 4) zeladoria e segurança das áreas afetadas; 5) capacitação, profissionalização e apoio na geração de renda aos moradores impactados; 6) preservação do patrimônio histórico das áreas de desocupação, da cultura e das manifestações culturais; 7) compensação e requalificação de serviços de uso público de saúde, educação e atenção social das áreas afetadas; 8) compensação e requalificação de espaços de convívio social das áreas afetadas e da

Considerando que se trata de empresa de capital aberto, com ações negociadas em bolsa de valores, a Braskem também tem divulgado informações sobre o caso aos seus acionistas, por meio de publicação de “Fatos Relevantes” (Braskem, 2024o), com explicações na seção de “Controvérsias” no *site* (Braskem, 2024p) e em documentos de apresentação específicos (Braskem, 2024n). Por fim, informações sobre o caso também aparecem nos relatórios anuais de gestão, desde o referente a 2018 (Braskem, 2024q).

Em todas essas formas de comunicação, a empresa mantém o mesmo padrão de linguagem e identidade visual, referindo-se ao caso como fenômeno e/ou evento geológico, sem admitir sua responsabilidade, sem reconhecer os afetados como vítimas ou deslocados internos e os direitos violados, e sem mencionar críticas e contrapontos a respeito de sua atuação. Esse aspecto será abordado com mais detalhes no subcapítulo 2.3, quando será analisada a forma de percepção do desastre pelos atores envolvidos.

Atualmente, a empresa divulga que continua cumprindo com as obrigações acordadas com o poder público, as quais incluem, por exemplo, a finalização do PCF, a continuidade da implementação das medidas socioambientais e do programa referente aos Flexais, medidas de monitoramento do solo e fechamento das minas e pagamento das verbas de danos morais coletivos e das verbas referentes aos acordos feitos (Braskem, 2024b, 2024e, 2025).

Em suma, contata-se que a Braskem se posiciona publicamente sobre o caso, ressaltando a preocupação com a segurança das pessoas e sua forma de atuação cooperativa, disposta a ajudar e a estabelecer parcerias com o poder público, cumprindo com todos os acordos assinados e honrando os compromissos com Alagoas e Maceió (Braskem, 2024b, 2024c, 2024m). Este posicionamento foi reiterado em entrevista realizada com gerente da empresa (E19). Segundo ele, trata-se de atuação preventiva, focada no bem-estar das pessoas e que evitou a ocorrência de mortes. Destaca-se que um contraponto a este posicionamento será apresentado no capítulo 3, subcapítulo 3.4, a partir da perspectiva das vítimas/pessoas deslocadas e com base no conceito de reparação integral.

A seguir, é dada continuidade à análise do caso a partir da atuação dos atores públicos envolvidos, em níveis federal, estadual e municipal, e de outros atores participantes.

mobilidade urbana; 9) reparação, mitigação e compensação dos impactos ambientais nos trechos afetados pela subsidência; e 10) prestação de contas permanente e transparente” (Braskem, 2024m).

2.2. PODER PÚBLICO E OUTROS ATORES

O desastre ocorrido em Maceió versa, inicialmente, sobre a exploração econômica do minério sal-gema e o processo geológico de subsidência. No entanto, uma análise mais detida revela que esses fatos estão diretamente imbricados com muitas outras temáticas. Os impactos da subsidência se desdobraram em diversos aspectos da vida dos moradores e empreendedores afetados de Maceió e adjacências, como questões sociais, ambientais, políticas, econômicas, trabalhistas, imobiliárias, urbanísticas e de mobilidade urbana, familiares, religiosas, de luto, psicológicas, de saúde (individual, pública e coletiva), culturais e referentes aos animais.

Essa multiplicidade de impactos, tanto no âmbito individual como familiar e coletivo, foi refletida também na forma como os órgãos públicos atuaram no período de 2018 a 2024: ora em conjunto, ora de forma segmentada, no âmbito administrativo, mas também na esfera judicial; às vezes solicitando apoio e outras vezes questionando ou demandando uma atuação específica de outros órgãos. Neste subcapítulo, serão analisados alguns atores do poder público que se envolveram em relação ao caso, quais sejam:

- 1) o Município, primeira esfera político-administrativa e territorial onde o caso ocorreu;
- 2) a Coordenação de Defesa Civil (nas esferas municipal, estadual e nacional), considerando suas atribuições legais nos casos de desastre;
- 3) o Serviço Geológico do Brasil (SBG), a partir de sua *expertise* técnica sobre os temas envolvidos;
- 4) a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto do Meio-Ambiente de Alagoas (IMA/AL), órgãos fiscalizadores;
- 5) a Força-Tarefa, composta por Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público Estadual (MPE) e Defensoria Pública Estadual (DEPE), auxiliados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Observatório de Causas de Grande Repercussão, em razão da atuação com foco na responsabilização e reparação do dano;
- 6) o Estado de Alagoas e a União, considerando atuação na esfera legislativa e executiva, em coordenação com as ações municipais.

Embora não tenham participado diretamente do processo de reparação, alguns outros atores se envolveram no caso e também serão analisados neste subcapítulo. São eles: Conselhos

Profissionais; meio acadêmico, a partir da atuação de professores e pesquisadores; e a sociedade civil, representada por ativistas, cineastas e jornalistas.

Tendo em vista a complexidade e a duração do caso, com inúmeros atores e desdobramentos, o desafio consistiu em explicar o ocorrido, sem negligenciar os diversos aspectos importantes, mas, ao mesmo tempo, sem cair em uma descrição enfadonha e excessivamente minimalista das ações.

Dessa forma, optou-se por analisar o caso a partir de três grandes fases, em sequência cronológica. Isso não significa que os acontecimentos sejam estanques, que sua ocorrência e efeitos não se desdobrem ao longo do tempo e das fases: não há uma divisão rígida e pontual entre uma fase e outra, com uma data específica que indique o seu início e o seu término. A atuação dos atores é contínua, um processo, que se prolonga no tempo, em paralelo ao desencadeamento do desastre.

A primeira fase, de 2018 a 2019, corresponde ao período do tremor de terra e da atuação pública para entendimento do ocorrido. Ela é marcada pela publicação do relatório do SGB, que apresenta de forma científica as causas e as consequências do ocorrido, propiciando argumentação técnica para a gestão do desastre e quem poderia ser responsabilizado.

Com isso, inicia-se a segunda fase, de 2019 a 2022. Ela corresponde ao período das negociações e assinatura dos acordos extrajudiciais de reparação com a Braskem, considerando os variados danos causados e a multiplicidade de afetados. A terceira fase, no período de 2023 a 2024, refere-se ao momento de continuação da implementação dos acordos, com eventuais desdobramentos específicos, como a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Senado Federal e o colapso da Mina 18, em dezembro de 2023.

Assim, a partir de uma análise mais ampla, baseada nestas fases e no recorte temporal da pesquisa (de 2018 a fevereiro de 2024), o objetivo é evidenciar como cada ator, com suas responsabilidades e atribuições, como representante do poder executivo, legislativo ou judiciário, considerados ainda os âmbitos municipal, estadual e federal, atuou e contribuiu para a assinatura e a implementação dos acordos extrajudiciais de reparação com a empresa.

Para tanto, foram utilizadas, como fontes de pesquisa: a) documentos (relatórios, mapas, notas técnicas, atas, termos de acordo etc.), notícias e reportagens oficiais sobre o caso, coletados nos sites dos diversos órgãos públicos envolvidos; b) declarações, de representantes dos órgãos públicos envolvidos e de “outros atores”, em entrevistas, reportagens, documentários e audiências públicas realizadas sobre o caso; e c) informações obtidas nas entrevistas, conduzidas ao longo da pesquisa. Das 25 entrevistas realizadas, 11 foram com

pessoas que atuam ou já atuaram em órgão público envolvido com o caso, conforme indicado no Quadro 3 abaixo:

QUADRO 3 - ENTREVISTAS REALIZADAS COM REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO

Entrevista	Entrevistado(a)
E2	Membros(as) da gestão da Defesa Civil
E4	Membro(a) do Ministério Público Federal em Alagoas
E5	Membro(a) do Centro de Acolhimento e Triagem em Maceió
E11	Membro(a) do Ministério Público Estadual em Alagoas
E12	Membro(a) da Defensoria Pública Estadual em Alagoas
E13	Conselheiro(a) do Conselho Nacional de Justiça
E14	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a)
E17	Coronel da Polícia Militar e ex-coordenador(a) do corpo de bombeiros em Maceió
E21	Vereador(a) em Maceió
E22	Professor(a) universitário(a)
E23	Servidor(a) do Instituto do Meio Ambiente em Alagoas

Fonte: A autora (2024).

A seguir, inicia-se a apresentação e análise de cada uma das três fases mapeadas do caso. Ao final de cada fase, há um Quadro com a síntese das informações.

2.2.1 Fase 1 (2018 a 2019): compreensão do problema

A característica central desta primeira fase do caso é a atuação do poder público para compreensão do que estava ocorrendo e a para a gestão do desastre socioambiental, localizado territorialmente em zona urbana do Município de Maceió. Em 2018, a gestão executiva municipal estava sob responsabilidade do prefeito Rui Soares Palmeira¹⁷, que exercia seu segundo mandato.

Assim, um primeiro ator importante é a Defesa Civil Municipal, junto com seus homólogos estadual e federal, conforme atribuições previstas na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), Lei nº 12.608/2012. A partir de uma atuação articulada, inclusive

¹⁷ Rui Soares Palmeira foi prefeito de Maceió nos mandatos de 2013 a 2016 e de 2017 a 2020, pelo Partido Social Democrático (PSD). Entre janeiro de 2023 e abril de 2024, ele atuou como Secretário de Infraestrutura do Estado de Alagoas, na gestão do governador Paulo Suruagy do Amaral Dantas, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em outubro de 2024, foi eleito vereador pelo Município de Maceió, para o período de 2025 a 2028, pelo PSD.

com relação à possibilidade de transferência de recursos (conforme Lei nº 12.340/2010), cabe aos órgãos deste Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) fazer a gestão dos desastres, com ações de prevenção, resposta e recuperação (Brasil, 2010; 2012b).

Dessa forma, o Município, por meio da Defesa Civil, é responsável pelo mapeamento e classificação da área de risco, indicação da necessidade de evacuação dos imóveis, declaração de situação de emergência e estado de calamidade pública, elaboração do plano de contingência, realização de exercícios simulados, divulgação de informação à população sobre os riscos e protocolos de ação preventiva e emergencial (Brasil, 2012b, art. 8º). Essas atribuições legais justificam o protagonismo da Defesa Civil, especialmente da municipal, em cooperação com a nacional, ao longo do desastre em Maceió, conforme será explicado neste subcapítulo.

Essa ação articulada das Defesas Civas foi acompanhada da atuação de um órgão federal especializado, o Serviço Geológico do Brasil (SGB), antigamente denominado de Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Criado em 1969, ele foi originalmente uma “empresa de economia mista, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com a missão estratégica de organizar e sistematizar o conhecimento geológico do território brasileiro” (Brasil, 2024e). Desde 1994, é uma empresa pública, cujas atribuições são realização de levantamentos geológicos, geofísico e hidrogeológicos, avaliação de recursos minerais, gestão da informação geológica e análises químicas e minerais (Brasil, 2024e). Houve, assim, a cooperação e o estabelecimento de parceria entre órgãos e ministérios¹⁸, cada um a partir de sua *expertise*, somando esforços e recursos para a compreensão do problema.

De 12 a 14 de março de 2018, alguns dias após o tremor, técnicos da SGB fizeram visita em Maceió e, em maio, foi criado grupo de trabalho “constituído pela Prefeitura Municipal de Maceió e instituições do Governo Federal, como o Serviço Geológico do Brasil, Agência Nacional de Mineração, Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD-MI e Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN” (Brasil, 2018b, p.1) para análise do caso.

De junho de 2018 a abril de 2019, foram realizados diversos estudos e visitas técnicas, com equipe de aproximadamente 50 especialistas. Seu objetivo inicial era investigação e o diagnóstico da instabilidade do terreno do Bairro Pinheiro (primeiro bairro atingido pelo processo de subsidência), de modo a

Identificar as principais características e áreas de influência do processo de instabilidade do terreno do Bairro Pinheiro; Identificar áreas de maior intensidade das

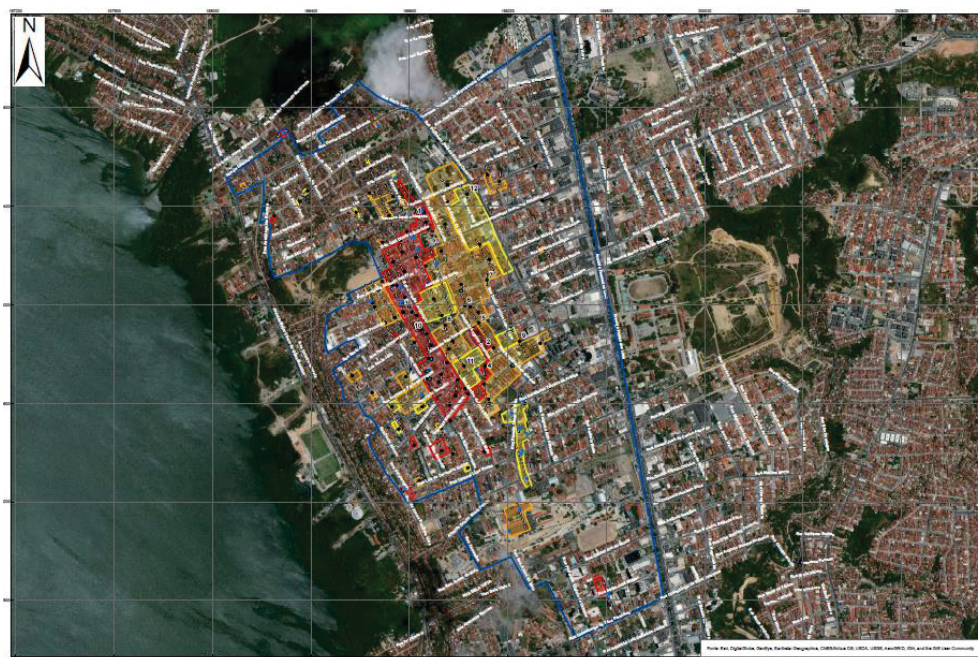
¹⁸ O SINPDEC está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e Integração Regional, ao passo que o SGB e a ANM estão vinculados ao Ministério de Minas e Energia.

feições de instabilidade; Apoiar as ações da Defesa Civil Municipal; Apontar as áreas prioritárias para avaliação da equipe de engenharia sobre as condições estruturais das edificações; Subsidiar a elaboração do Plano de Contingência; e subsidiar a escolha e locação das futuras investigações (Brasil, 2019m, p. 6).

Com o apoio da Defesa Civil de Maceió, que “iniciou a avaliação de danos, e fez o primeiro mapeamento das fissuras no bairro” (Maceió; Alagoas, 2019, p.4), o SGB elaborou o primeiro mapa da área, denominado “Mapa de Feições e Instabilidade do Terreno¹⁹”. Publicado em junho de 2018, ele já tinha indicação das áreas de risco, classificadas por cores conforme intensidade das feições: vermelho (alto), laranja (médio) e amarelo (baixo).

Este Mapa de Feições e Instabilidade do Terreno foi atualizado em setembro de 2018 (Figura 2) e o SGB emitiu novo relatório técnico, indicando que havia “evolução das feições de instabilidade do terreno no período entre junho a setembro” (Brasil, 2018b, p. 10).

FIGURA 2 - IMAGEM DO MAPA DE FEIÇÕES DE INSTABILIDADE DO TERRENO (SETEMBRO DE 2018)



Fonte: Brasil (2018c).

No relatório apontou-se a necessidade de realização de novos estudos (hidrogeológicos, geofísicos e geotécnicos), monitoramento detalhado da área, elaboração do

¹⁹ Destaca-se que esse mapa, denominado, Mapa de Feições e Instabilidade do Terreno, foi elaborado somente pelo Serviço Geológico do Brasil, tendo duas versões (junho e setembro de 2018). Posteriormente, em junho de 2019, a Defesa Civil do Município, junto com a Defesa Civil Nacional e o SGB, publicou a primeira versão do Mapa de Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias, mapa que embasa o processo de realocação das vítimas com indenização. Esse mapa tem, atualmente, cinco versões. Na quarta versão, ele passa a ser chamado Mapa de Linhas de Ações Prioritárias (Vide Mapas 1, 2, 3, 4 e 6 neste subcapítulo 2.2). Ao longo da descrição do caso, neste subcapítulo, serão indicados os momentos em que as atualizações dos mapas foram publicadas.

plano de contingência municipal, realização de projetos de drenagem urbana e capacitação dos técnicos da Defesa Civil Municipal (Brasil, 2018b, p.11-12). Em paralelo, a Defesa Civil do Município havia determinado que moradores da área classificada como risco alto (em vermelho, na Figura 2, acima) evacuassem dos imóveis.

Em 4 dezembro de 2018, por meio do Decreto nº 8.658/2018, foi declarada situação de emergência²⁰ nas áreas do Município de Maceió afetadas por subsidência e colapso (Maceió, 2018), o que foi seguido por ação do governo Federal (Brasil, 2018d).

No início de 2019, foi apresentado um primeiro plano de contingência, elaborado sob a coordenação da Defesa Civil Estadual, em parceria com a Municipal, e realizado um simulado de evacuação, com indicação de rotas de fuga e pontos de encontro (Alagoas, 2019d; Melo, 2019, 3h31min a 3h35min). O SGB continuou realizando seus estudos na área, agora com orientação do Ministério das Minas e Energia para priorização e intensificação das ações, visando um diagnóstico e o monitoramento do solo (Brasil, 2019d, art. 1º).

Ainda não havia uma resposta oficial sobre a causa do ocorrido, no entanto, imóveis e pessoas estavam em situação de risco. A realocação já estava ocorrendo desde 2018 e precisava ser ampliada. Houve, assim, autorização do Ministério do Desenvolvimento e Integração Regional para o custeio, pelo governo federal, de aluguel social aos moradores afetados das regiões de risco²¹ e para que os moradores deslocados pudessem comprar imóveis no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (Brasil; Brasil, 2019h, p. 90-91).

Em 21 de março de 2019, realizou-se importante audiência pública no Senado Federal, com apresentação do SGB, na pessoa do servidor e geólogo Thales Queiróz, a respeito dos resultados parciais dos estudos que estavam sendo conduzidos. Ainda não havia indicação de quem seria o suposto agente responsável pelos tremores e instabilidade do solo.

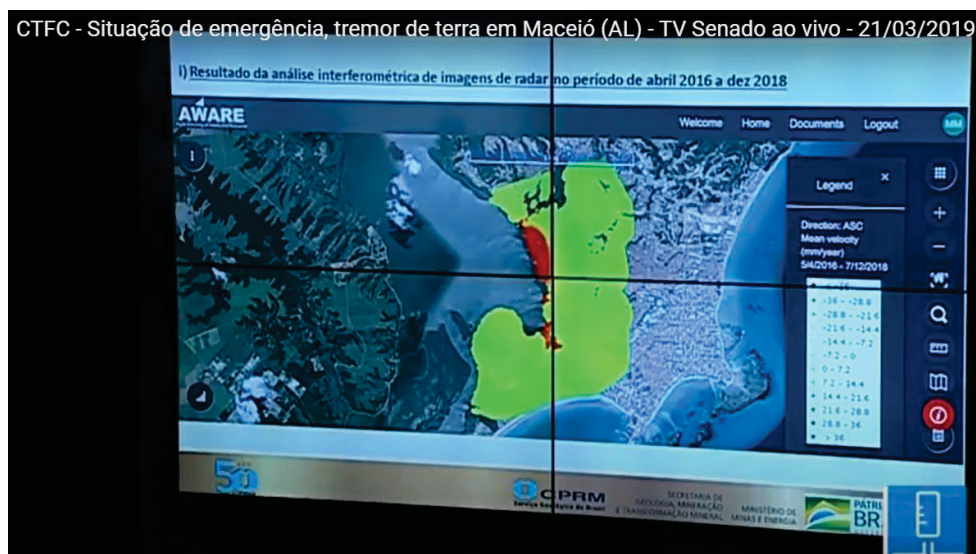
O SGB informou a contratação de imagens de satélite de uma empresa italiana, referente ao período de abril de 2016 a dezembro de 2018, o que permitiu constatar que havia um processo contínuo de subsidência de uma determinada região. Conforme mostrado na Figura 3, a seguir, o afundamento se localizava em uma área de meia-lua ou semicírculo vermelho, com movimentos ainda lentos, de rastejo. As rachaduras e trincas, identificadas na área de transição (borda do semicírculo), são fruto do fato de que há uma tensão entre a área

²⁰ Segundo a Lei nº12.608, situação de emergência é “situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação” (Brasil, 2012b, art. 1º, grifo da autora).

²¹ Portarias que formalizam o auxílio prestado pela União: Portarias nº 22, de 17 janeiro de 2019, nº 49, de 25 de janeiro de 2019, nº 778, de 20 de março de 2019, nº 1688, de 11 de julho de 2019 e nº 2.227, de 19 de setembro de 2019 (Brasil, 2019c, p. 90).

que está afundando (vermelho) e uma área que está estável (verde). Indicaram que o movimento de subsidência se acelerou a partir de junho 2017 e que já havia sido autorizada a compra de imagens do satélite referente ao período de 2011 a 2016, 2019 a 2020, para aprofundamento do estudo (Queiroz, 2019, 10min a 36min30s).

FIGURA 3 - IMAGEM DE SUBSIDÊNCIA APRESENTADA PELO SGB, EM AUDIÊNCIA PÚBLICA NO SENADO FEDERAL, EM 21 DE MARÇO DE 2019



Fonte: Queiróz, 2019, 20min44s.

O ponto de alerta trazido pelo SBG foi em relação às chuvas, havendo uma atualização da recomendação, no sentido de que se chovesse mais do 30 milímetros por dia, a população de toda a área de risco – não importa a cor: vermelha, laranja ou amarela – deveria ser evacuada. Além disso, era necessário monitoramento meteorológico, realização de intervenções para a drenagem do solo e atualização do plano de contingência apresentado em janeiro, pois alguns dos pontos de encontro previamente definidos agora se encontraram em áreas de risco. Diante da pressão recebida dos demais órgãos públicos, foi reiterado que os estudos seriam concluídos no final de abril, antecipando-se o cronograma original (Queiroz, 2019, 10min a 36min20seg).

Em seguida, no dia 25 de março de 2019, o Município avançou no seu posicionamento e declarou estado de calamidade pública²², por meio do Decreto nº 8.699/2019 (Maceió, 2019b), considerando a extensão do nível dos danos nos bairros e a iminência da quadra chuvosa em

²² Segundo a Lei nº12.608, estado de calamidade pública é “situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, de tal forma que a situação somente pode ser superada com o auxílio dos demais entes da Federação” (Brasil, 2012b, art. 1º, grifo da autora).

Maceió. O estado de calamidade pública continuou sendo renovado semestralmente, até setembro de 2021 (Maceió, 2019d, 2020a, 2020b, 2021c, 2021d).

Em 3 de abril do mesmo ano, foi assinado o primeiro Termo de Cooperação Técnica (TC1) entre o Município, a Braskem e o CREA/AL, com participação do MP, MPF e MPT, para atuação em relação ao problema da drenagem e monitoramento do solo no bairro Pinheiro. Posteriormente, outros três de Termos de Cooperação Técnica foram assinados entre a empresa e o Município, com o objetivo de aprimorar o monitoramento da área de risco (Braskem, 2024i).

Em abril de 2019, a Defesa Civil Municipal concluiu o levantamento populacional nos bairros afetados, apresentou plano de contingência e evacuação atualizados²³ e divulgou um guia à população (Maceió *et al.*, 2019), com explicações sobre a identificação das áreas de risco, em cores vermelha, laranja e amarela, a necessidade de atenção ao surgimento de trincas, como proceder em caso de chuva forte e/ou da ocorrência em si do afundamento do solo (desastre). Havia, assim, uma grande mobilização para a evacuação da área, ainda que ausente o relatório oficial do SGB, transformando os moradores afetados em pessoas deslocadas internas, conforme será discutido no subcapítulo 3.1.

O Município também decretou suspensão da cobrança dos créditos tributários relativos ao exercício de 2019 para “contribuintes que possuem imóveis e/ou empresas localizadas nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro” (Maceió, 2019b) e, posteriormente, foi aprovada, a Lei nº 6.900/2019, que “concede benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas alcançados por fatos que se traduziram em perdas econômicas em razão de eventos de instabilidade do solo que atingem os bairros do Bebedouro, Mutange, Pinheiro, Bom Parto e Chã de Bebedouro, do Município de Maceió” (Maceió, 2019e). A concessão teve duração de cinco anos e sua prorrogação, até 30 de dezembro de 2028, foi aprovada pela Lei nº 7.440/2023 (Maceió, 2023f).

Em audiência pública, no dia 08 de maio de 2019, o SGB apresentou os resultados²⁴ dos estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros de Pinheiro, Mutange e Bebedouro. Os estudos foram conduzidos considerando quatro hipóteses de causas para o fenômeno:

Hipótese 1: Características geotécnicas dos solos da região e forma de ocupação do bairro;

Hipótese 2: Presença de vazios (cavidades, cavernas) no solo e subsolo da região decorrente de causas naturais ou de ações antrópicas;

²³ Atualização do plano foi realizada em conjunto pela Defesa Civil Municipal, Estadual e Nacional (Alagoas, 2019d).

²⁴ Os resultados foram publicados em três volumes: Volume I - Relatório Síntese dos Resultados nº 01, denominado Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL), ação emergência no bairro Pinheiro; Volume II – Relatórios Técnicos; Volume III – Sistema de Informações Geográficas (Brasil, 2024d).

Hipótese 3: Estruturas/feições tectônicas ativas na região (falhas, descontinuidades, por exemplo);

Hipótese 4: Exploração de água subterrânea (Brasil, 2019j, p. 12).

O órgão apresentou que as pesquisas feitas invalidaram as hipóteses 1 e 4 (SGB, 2019j, p.36-37; 2019k, p.12-14; 2019l, p.1-2). Já em relação às hipóteses 2 e 3, apontaram que:

Há evidências que comprovam que a deformação nas cavernas da mineração teve papel predominante na origem dos fenômenos que estão causando danos na região estudada. Este processo está em evolução [...].

O conjunto de estudos indica que as hipóteses 2 e 3 estão associadas, sendo a hipótese 2 desencadeadora do processo. A correlação entre zonas de falha com direção NNW-SSE que ocorrem nos bairros do Mutange e Bebedouro e a localização das minas de sal indicam que o processo de mineração interferiu diretamente na trama estrutural preexistente da região e favoreceu a reativação dessas estruturas, produzindo a subsidência observada nos dados de interferometria. (SGB, 2019j, p.37, grifo da autora).

Posteriormente, em audiência com o Ministério Público Federal, em 17 de junho de 2019, o órgão publicou documento aditivo, com perguntas e respostas sobre o relatório técnico apresentado (SGB, 2019l) e esclarecimentos aos diversos questionamentos realizados pela empresa Braskem (Brasil, 2019e). Neste sentido, informaram que:

O relatório [técnico] é conclusivo e aponta que está ocorrendo a desestabilização das cavidades provenientes da extração de sal-gema, provocando halocinese (movimentação do sal), e criando uma situação dinâmica com reativação de estruturas geológicas antigas, subsidência (afundamento) do terreno e deformações rúpteis na superfície (trincas no solo e nas edificações) em parte dos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro. (Brasil, 2019l, p.1, grifo da autora).

Os técnicos do SGB esclareceram que não havia dúvidas sobre a causa-gatilho do fenômeno e que os estudos continuariam, no sentido de ampliação do monitoramento e não de revisão das conclusões:

5.1. Após os esclarecimentos trazidos pela Braskem, os mapas e recomendações da CPRM precisarão ser revistos?

Não. O estudo da CPRM é definitivo quanto à causa-gatilho (nexo causal) do fenômeno que ocorre nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro. É importante lembrar que foram levantadas nove causas a serem investigadas quando a sua possibilidade de representarem a causa-gatilho do fenômeno observado inicialmente no Pinheiro. Elas foram reunidas em quatro grupos. Dezenas de profissionais debruçaram-se na investigação de cada uma delas para avaliar a possibilidade que tinham de representar a causa-gatilho. Concluíram TODOS que os estudos apontam apenas a desestabilização das cavidades da extração de sal-gema como causa-gatilho. (Brasil, 2019e, p. 38-39, destaques em negrito no original).

De forma a esclarecer os estudos realizados e fornecer dados mais atualizados sobre a situação da área que continuou sendo monitorada, representantes do SGB participaram de outras audiências públicas que ocorreram nos anos seguintes²⁵.

Em 6 junho de 2019, as Defesa Cívica Municipal e Nacional, com apoio do SGB, divulgaram o primeiro Mapa Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias (vide Mapa 1 abaixo), abrangendo os bairros Pinheiro, Bebedouro, Mutange e Bom Parto. Atualmente o Mapa está na quinta versão e as atualizações serão indicadas ao longo deste subcapítulo (2.2). Este Mapa é bastante importante, pois foi a partir dele que foram definidas as pessoas que poderiam ser realocadas com indenização paga pela empresa. Este tema será retomado na análise da Fase 2 do caso (subcapítulo 2.2.2).

MAPA 1- VERSÃO 1 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (JUNHO DE 2019)



Fonte: Brasil; Brasil; Maceió (2019).

De acordo com os estudos, precisariam ser deslocados os moradores e empreendedores das áreas indicadas de criticidade 00 dos Setores 00 (verde claro), 01 (rosa claro) e 02 (azul

²⁵ Neste sentido, destacam-se as audiências públicas em 21 de março de 2019 e 24 de novembro de 2021, realizadas no âmbito da Comissão de Transparência, Fiscalização e Controle (CTFC) do Senado; a audiência em 07 de novembro de 2019, na Comissão Externa da Câmara dos Deputados, e a audiência em junho de 2019 na Câmara Municipal de Maceió.

claro). Nas áreas com criticidade 01, dos Setores 00 (verde escuro), 01 (rosa escuro) e 02 (azul escuro), a recomendação foi de monitoramento, podendo haver, posteriormente, definição de deslocamento (Brasil; Maceió, 2019, cláusula primeira e Anexo I).

Os deslocamentos, que já tinham iniciado em dezembro de 2018, continuavam ocorrendo, com pagamento de auxílio-aluguel pelo governo federal. A Força-Tarefa negociava um primeiro acordo com a Braskem, para realocação e indenização aos moradores e empreendedores afetados, não obstante a ausência do Município nessas tratativas.

Paralelamente a essa primeira frente de ações, que estava centrada na Defesa Civil e no SGB, com o objetivo de análise *in loco*, entendimento técnico do fenômeno e gestão do desastre, duas outras importantes frentes ocorriam: uma em relação ao poder legislativo (municipal e federal) e outra referente aos órgãos fiscalizadores. Elas também estão conectadas aos objetivos gerais de compreensão e gestão do desastre, com amparo em análise técnica.

No âmbito legislativo municipal, em 08 de março de 2019, realizou-se na Câmara de Vereadores de Maceió uma Comissão Especial de Inquérito (nº 001/2019). Os trabalhos ocorreram no período de março a setembro, ou seja, antes e após a divulgação do relatório do SGB, com a solicitação de diversos documentos e oitiva de representantes da Braskem, IMA/AL, ANM, SGB. O relatório final foi publicado no Diário Oficial do Município, em 24 de setembro de 2019, com a conclusão sobre a fiscalização deficitária da ANM a respeito da lavra do sal-gema, e que,

[...] de forma dolosa ou não, a citada empresa tem responsabilidade pela tragédia em curso [...] Com tudo, apesar de termos indícios de negligência na emissão de licença para exploração das minas de extração, ficou claro que a empresa tem conhecimento de sua ilicitude, mesmo não externando isso a população, tendo a mesma que apresentar ordens de reparo ao dano causado (Maceió, 2019a, p. 29).

O relatório mencionou sobre a omissão dos governos estadual e federal em relação ao caso e, como encaminhamentos, solicitou que MPE/AL, MPF/AL, Polícia Federal e Polícia Civil realizassem as devidas investigações, conforme competência de cada órgão, com solicitação explícita de indiciamento civil e criminal de gestores da Braskem e servidores da ANM (Maceió, 2019a, p. 29-30).

No âmbito do poder legislativo federal, as atividades estiveram centradas na apuração de informações sobre o desastre, mediante o trabalho de diferentes comissões. No Senado Federal, no âmbito da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, realizou-se audiência pública sobre o caso, em 21 de março de 2019 e em 24 de novembro de 2021, ambas convocadas e presididas pelo então Senador de Alagoas, Rodrigo Cunha (Brasil, 2019i, 2021b).

A audiência de março de 2019 foi bastante relevante, por diversos motivos. Foi a primeira iniciativa desse tipo no âmbito federal e propiciou o encontro de representantes de vários órgãos públicos e privados, que estavam atuando no caso (Brasil, 2019i)²⁶.

A principal preocupação retratada pelos agentes públicos nesta audiência foi com a preservação da vida das pessoas e o perigo acentuado que se aproximava, com a quadra chuvosa. Foi reiteradamente mencionado, principalmente pelo senador Rodrigo Cunha, presidente da sessão, a necessidade de articulação entre os diversos órgãos públicos, de modo que não fosse uma atuação isolada, descoordenada. Ficava clara a falta de diálogo e de alinhamento entre os órgãos, inclusive para fornecimento de informações à população. Também ficou registrada a ausência da participação de representantes do poder executivo estadual e municipal. Foi ressaltada a urgência na liberação do relatório por parte do SGB, que direcionaria a atuação do poder público e permitiria a discussão sobre a responsabilidade pelo ocorrido (Brasil, 2019i).

Já na Câmara dos Deputados, foi criada, em outubro de 2019, uma Comissão Externa para apurar o desastre. Ela foi coordenada pelo então deputado federal João Henrique Caldas²⁷ (atual prefeito do município de Maceió) e tinha o objetivo de “realizar o acompanhamento dos danos causados pelo afundamento do solo nos bairros Pinheiro, Bebedouro, Mutange e Bom Parto, na Cidade de Maceió-AL, bem como a tratativa de ações efetivas relacionadas à situação dos moradores dos respectivos bairros” (Brasil, 2019a, 2019b). Posteriormente, outras Comissões de investigação foram criadas na Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elas serão abordadas nas análises referentes às Fases 2 e 3 do caso, neste subcapítulo 2.2.

Já no tocante aos órgãos públicos fiscalizadores, os dois atores envolvidos são a Agência Nacional de Mineração (ANM) e o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL).

No âmbito federal de fiscalização, o órgão envolvido é a Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia federal, vinculada ao Ministério das Minas e Energia. Sua criação, em 2017, extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), instituído em 1934, por Getúlio Vargas. No exercício de suas competências, a ANM faz a gestão dos recursos minerais da União e fiscaliza as atividades de mineração (Brasil, 2017, art. 2º). Ela fiscaliza,

²⁶ Ela foi organizada em quatro blocos (análise técnica, gerenciamento de danos, órgãos de controle e sociedade civil/afetados) e teve duração de quase 10 horas. Participam dela: SGB, ANM, Braskem, Casal, Defesa Civil – municipal, estadual e federal – MIDR, UFAL, OAB, MPF/AL, MPT/AL, MPE, DPE, Câmara de Vereadores, além de representantes das vítimas, tanto individualmente quanto por meio das associações - SOS Pinheiro e Associação dos empreendedores do Pinheiro (Brasil, 2019i).

²⁷ João Henrique Caldas foi Deputado Federal por Alagoas, na legislatura de 2015 a 2018 e de 2019 a 1º de janeiro de 2021, quando renunciou para assumir o cargo de Prefeito de Maceió pelo Partido Liberal (mandato 2021-2024). Em 2024, ele foi reeleito, para segundo mandato como prefeito (2025-2028), tendo como vice Rodrigo Cunha.

portanto, as atividades da mineração do sal-gema em Maceió, cuja pesquisa foi autorizada em 1966 e a lavra concedida em 1970. Já a exploração econômica teve início em 1975.

Em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 12 de dezembro de 2023, Helder Pasti, então Superintendente Substituto de Fiscalização da ANM, apresentou informações sobre a fiscalização realizada pela agência em relação à mineração da Braskem em Maceió. Ele explicou que a partir de 2011, a fiscalização de minas subterrâneas passou a ser prioridade para o então DNPM:

[...] de acordo com o novo regimento interno do então DNPM. Então a agência passou a fazer uma vistoria por ano, pelo menos. Era uma política estabelecida pelo órgão que fiscaliza as minas subterrâneas. E a ANM contratou uma consultoria para apoio técnico, para poder lidar e entender os documentos que a empresa apresentava. A ANM em algumas das diligências fazia exigências de alguns laudos, de algumas avaliações de segurança, esses documentos eram apresentados, são documentos técnicos um tanto quando complexos. A ANM contratou uma consultoria para auxiliar, também por conta da falta de pessoal” (Pasti, 2023, 11:45 a 12:33).

Ao longo da década de 2010, com o apoio desta consultoria externa, a

ANM fez uma sequência de exigências [...] e foram feitos pedidos por parte da empresa para prorrogação de prazo. E isso se prolongou ao longo do tempo, para que a empresa tivesse as condições técnicas e operacionais de realizar o estudo com o sonar, que ele vinha sendo pedido pela parte da nossa assessoria contratada, do professor da universidade [UFRS], como complemento aos primeiros relatórios que a empresa apresentou. Então a gente entendeu que aqueles relatórios eram insuficientes porque eles eram pontuais e não eram para todos os 35 poços e a agência passou a exigir o sonar. Para poços ou desativados ou antigos, numa frequência maior. E para poços mais novos, numa frequência menor, o sonar. E isso só de fato aconteceu por parte da empresa após os eventos de 2018. Nesse período se configurou o não atendimento. Depois de reiteradas tentativas da agência, a não resposta da empresa resultou na aplicação das sanções [em 2020] (Pasti, 2023, 1:26:32 a 1:27:46).²⁸

Ainda sobre os laudos apresentados pela empresa, na década de 2010, o então diretor geral da ANM, Victor Bicca, esclareceu na audiência no Senado Federal, em abril de 2019, que

[..] em 2012, o DNPM exigiu apresentação do laudo de estabilidade das cavidades e atualização do plano de aproveitamento econômico. Foi apresentado um laudo de mecânica das rochas, pela empresa Flodim, que conclui pela estabilidade das rochas sobrejacentes às cavidades e inexistência de subsidência, após 30 anos de lavra (Bicca, 2019, 51min a 52min).

²⁸ No mesmo sentido é a informação divulgada pela ANM, em página eletrônica de Perguntas e Respostas sobre o caso Braskem. No item 1.17: “A partir da mudança de regimento do então DNPM e da priorização a fiscalização de minas subterrâneas, entendeu-se ser necessário maior conhecimento sobre a estabilidade e as condições das cavernas de sal, por isso fez-se uma série de exigências à Braskem. Essas diligências começaram em 2012, mas não havia, de acordo com as respostas oficiais da empresa, nenhum indicativo de risco. Foi firmado um convênio com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), para consultoria em Mecânica de Rochas, no intuito de dar suporte técnico qualificado para a fiscalização. Como resultado, a ANM solicitou maior detalhamento com o uso de sonares e outras tecnologias. Como a empresa não trouxe as respostas solicitadas, a ANM autuou a Braskem em 2020 por não atender as exigências feitas anteriormente.” (Brasil, 2023k, item 1.17).

Após os sismos em março de 2018, a ANM logo solicitou informações sobre as cavidades ativas e inativas à Braskem, intensificando a fiscalização. O objetivo era ajudar na compreensão sobre o ocorrido (Bicca, 2019, 52min a 53min). A empresa prestou algumas informações e, em setembro de 2018, eles exigiram

[...] a apresentação do novo laudo técnico de mecânica de rochas, acompanhado de anotação de responsabilidade técnica, [...] realizar estudo de geometria no interior das cavernas, aí entra o sonar que mencionei, apresentar a programação dos trabalhos a serem realizados pela concessionária, objetivando identificar as causas da instabilidade, [...] apelamos e exigimos da empresa que ela também somasse esforços no sentido de buscar identificar as possíveis causas [...] Exigimos, para subsidiar o trabalho da CPRM, que eles [empresa] também fizessem uma sísmica. [...] Eles estão fazendo programa de monitoramento mensal da pressão dos poços, exigimos que fosse realizado também, fruto em parceria do trabalho com o Serviço Geológico do Brasil, um furo estratigráfico, que nós em geologia chamamos, furo que objetiva saber exatamente que tipo de rocha tem sob superfície, a ocorrência, a espessura, a quantidade (Bicca, 2019, 55min09seg a 56min49seg).

Em maio de 2019, após a publicação do relatório do SGB, a ANM interditou a lavra da empresa Braskem para mineração do sal-gema em Maceió. Nesse período, o órgão também foi acionado judicialmente, como réu, em Ação Civil Pública proposta pelo MPF, com objetivo de garantir a estabilização do solo e fechamento responsável das cavidades.

Com base na decisão deste processo, a ANM criou, em julho de 2019, um Grupo de Trabalho, para realizar “estudo do caso, reuniões técnicas com a equipe da Braskem, além de vistorias mensais na mina. Também passou a participar de reuniões de alinhamento com as demais instituições envolvidas no caso” (Brasil, 2023l). Especificamente, em relação ao fechamento das minas,

[...] foi determinado que a Braskem providenciasse os elementos necessários ao diagnóstico da situação das 35 frentes de lavra (poços e cavidades), os procedimentos de fechamento (plano de fechamento), projeto e instalação de sistema de monitoramento e as ações pós-fechamento (monitoramento). As determinações tinham o intuito de garantir a estabilização do solo e a recuperação da área degradada e seu uso futuro.

Ainda em 2019, após diagnóstico da situação das 35 frentes de lavra, a ANM exigiu da Braskem um novo plano de fechamento de mina, que contemplasse a situação de cada cavidade, já que elas se comportavam de forma diversa uma das outras. As exigências da ANM foram sendo cumpridas pela Braskem e por suas consultorias nacionais e internacionais (Brasil, 2023l).

Segundo a ANM, o Plano de Fechamento de Minas foi

[...] elaborado pela Braskem, com suporte de suas consultoras nacionais e internacionais contratadas, e por meio de discussões técnicas com a ANM. O plano é complexo e dinâmico, envolvendo uma árvore de decisões conforme vai sendo executado, e suas eventuais atualizações são submetidas à aprovação da ANM, que acompanha sua execução (Brasil, 2023k, item 1.25).

A Agência explicou, também, que a declaração de caducidade do título minerário (por exaustão da mina ou algum motivo provocado) é a última fase do processo. Ela poderá ocorrer somente após a estabilização da subsidência e o fechamento de todas as minas. Não pode ser declarada antes, pois encerraria o vínculo administrativo que permite as ações fiscalizatórias da agência (Brasil, 2023k, item 1.20). Abaixo, apresenta-se a Figura 4, disponibilizada pela Braskem em janeiro de 2025, em seu Informe Mensal sobre o caso, com atualização sobre o fechamento das 35 minas.

FIGURA 4 - INFORMAÇÕES SOBRE FECHAMENTO DOS POÇOS DE SAL (JANEIRO DE 2025)



Fonte: Braskem (2025, p.39).

A ANM informou que não tinha conhecimento sobre o processo de subsidência em Maceió (Brasil, 2023k, itens 1.3, 1.15 e 1.16) a despeito das informações prestadas pela Braskem e pelo processo de fiscalização que estava sendo realizado mais ativamente desde 2011. Quando questionada, em audiência pública, sobre não ter sido determinada a paralisação

das atividades da empresa em razão da demora no atendimento das solicitações feitas pela ANM, foi esclarecido que não havia “elementos técnicos para pedir a paralisação das atividades. Os laudos que a empresa apresentava e as informações que a gente tinha oficiais era de que as existiam condições de operação adequadas” (Pasti, 2023, 2h0min). No mesmo sentido, é a comunicação da Agência por meio de Perguntas e Respostas a respeito do caso:

1.1. A ANM sempre autorizou a mineração na região de Mutange, ou seja, nunca fez uma avaliação de risco de desabamento com a extração do sal-gema na região? [...] Cabe ao empreendedor fazer a análise de risco e gestão de impacto da atividade minerária. À ANM, cabe trabalhar com a análise de estudos e elementos apresentados pelo empreendedor. A ANM sempre realizou fiscalizações rotineiras e o acompanhamento dos relatórios topográficos de subsidência das minas da Braskem. Tais documentos não apresentaram indícios de subsidência até que houve o evento sísmico e a análise do SGB, que comprovou a afundamento do solo. Após tal confirmação, a ANM procedeu de imediato às medidas legais: interdição, autuações e o fechamento adequado da mina, que vem ocorrendo desde então (Brasil, 2023xx, item 1.1, grifo da autora).

O modelo de fiscalização adotado pela ANM é aquele em que o próprio empreendedor presta as informações sobre a segurança do negócio, as quais são analisadas e podem ser contestadas pela agência. Portanto, a produção e a sistematização dos dados primários, que embasam o procedimento público fiscalizatório, são de responsabilidade do empreendedor, não havendo por parte da agência pública estrutura (recursos humanos, equipamentos, recursos financeiros, entre outros) para coleta dos dados. A este respeito, Pasti (2023, 2h1min17seg a 2h2min32seg) informa o que segue:

Mas essa prática, ou esse comportamento, talvez de autorregulação ou do próprio empreendedor garantir a segurança operacional e fazer o monitoramento, isso é uma prerrogativa, é uma forma de atuação de todo setor, inclusive em barragem. Quem apresenta laudo de estabilidade, quem garante a estabilidade do empreendimento ou da estrutura, é o empreendedor. A agência acompanha isso e toma medidas quando percebe que os níveis de risco ou de segurança estão alterados. Mas a agência fazer esse tipo de monitoramento exigiria um investimento na estrutura, um investimento em equipamentos, em ferramentas, que seria muito alto, pensando nas dimensões do Brasil. [...] A Braskem gastou alguns bilhões de reais para fazer o que ela está fazendo agora. Teria que ter um aporte financeiro na agência sem precedentes.

Além disso, a própria agência precisou contratar consultoria – com profissionais ainda mais especializados – para analisar as informações prestadas pela empresa. Ou seja, a estrutura da agência é insuficiente também para análise dos dados fornecidos pelo empreendedor, considerando sua complexidade (Pasti, 2023, 11min45seg a 12min33seg).

Neste sentido, destacam-se considerações apresentadas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Braskem (será explicada com mais detalhes no

subcapítulo 2.2.3, referente à Fase 3), apontando que esse modelo fiscalizatório se configura, na prática, como uma “autorregulação de fato”, que

[...] é uma anomalia regulatória: envolve, de um lado, uma **insuficiência fiscalizatória do agente regulador**, reduzido a uma função cartorária, de registro e validação de laudos e pesquisas que não produziu, que não periciou e que não auditou; e, de outro, a **autofiscalização do regulado**, com instrumentos próprios, feita sob medida para produzir os resultados desejados, com o verniz técnico e a opacidade característica dos estudos de alta complexidade, destinados a se valer da assimetria de informações e de eventuais brechas regulatórias. A insuficiência fiscalizatória termina por atribuir, à regulação estatal direta, um caráter de mera formalidade, de natureza perfunctória, para consumo externo, sem a intenção real de produzir resultados significativos. Em nossa investigação, descobrimos que ela tem, principalmente, três causas: 1) normatização permissiva; 2) falta de recursos humanos e financeiros; e 3) falta de capacidade técnica por parte das agências reguladoras (Brasil, 2024g, p. 497-498, destaques em negrito no original).

Todo o exposto a respeito do modelo deste modelo de fiscalização, cuja análise será feita nos subcapítulos 4.2 e 4.3, ao se abordar a temática de empresas, direitos humanos e mineração, aplica-se também ao processo de fechamento das minas, conduzido e reportado pela Braskem, sob fiscalização do poder público.

Destaca-se que essa prática de fiscalização dos procedimentos da empresa, pelo poder público, é um aspecto reiteradamente apontado pela Braskem em suas comunicações institucionais, com propósito de evidenciar uma forma de atuação transparente, cooperativa e que, em última instância, é referendada e chancelada pelo poder público. A Braskem não aborda explicitamente eventual responsabilidade do poder público a respeito da fiscalização do desastre ocorrido. No entanto, ao indicar que suas ações – seja no cumprimento dos acordos pactuados seja no plano de fechamento das minas – são fiscalizadas pelo poder público, implicitamente, ela reparte com ele a responsabilidade caso alguma ação não ocorra como previsto ou seja inadequada.

No âmbito estadual de fiscalização, com foco no meio-ambiente, houve atuação do Instituto do Meio-Ambiente. Em Alagoas, o IMA foi criado por meio da Lei Estadual nº 4.986/1988, para implementar a política ambiental do Estado, “com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, mediante a racionalização do uso dos recursos ambientais, a preservação e recuperação do meio ambiente e o controle da poluição e degradação ambiental” (Alagoas, 1988, art. 3º, grifo da autora). Assim, cabe ao IMA/AL cuidar das questões referentes ao licenciamento ambiental dos empreendimentos estaduais (Alagoas, 1988, art. 4º).

O aspecto temporal é aqui bastante importante, pois tanto a mineração do sal-gema em Maceió (iniciada nas décadas de 1960 e 1970) quanto a legislação ambiental marco do Brasil

são anteriores à criação do IMA/AL (1988). A atuação deste órgão em relação a este desastre, portanto, é referente a uma atividade que já estava em andamento e havia sido autorizada por outras instâncias.

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Posteriormente, o CONAMA emitiu a Resolução nº 01/1986, que estabeleceu a exigência de apresentação pelo empreendedor, para avaliação do órgão estadual competente, de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) no caso de atividades de extração de minério (CONAMA, 1986, arts. 2º, 5º, 6º, 9º).

De acordo com informações no site do IMA/AL e depoimento em audiência pública, de Jean Paul Pereira Melo, um de seus servidores e geólogos, a empresa Salgema solicitou, em 1986, o primeiro licenciamento ambiental de sua atividade e ele foi concedido após apresentação de EIA e do RIMA. Tratou-se, portanto, de um procedimento denominado de “licenciamento corretivo”, pois a atividade já estava em execução, sendo anterior à legislação vigente naquele momento (Alagoas, 2024d; Melo, 2023, 41min37seg a 42min21seg).

Com base nisso, até o início de 2018, a Braskem já tinha aberto 35 poços em Maceió (Vide Figura 4, acima) e se preparava para abrir mais três (M#36, M#37 e M#38). Ela operava mediante autorização da licença ambiental nº157/2016 emitida pelo IMA/AL, com validade até 31 de março de 2022 (Brasil, 2019f, p. 26; 31-32).²⁹

Em audiência pública na Câmara dos Deputados, em 12 de dezembro de 2023, Jean Paul Melo (geólogo do IMA/AL) admitiu, no entanto, que o IMA não localizou o documento

²⁹ Conforme consta na Ação Civil Pública nº 0803662-52.2019.4.05.8000, ajuizada em maio de 2019 pelo Ministério Público Federal, sobre a paralisação responsável da exploração de sal-gema, esta autorização era referente aos poços 16, 17, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 e estava atrelada ao cumprimento das seguintes condicionantes:

“1. A Renovação da Licença de Operação deverá ser solicitada 120 dias antes do seu vencimento conforme a Lei Estadual nº 6.787/06; 2. Apresentar anualmente Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental – RADA devidamente preenchido de acordo com a Lei Estadual nº 6.787/06; 3. Apresentar anualmente, em conjunto com RADA, os seguintes documentos:- Comprovante atualizado de recolhimento dos resíduos industriais e a autorização ambiental VIGENTE da respectiva empresa que fez recolhimento e destinação; - Apresentar os manifestos de limpeza da fossa séptica e a autorização ambiental VIGENTE da respectiva empresa que realizou a limpeza; 4. Todos os resíduos devem ser classificados de acordo com a ABNT NBR 10.004; 5. Todos os resíduos devem ser armazenados e destinados de acordo com a Resolução CONAMA 313/02 e os manifestos de destinação devem ser apresentados junto ao RADA; 6. É VEDADO o lançamento de quaisquer efluentes líquidos, resíduos sólidos ou emissões atmosféricas que não atendem aos padrões estabelecidos na legislação ambiental vigente; 7. Quaisquer acidentes que venham trazer danos ao meio ambiente serão de inteira responsabilidade da BRASKEM, devendo as ocorrências serem comunicadas de imediato ao IMA/AL; 8. Qualquer alteração no empreendimento deverá ser comunicada ao IMA com 30 (trinta) dias de antecedência, o qual julgará a necessidade ou não de nova análise ambiental; 9. Apresentar anualmente o relatório de atividades, mostrando o monitoramento da lavra na área de concessão; 10. Para qualquer alteração na área da Base da Unidade de Mineração, o IMA deverá ser consultado para avaliação, se for o caso”. (Brasil, 2019f, p. 31-32).

físico referente ao EIA, tendo sido encontrado somente o RIMA apresentado pela Braskem (Melo, 2023, 2h51min)³⁰. Essa “suposta” ausência do EIA e, portanto, de tudo que ele implica a respeito da gestão dos impactos ambientais, não impediu os processos de renovação das licenças ambientais da empresa, uma vez que, neste procedimento de renovação, “deverão ser apresentados [somente] Relatório Técnico comprovando o efetivo cumprimento das exigências e condicionantes da Licença anterior e Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental – RADA” (IMA, 2024d).³¹

No início de 2019, o IMA/AL suspendeu a licença ambiental de operação da Braskem para exploração do sal-gema (Alagoas, 2019f)³². O órgão tem acompanhado este desastre mediante várias frentes. Houve a formação de um Grupo de Trabalho específico; solicitação de informações, estudos e planos de recuperação à Braskem; condução de estudos técnicos; análise e autorização para realização pela Braskem de determinadas atividades, como estudos de sonar, preenchimento das cavidades, demolições e demais obras na encosta do Mutange (Alagoas, 2019e, 2019f, 2019g, 2021i, 2023i, 2024d; Melo, 2023, 45min15seg a 48min40seg; Oliveira, 2023, 3h11min); e autuações e aplicações de multa, como a referente à subsidência (Alagoas, 2019g) e à situação da destinação dada aos entulhos retirados da área (Alagoas, 2021i).

O modelo de fiscalização e análise técnica dos dados praticado pelo IMA/AL, assim como o da ANM, são baseados nas informações prestadas pelo empreendedor, não tendo o órgão atribuição (nem recursos) para elaborar estudos sobre os poços, os impactos ambientais e a estabilidade do terreno. Neste sentido, Ricardo César de Oliveira, coordenador do gerenciamento costeiro do IMA/AL, reiterou que o IMA/AL somente tomou conhecimento da subsidência na área a partir do relatório do SGB, não tendo sido notificado antes a respeito dessa questão pela empresa (Oliveira, R. C. de B., 2023, 3h05min). Ele concluiu, destacando que o IMA/AL não se entende corresponsável pelo ocorrido:

O Instituto do Meio Ambiente trabalha com a análise técnica de dados, não tinha sido constatado nenhum problema no evento de 2018, entendemos que não há nenhuma responsabilidade. A partir do momento que foi identificado que estava havendo a

³⁰ Informação semelhante consta na Ação Civil Pública nº 0803662-52.2019.4.05.8000, ajuizada em maio de 2019 pelo Ministério Público Federal de Alagoas, que indicou o IMA/AL como réu, por ser o órgão licenciador da atividade de mineração e responsável pela proteção do meio ambiente no âmbito estadual. Segundo esta ACP, a Braskem apresentou ao MPF/AL somente o RIMA, estando ausente o EIA (Brasil, 2019f, p. 34).

³¹ Essas informações sobre o procedimento de renovação da licença, constantes no site do IMA/AL, foram confirmadas pelo geólogo do IMA/AL, Jean Paul Melo, na audiência pública em 12 de dezembro de 2023, quando explicou que “a área é licenciada, a área do polígono de concessão e as licenças são renovadas conforme documentações apresentadas relacionadas ao relatório anual de desempenho ambiental, que são documentos anuais” (Melo, 2023, 2h53min50seg a 2h54min, grifo da autora).

³² Destaca-se que há notícia no site do IMA/AL informando que essa suspensão ocorreu em 27 de janeiro de 2019 (Alagoas, 2019f). Na audiência pública na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2023, o geólogo Jean Paul Melo informou que a licença foi suspensa em maio de 2019 (Melo, 2023, 44 min).

subsistência, de imediato o IMA cancelou o licenciamento ambiental da mineração, a empresa atendeu, foi parado, e agora estamos trabalhando, emitimos uma licença para o descomissionamento das minas. Dia a dia, tem uma equipe, um GT que foi formado no IMA, para analisar os fatos que estão ocorrendo e emitir novas notificações para apresentação de estudos e que venham a permitir que a gente entenda e minimizar os impactos. Estamos focados nas questões estritamente ambientais. Essas são as competências do IMA (Oliveira, R. C. de B, 2023, 3h10min a 3h11min).

Não obstante esse posicionamento oficial, o IMA/AL, órgão estadual encarregado da fiscalização ambiental e, portanto, responsável por executar os procedimentos ambientais fiscalizatórios e demandar do empreendedor relatórios/informações ambientais exigidos em lei, foi indicado como réu em duas Ações Cíveis Públicas apresentadas pelo MPF sobre o caso.

Encerrada a análise a respeito dos atores públicos, aborda-se a participação de outros atores, quais sejam, os Conselhos Profissionais e a Academia, notadamente a partir de universidades públicas.

Ainda que não sejam atores públicos, os Conselhos Profissionais também contribuíram com o processo de compreensão do desastre com a possibilidade de mobilização de profissionais de determinada área e contribuição com conhecimento técnico específico.

Em primeiro, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/AL) atuou no caso desde início, promovendo, já em março de 2018, espaço para discussão sobre as possíveis causas do tremor. Seus membros participaram de reuniões sobre o caso com órgãos públicos (CREA/AL, 2019; 2021), integraram o primeiro termo de acordo do Município com a Braskem e auxiliaram no período do colapso da mina 18, que será analisado na Fase 3 (CREA/AL, 2023).

Em segundo, o Conselho Regional de Psicologia (CRP/AL) contribuiu, em parceria com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), com a mobilização de profissionais, que receberam capacitação específica sobre atendimento em caso de desastres, para atendimento voluntário e gratuito dos afetados, deslocados ou não (CRP/AL, 2019).

A Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Alagoas (OAB/AL), por sua vez, criou, em 2019, a Comissão Especial para acompanhamento do caso (OAB/AL, 2019). Sua atuação pode ser exemplificada na participação em audiências públicas, em reunião com órgãos públicos, em visita aos bairros afetados e na escuta dos moradores afetados. A partir de suas comissões, também atuaram sobre temas específicos, tais como idosos, bem-estar animal, direitos humanos e meio-ambiente (OAB/AL, 2021, 2022b 2022c).

Em relação ao ambiente acadêmico público, a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) se envolveu formalmente nos trabalhos a respeito do desastre, a partir de uma provocação da deputada Tereza Nelma, em janeiro de 2019 e, prontamente, por meio de sua reitoria, criou um grupo de trabalho (GT Pinheiro) e mobilizou docentes de diversas áreas para

atuação, no sentido de que “as ações de ensino e pesquisa se voltem especialmente para a resolução dos problemas sociais” (Leite, 2019, 4h19min).

Em março de 2019, já estavam em andamento projetos universitários referentes à questão meteorológica (bom funcionamento do radar, criação de banco de dados e *expertise* para leitura das informações fornecidas por ele, de modo a se atuar preventivamente em caso de chuvas fortes), cadastro territorial e mapeamento de área de risco no Mutange, criação de um centro de estudos e prevenção de desastre em Alagoas, mapeamento da vulnerabilidade dos atingidos, oferecimento de cursos de capacitação e pós-graduação a respeito de temas relacionados ao desastre. Houve ainda atuação da UFAL em parceria com o Conselho Regional de Psicologia, para capacitação de 50 profissionais para atendimento específico às vítimas do caso (Leite, 2019, 4h20min a 4h30min).

Professores e pesquisadores organizaram e participaram de eventos para discussão do tema e contribuíram como especialistas para divulgação de informações técnicas a respeito dos temas que envolvem o desastre, por exemplo, em audiências públicas³³, entrevistas à jornalistas e participação em programas (rádio, televisão e *podcasts*)³⁴.

Houve também envolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) nos estudos conduzidos pelo SGB sobre a instabilidade do solo (Brasil, 2018b) e a participação dela e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) nas pesquisas no âmbito do segundo Termo de Cooperação Técnica assinado entre a Braskem e o Município, com foco nos estudos sísmicos da região (Braskem, 2024l).

Oriundos do meio acadêmico, menciona-se ainda a participação dos professores Abel Galindo, José Geraldo Marques e Elias Fragoso, referências nas áreas de geotecnia, ecologia e economia, respectivamente.

Abel Galindo é engenheiro civil, especializado em geotecnia, e foi professor da UFAL. Considerando sua atuação profissional, é o responsável pela maioria dos projetos de edificação em Maceió. Ele já havia sido chamado por diversos moradores para atuar em casos de rachaduras em imóveis da área que, posteriormente, seriam identificados como afetados pela

³³ São exemplos a participação da professora Sandra Leite, como representante da UFAL, na audiência pública de 2 de março de 2019, e da professora Camila Dellagnese Pratz na audiência pública em 8 de maio de 2023, ambas no Senado Federal.

³⁴ Neste sentido, destaca-se trecho da entrevista com ex-morador(a) do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), sobre o papel da academia na resolução deste conflito: “Participou muito nesse processo de esclarecimento à sociedade, o que era verdade e o que não era, trazendo informação de qualidade para comunidade de um modo geral e não somente aqui de Maceió. Saiu uma reportagem na BBC News, a reportagem toda com quatro docentes da universidade. Cada um na sua área, trabalhando com o seu foco. Mas são os especialistas comentando sobre o problema, não é de qualquer pessoa, são pessoas que realmente estão lidando ali com o problema. Acho que a nossa participação ela veio muito nesse sentido assim”.

subsistência. Em razão de seu conhecimento técnico, experiência e atuação profissional na cidade, ele foi envolvido nos trabalhos do SBG, prestou esclarecimentos aos órgãos públicos e participou de audiências públicas sobre o caso, inclusive da CPI. Desde 2018, antes mesmo do laudo do SGB, ele já apontava a conexão da mineração de sal-gema com o que estava ocorrendo no bairro Pinheiro (Galindo, 2022).

Já o professor José Geraldo Marques, ex-morador do bairro Pinheiro, está conectado ao caso desde a instalação da empresa Salgema em Maceió, na década de 1970, quando ocupava o cargo de secretário executivo de controle da poluição, por nomeação do então governador Divaldo Suruagy. Sua atuação foi importante para o resgate histórico da instalação da indústria em área urbana, retomando o debate sobre os impactos ambientais e sociais do empreendimento. Ele tem se posicionado de forma bastante crítica em relação ao desastre, destacando a desvalorização da vida humana e da proteção ao meio-ambiente em relação à exploração econômica e ao capital financeiro (Marques, 2022).

Elias Fragoso também foi professor da UFAL. Atualmente ele é jornalista e consultor na área de economia e desenvolvimento. Ele se manifesta pública e periodicamente, por meio de entrevistas, livros e artigos publicados na imprensa a respeito do desastre, de suas consequências para Maceió e dos meandros econômicos e financeiros dessa exploração mineral (Fragoso, 2022).

Em suma, a Fase 1, delimitada no período de 2018 a 2019, engloba a ocorrência do tremor e o conjunto de ações e estudos realizados, com o intuito de compreensão do caso a partir de dados técnicos, imparciais e confiáveis que pudessem embasar a gestão do desastre, o que inclui o processo de realocação (deslocamento interno compulsório) e reparação. Para síntese a respeito da atuação destes atores, apresenta-se o Quadro 4, abaixo.

QUADRO 4 - RESUMO FASE 1 (2018-2019): COMPREENSÃO DO PROBLEMA

Fase 1 (2018-2019): Compreensão do Problema – Atores públicos				
	Atores públicos envolvidos	Âmbito	Atuação	Objetivo
1	Defesa Civil	Federal, Estadual e Municipal	▪ Mapeamento da área de risco; ▪ Elaboração de plano de contingência; ▪ Realização de simulados, indicação de rotas de fuga; ▪ <u>Elaboração da 1ª versão do Mapa de Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias (junho/2019);</u>	Compreensão do problema e <u>gestão do desastre</u>

2	Serviço Geológico do Brasil	Federal	- Realização de estudos técnicos; - Elaboração do Mapa de Feição de Instabilidade do Terreno (junho e setembro 2018); - Publicação de relatório final, com diagnóstico e causas do fenômeno (maio/2019);	<u>Compreensão técnica do problema</u>
3	Município de Maceió	Municipal	- Declaração de situação de emergência (dez/2018); - Declaração de estado de calamidade pública (março/2019; set/2019); - Suspensão da cobrança de créditos tributários (abril/2019); - Assinatura de Termos de Cooperação Técnica com a Braskem;	Auxiliar na gestão do desastre, especialmente em relação à atuação da Defesa Civil Municipal
4	Câmara de Vereadores de Maceió	Municipal	Instauração de Comissão Especial de Inquérito, com publicação de relatório (set/2019);	Compreensão do problema
5	Senado Federal	Federal	Audiência pública na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) (março/2019; novembro/2019);	Compreensão do problema, alinhamento da atuação pública e discussão de soluções
	Câmara dos Deputados	Federal	Criação de Comissão Externa para apurar o caso (outubro/2019);	Acompanhamento do caso e da situação das vítimas
6	Agência Nacional Mineração	Federal	- Solicitação de informações a respeito das minas (fiscalização em 2018); - Interdição da lavra (maio 2019); - Criação de Grupo de Trabalho específico para o caso (julho 2019); - Validação e acompanhamento do Plano de fechamento das minas;	Fiscalização em relação à atividade de mineração
7	Instituto Meio Ambiente/AL	Estadual	- Criação de Grupo de Trabalho sobre o caso; - Suspensão da licença ambiental (janeiro/maio 2019); - Solicitação de informações sobre a questão ambiental; - Condução de estudos técnicos; - Autuações e aplicações de multas;	Fiscalização em relação à questão ambiental
Fase 1 (2018-2019): Compreensão do Problema – Outros atores				
	Outros atores envolvidos	Âmbito	Evento	Objetivo
1	Conselhos Profissionais	Estadual	Mobilização de profissionais especializados para auxiliar os demais atores no caso	Compreensão do problema
2	Meio acadêmico	Diversos	- Realização de projetos e pesquisas sobre o caso; - Participação em eventos para discussão do caso; - Contribuição com informações técnicas e históricas a respeito do caso;	Compreensão do problema e registro de informações sobre o caso

Fonte: a autora (2025)

A seguir, analisa-se a segunda fase do caso, centrada na construção de uma solução jurídica, por meio da responsabilização do agente causador. O foco era a operacionalização do processo de deslocamento compulsório dos moradores e empreendedores da área de risco, bem como a reparação pelos danos causados, a partir do que havia sido apurado na fase anterior.

2.2.2 Fase 2 (2019 a 2022): realocação e reparação (individual e coletiva)

A Fase 2, no período de 2019 a 2022, é caracterizada pela negociação e assinatura de acordos extrajudiciais de reparação com a Braskem. Três principais acordos foram assinados neste período e serão analisados de forma cronológica, conforme indicado no Quadro 5 abaixo.

QUADRO 5 - ACORDOS DE REPARAÇÃO ASSINADOS NA FASE 2 DO CASO

Acordos extrajudiciais de reparação assinados pelo poder público com a empresa Braskem na Fase 2				
Data	Acordo	Partes	Objeto	Processo Judicial vinculado
30/12/2019	Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (<u>Acordo 1</u>)	MPE, DPE, MPF, DPU e Braskem	Aplicar aos critérios previstos no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situação na Área de Resguardo, para as áreas de Risco	ACP MPF, MPE e DPE 0803836-61.2019.4.05.8000 ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000
30/12/2020	Termo de Acordo para Extinguir Ação Civil Pública Socioambiental (<u>Acordo 2</u>)	MPF, Braskem e MPE (interveni ente)	Realizar ações de estabilização e monitoramento da subsidência, ações de reparação ambiental, ações de reparação sociourbanística e pagamento de dano moral coletivo	ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000 Inquérito Civil MPE 06.2020.00000275-0
06/10/2022	Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à requalificação da área do Flexal (<u>Acordo 3</u>)	MPE, MPF, DPU, Município Maceió e Braskem	Cooperação mútua entre as partes, para implementação de medidas destinadas à requalificação da Área do Flexal, considerando sua circunstância de ilhamento, bem como pagamento pela Braskem de compensação ao Município de Maceió e indenizações por danos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes dessa circunstância aos atingidos	Inquérito Civil MPF 1.11.000.000826/20 21-72

Fonte: a autora (2024)

Assim como na Fase 1 (2018-2019), diversos atores públicos estiveram envolvidos, sendo destaque a atuação de quatro órgãos: Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual. Embora sejam órgãos distintos, com atribuições legais específicas, utiliza-se a expressão Força-Tarefa para indicar a atuação conjunta dos quatro, especialmente em relação à negociação do Acordo 1. No entanto, nos demais Acordos (2 e 3), nem sempre todos estiveram juntos na negociação com a empresa. Paralelamente a isso, a gestão do desastre continuava, a partir da ação da Defesa Civil.

De acordo com a Constituição da República de 1988 (CR/88), “[...] 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” (Brasil, 1988, art. 127). Ele é um órgão independente, com autonomia funcional e administrativa, com a função institucional de “I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos³⁵” (Brasil, 1988, art. 129).

A Defensoria Pública, também órgão permanente e essencial à função jurisdicional, compete “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (Brasil, 1988, art. 134). Em suma, são instituições independentes, com poder de atuação judicial e extrajudicial, na defesa de interesses difusos e coletivos, respeitadas as atribuições legais temáticas do âmbito de atuação estadual e federal.

O Ministério Público Federal (Procuradoria da República) em Alagoas atuou no caso do desastre da Braskem a partir da instauração de um inquérito civil na área ambiental (Inquérito Civil nº 1.11.000.000649/2018-29), em maio de 2018, “inicialmente para apurar a possível relação do tremor com a exploração de sal-gema, e posteriormente deslocado para acompanhar as ações do poder público e privado voltadas à proteção dos direitos do cidadão” (MPF, 2024c).

Em dezembro daquele ano, a partir de uma manifestação do Ministério Público Estadual, que declinava de sua competência sobre o caso, considerando que este poderia estar relacionado com matéria de competência federal (mineração), o MPF/AL direciona o primeiro inquérito civil para âmbito da tutela dos cidadãos e instaura novo procedimento na esfera ambiental (nº1.11.000.000027/2019-81) (Brasil, 2019f, p5.).

³⁵ “Direitos coletivos são direitos subjetivamente *transindividuais* (= sem titular determinado) e materialmente *indivisíveis*. Os direitos coletivos comportam sua acepção no singular, inclusive para fins de tutela jurisdicional. Ou seja: embora indivisível, é possível conceber-se uma única unidade da espécie de direito coletivo. O que é múltiplo (e indeterminada) é a sua titularidade e daí a sua transindividualidade. ‘Direito coletivo’ é designação genérica para as duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo *stricto sensu*. É denominação que se atribui a uma especial categoria de direito material, nascida da superação, hoje indiscutível, da tradicional dicotomia entre interesse público e interesse privado. É direito que não pertence à administração pública e nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo” (Zavascki, 2005, p. 26-27, grifos no original). Conforme quadro comparativo apresentado pelo autor (Zavascki, 2005, p.30-32), os direitos difusos são aqueles com “indeterminação absoluta dos titulares” (2005, p.30) exemplificados pelo direito ao meio ambiente sadio. Já os direitos coletivos tem “determinação relativa dos titulares [...] [sendo exemplo o] direito de classe dos advogados de ter representante na composição dos Tribunais” (2005, p. 30).

Atuando a partir desses dois inquéritos civis, que, posteriormente, se desdobram em diversos outros procedimentos³⁶, foi formado um Grupo de Trabalho com quatro procuradoras (Brasil, 2019g, p. 17).

O Grupo de Trabalho para o Caso Pinheiro/Braskem tem a atuação preventiva como principal objetivo, focando prioritariamente nos procedimentos extrajudiciais como forma de garantir a proteção dos cidadãos e do meio ambiente, assim como a responsabilização e reparação de todos os danos causados pela empresa petroquímica Braskem. No entanto, a fim de verem garantidos os principais resultados, foram ajuizadas ações civis públicas que resultaram em importantes e impactantes acordos judiciais (MPF, 2024b).

São exemplos dessa atuação inicial preventiva e extrajudicial a expedição de ofícios e recomendações a órgãos públicos, a realização de visita aos bairros afetados, a participação em reuniões com órgãos públicos, a participação em treinamentos e simulações de evacuação e a intermediação de acordos (MPF, 2024c).

Com a publicação do relatório do SGB, em 2019, tem início a atuação judicial do órgão, a partir da primeira Ação Civil Pública (autuada sob nº 0803662-52.2019.4.05.8000), ajuizada em 13 de maio de 2019, contra Braskem, ANM e IMA/AL. O objetivo da ação era a paralisação responsável da atividade de mineração, a apresentação de estudo sobre os poços e o devido plano de fechamento, a ser executado mediante acompanhamento da ANM e do IMA/AL, conforme suas atribuições, bem como suspensão das licenças (lavra e operação).

Em agosto de 2019, a Justiça Federal analisou o caso: houve o deferimento dos pedidos liminares feitos e julgamento parcialmente procedente³⁷, determinando que a empresa Braskem realizasse estudos sobre os poços, não iniciasse novas operações em três outros poços que estavam sendo perfurados, não perfurasse nenhum novo poço e apresentasse o plano de fechamento das minas, a ser acompanhado por ANM e IMA/AL (Brasil, 2019c, p. 11-13).

Ainda em agosto de 2019, o MPF/AL apresentou a segunda Ação Civil Pública (autuada sob nº 0806577-74.2019.4.05.8000), agora contra Braskem S.A, Odebrecht S.A, Petrobras, ANM, IMA/AL, União Federal, Estado de Alagoas e BNDES, com foco específico na reparação dos danos socioambientais e urbanísticos. O objetivo desta ACP foi

[...] a condenação à reparação integral dos danos provocados ao meio ambiente, às pessoas e às respectivas comunidades. Ademais, pretende este Parquet Federal a obtenção da tutela jurisdicional visando a indenização à coletividade pelo dano moral

³⁶ A descrição detalhada de todos os procedimentos instaurados na Procuradoria da República de Alagoas consta na Ação Civil Pública nº 0806577-74.2019.4.05.8000, sobre reparação ambiental e sociourbanística (Brasil, 2019g, p. 16-20).

³⁷ O motivo da ação ter sido julgada parcialmente procedente é que o MPF/AL solicitou que o IMA/AL cancelasse a licença de operação da Braskem. O IMA/AL esclareceu que a medida técnica correta seria a suspensão, e não cancelamento, da licença, o que foi acatado pelo juiz.

coletivo, em razão dos danos socioambientais coletivos e difusos já verificados. Por outro lado, busca, liminarmente, que seja determinada à demandada Braskem S.A. a elaboração e execução de planos socioambientais, após a realização de estudos e diagnósticos por equipe pericial multidisciplinar e independente que revelem a extensão dos danos em sua integralidade (Brasil, 2019g, p. 12).

Nas duas ações, há um procedimento semelhante do MPF, de indicar como réu não somente a empresa (e acionistas), mas também os órgãos públicos envolvidos. Em ambas, ANM e IMA/AL são acionados. Embora responsáveis pela fiscalização da atividade e pela emissão da licença de lavra e ambiental, ambos alegavam que, no âmbito do respectivo procedimento fiscalizatório, não havia informações sobre subsidiência. Eles ainda informaram que tomaram conhecimento oficial da situação a partir do relatório do SGB (Oliveira, 2023, 3h05min; Brasil, 2023k, itens 1.3, 1.15 e 1.16).

Também no âmbito federal, a Defensoria Pública da União, por meio do Procedimento de Assistência Jurídica (PAJ), iniciou sua atuação com foco na autorização para saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e assistência aos moradores afetados, já deslocados ou não, que tinham imóveis financiados na área. Foram expedidas recomendações à Caixa Econômica Federal e, diante do não atendimento das solicitações, ajuizadas ações para liberação do FGTS e acionamento do seguro aos mutuários, abstando-se da cobrança mensal dos empréstimos e da inserção no nome dos mutuários em cadastros de negativação de crédito (DPU, 2023, p. 14-17).

Concomitantemente a esta atuação federal, no âmbito estadual, o Ministério Público do Estado de Alagoas também acompanhava o caso por meio de três procedimentos: processos MP autuados sob nº 09.2018.00000637-5, nº 05.2018.00000570-9 e nº 02.2019.00000292-8, originários da 66ª Promotoria (MPE, 2022). Em janeiro de 2019, ele instaurou um Grupo de Trabalho composto por cinco promotores (MPE, 2022).

Em abril de 2019, Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual ajuizaram ação cautelar, antecedente à ação civil pública que seria proposta, com o objetivo de bloqueio do valor de R\$ 6.709.440.000,00 da Braskem para garantia de ressarcimento dos danos materiais e morais causados pela empresa aos afetados (Alagoas; Alagoas, 2019h). Houve o deferimento parcial do pedido, com bloqueio do valor de R\$100.000.00,00, e o início de uma disputa judicial acerca da competência da justiça estadual ou federal para análise desse pedido de ressarcimento dos danos morais e patrimoniais, argumentando a Braskem a respeito da competência da justiça federal.³⁸ O poder judiciário decidiu pela competência da Justiça Federal

³⁸ Detalhes jurídicos sobre o conflito de competência podem ser obtidos na manifestação do MPF/AL e DPU, datada de 11 de outubro de 2019 (Brasil; Brasil, 2019h, p. 2-6) e em Dantas (2023, p. 148-152).

e, portanto, MPF e DPU passaram a integrar a ação e se manifestaram sobre o mérito do pedido, em petição de 11 de outubro de 2019 (Brasil; Brasil, 2019h).

Foi no escopo desta ação de reparação dos danos (autuada sob nº 0803836-61.2019.4.05.8000), que passou a ser acompanhada pelos quatro órgãos em conjunto (Força Tarefa, composta por MPF/AL, DPU, MPE e DPE), que foi assinado, em dezembro de 2019, e homologado pela Justiça Federal, em janeiro de 2020, o Acordo 1, para apoio na desocupação das áreas de risco. Criou-se, assim, o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (PCF) (MPE, 2022), que visava à realocação e à indenização das vítimas. Até então, os moradores e empreendedores da área de risco estavam sendo realocados com pagamento de auxílio-aluguel pela União, sem perspectiva ainda de indenização.

Portanto, de forma inicial e simplificada, pois este Acordo 1 será minuciosamente analisado no Capítulo 3, subcapítulo 3.3, pontua-se que o PCF foi muito significativo naquele momento, ao permitir que os moradores e empreendedores afetados tivessem a garantia de realocação paga pela empresa, com determinação de negociação posterior a respeito dos danos sofridos, para fins de apuração de indenização financeira. No momento de negociação, o atingido tinha o direito de ser acompanhado por advogado ou por defensor público, o que ensejou envolvimento das Defensorias Públicas – estadual e da União – e da OAB/AL (como conselho profissional dos advogados) para assistência jurídica (Brasil, 2023g, p.20).

O Acordo 1 foi assinado com base na versão 1 do Mapa de Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias (Mapa 1), divulgado em junho de 2019. Ao longo de 2020, a Defesa Civil – Municipal e Nacional – e o Serviço Geológico do Brasil atualizaram três vezes o mapa, conforme era identificada a expansão das áreas de risco. Novas versões do Mapa foram publicadas em junho, setembro e dezembro de 2020, apresentadas na página seguinte.

A elaboração do mapa da área de risco é uma atividade oficial, fruto de uma robusta e conjunta análise técnica, com o objetivo de identificar a área em risco, prevenir o desabamento do solo e salvaguardar a vida dos moradores e empreendedores afetados. No entanto, esta atribuição adquiriu outra conotação, de extrema relevância e com desdobramentos sociais, políticos e jurídicos, pois estar inserido na área de risco do Mapa (até então criticidade 00) é requisito obrigatório para participação no PCF, conforme acordo realizado entre Força-Tarefa e Braskem, permitindo a realocação (deslocamento) com recebimento de indenização³⁹.

³⁹ Destaca-se reportagem publicada pela Prefeitura de Maceió, em 18 de dezembro de 2020, a respeito da quarta atualização do Mapa e das justificativas apresentadas à Braskem neste sentido: “Técnicos da Defesa Civil de Maceió estiveram nesta quinta-feira (17) nas novas áreas de monitoramento inseridas na versão 4 do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias para apresentar *in loco* aos técnicos da empresa Braskem as evidências que levaram à ampliação de área afetada pela instabilidade de solo provocada pela atividade de mineração – segundo relatório

MAPA 2 - VERSÃO 2 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (JULHO DE 2020)



Fonte: Brasil; Brasil; Maceió (2020a).

MAPA 3- VERSÃO 3 DO MAPA DE SETORIZAÇÃO DE DANOS E DE LINHAS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS (SETEMBRO DE 2020)



Fonte: Brasil; Brasil; Maceió (2020b)

MAPA 4 - VERSÃO 4 DO MAPA DE LINHAS E AÇÕES PRIORITÁRIAS (DEZEMBRO DE 2020)



Fonte: Brasil; Brasil; Maceió (2020c).

conclusivo do Serviço Geológico do Brasil (CPRM). A visita técnica atende um pedido da empresa para entender os motivos que levaram a ampliação de área no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias, confeccionado pelas Defesas Civil de Maceió e Nacional e com o apoio técnico da CPRM[...] (Maceió, 2020c, grifo da autora).

No segundo aditivo ao Acordo 1, também foi criado um Comitê de Acompanhamento Técnico, composto por representantes de Braskem, Defesa Civil Municipal e Defesa Civil Nacional, com objetivo de monitorar as áreas localizadas na borda do Mapa de Linhas de Ações Prioritárias - Versão 4”, com estudos técnicos a serem realizados por equipe multidisciplinar.

Ainda em relação ao processo de negociação e assinatura do Acordo 1, há que se destacar a atuação do Observatório de Causas de Grande Repercussão⁴⁰, criado em 2019 de forma conjunta pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (CNJ; CNMP, 2019; 2023). O Observatório, órgão nacional e permanente, visa

[...] promover integração institucional, elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento do sistema nacional de justiça, nas vias extrajudicial e judicial, para enfrentar situações concretas de alta complexidade, grande impacto elevada repercussão ambiental, econômica e social. (CNJ, CNMP, 2019a, art. 1º, grifo da autora).

Neste sentido, cabe ao Observatório:

- II – monitorar o andamento e a solução das medidas extrajudiciais e das ações judiciais de grande impacto e repercussão;
- III – propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos extrajudiciais e o reforço à efetividade dos processos judiciais relativos a fatos de grande impacto e repercussão, incluindo a implantação e modernização de rotinas, prioridades, organização, especialização e estruturação dos órgãos competentes do Poder Judiciário e do Ministério Público;
- IV – organizar a integração entre membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, com a participação de outros segmentos do poder público, da sociedade civil, das comunidades e outros interessados, para a discussão de temas incluídos nas atividades do Observatório; (CNJ, CNMP, 2019a, art. 2º, grifo da autora).

É a partir deste escopo de atuação que, em reunião ocorrida em 14 de maio de 2019 (ou seja, logo após a publicação do relatório do SGB, de 2019), foi decidida a inclusão do “Caso Pinheiro” (como era chamado no início) no rol das situações acompanhadas pelo Observatório. Em reunião de 24 de junho de 2019, procuradoras do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho apresentaram o caso aos conselheiros, destacando a preocupação com a segurança das pessoas e a complexidade do caso (CNJ; CNMP, 2019b, p.11-13; MPU, 2019b).

Dessa forma, deliberou-se “que o caso é grave e, por isso, é necessária uma atuação conjunta entre os diversos órgãos que ali estavam representados. Frisou-se também a necessidade de se recorrer às vias extrajudiciais de resolução dos conflitos, com foco na resolutividade e na celeridade que o caso requer” (CNJ; CNMP, 2019b, p.13, grifo da autora).

⁴⁰ Inicialmente, o nome era Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, tendo sido renomeado em 2023 para Observatório de Causas de Grande Repercussão.

Contextualiza-se que, naquele momento (junho a novembro de 2019), havia grande preocupação com a segurança das pessoas. As Ações Cíveis Públicas contra a empresa estavam sendo propostas, ainda não havia decisão judicial de mérito e a empresa não assumia sua responsabilidade, tendo contratado outras consultorias para se contrapor ao laudo do SGB.

Em novembro de 2019, o então presidente do STF e presidente do CNJ, Ministro Dias Toffoli, esteve em Maceió para um evento do judiciário. Os moradores afetados, por meio do SOS Pinheiro, grupo criado no início de 2019 para atuação coletiva em relação ao caso, conseguiram se reunir e conversar diretamente com o Ministro, pontuando a emergência da situação (CNJ, 2019).

Conforme mencionado em entrevista com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1) e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), não havia informações oficiais a respeito de uma eventual negociação extrajudicial da Força-Tarefa com a empresa. Já consoante entrevista realizada com Conselheiro(a) do CNJ (E13), os moradores

relataram ao Ministro que estavam assim desesperados, porque as casas estavam trincando, o chão estava rachando e eles não tinham nenhuma perspectiva do que ia acontecer: o bairro iria afundar, eles seriam transferidos, era uma perspectiva de ter uma visão de futuro, o que iria acontecer?

É neste contexto que o Observatório atuou em relação ao caso Maceió, no sentido de “ajudar os atores envolvidos na questão a encontrar uma solução que não seja a judicialização. Ou, se for o caso, contribuir para que eventuais procedimentos judiciais sejam céleres na reparação dos danos às vítimas” (CNJ, 2019).

Naquele momento, considerando o risco de afundamento e a ameaça à segurança e à vida dos moradores, o objetivo era retirá-los da área de risco. Os valores indenizatórios seriam discutidos posteriormente (CNJ, 2021). Após a homologação do acordo pela Justiça Federal, foram feitas reuniões em Maceió, de modo a mobilizar diversos órgãos e a empresa, para implementação do acordo e efetiva realocação e indenização aos moradores. (CNJ; CNMP, 2020, p. 24-25).

Diante do exposto, constata-se a atuação extrajudicial do Observatório, em conjunto com CNJ e CNMP, como mediadores e facilitadores do diálogo entre os diversos órgãos públicos envolvidos e entre eles e a própria empresa. O objetivo era uma mobilização e alinhamento das partes, para inicialmente focar na realocação e, posteriormente, indenização, respeitando-se as atribuições legais de cada órgão.

Em dezembro de 2020, ou seja, um ano após o Acordo 1, foi assinado o Acordo 2 com Braskem, com participação do MPF e MPE/AL: trata-se de acordo focado nos danos socioambientais e urbanísticos, que resultou na extinção da Ação Civil Pública de nº 0806577-74.2019.4.05.8000. Nele, ficam estabelecidas responsabilidades da empresa Braskem para estabilização da área e monitoramento do fenômeno da subsidência; realização de diagnóstico sobre os danos ambientais, com as devidas ações de reparação, mitigação e compensação; reparação e compensação dos danos sociourbanísticos; e pagamento de indenização referente aos danos sociais e morais coletivos, cujo valor seria gerido por Comitê Gestor dos Danos Extrapatrimoniais.

O aspecto a ser destacado é a presença de integrantes da sociedade civil nesse Comitê. Segundo o MPF,

[...] o Comitê Gestor dos Danos Extrapatrimoniais é responsável por gerir os recursos destinados ao pagamento dos danos sociais e morais coletivos causados à comunidade, direta e/ou indiretamente, em decorrência da extração de sal-gema pela Braskem, em Maceió. [...]. O grupo é formado por integrantes oriundos da sociedade civil e de órgãos públicos, além de seus suplentes, selecionados por meio de edital. Entre as atribuições do Comitê Gestor dos Danos Extrapatrimoniais estão: analisar e eleger projetos ou ações a serem custeados com os recursos decorrentes da indenização por danos sociais e danos morais coletivos em razão fenômeno de subsidência, garantidos por meio do termo de acordo, além de observar a necessária vinculação dos gastos com a reparação de danos sociais e morais coletivos decorrentes do fenômeno da subsidência. O Comitê é responsável, ainda, por realizar a interlocução com o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Alagoas (MFP, 2024a, grifo da autora).

O Ministério Público, federal e estadual, coordenou em abril de 2021 e outubro de 2023, os processos de seleção dos participantes no Comitê Gestor dos Danos Extrapatrimoniais.

Em 2021, teve início uma nova gestão do Município, com o prefeito João Henrique Caldas. A partir de então, a prefeitura adotou um novo posicionamento. Em 6 de janeiro, por meio do Decreto 9.037/2021, houve a criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI), órgão para “articulação da ação governamental, de assessoramento ao Prefeito sobre a consciência situacional em questões decorrentes do afundamento e danos sócios/geológicos/ambientais nos bairros atingidos e de deliberação sobre as prioridades, as diretrizes e os aspectos estratégicos relativos aos impactos” (Maceió, 2021c, art. 2º) com o objetivo de

- I - propor, acompanhar e articular medidas de preparação e de enfrentamento às emergências do perigo subterrâneo dos bairros afetados pela mineração, apontados pelo Serviço Geológico Brasileiro e outros órgãos;
- II - propor e acompanhar a alocação de recursos orçamentário financeiros para execução das medidas necessárias em casos essenciais ou de emergência;
- III - estabelecer as diretrizes para definição de critérios locais de acompanhamento da implementação das medidas de emergência ou essenciais; em razão da atividade de mineração; e

IV - desenvolver outras atividades compatíveis com a sua finalidade. (Maceió, 2021x, art. 3º).

Segundo o coordenador do órgão, a criação do GGI foi o cumprimento de uma promessa de campanha do prefeito, que sempre se posicionou de forma preocupada e sensível ao caso, cuja função era

[...] fazer a articulação entre as secretarias, faz essa interface, todas as demandas com relação ao afundamento do solo no caso Braskem, é de responsabilidade do GGI. E também ela faz essa articulação com o morador, faz essa articulação também com a Braskem. Então, nós fazemos toda a parte de negociação, articulação, intermediação, com relação diretamente com a mineradora. Isso quebrou, isso ultrapassou vários trâmites burocráticos e encurtou cada vez mais o acesso, tanto do gestor, tanto da parte pública, também como do cidadão, à mineradora, à Braskem, e à solução de seus pleitos (Motta, 2021, 5:40 a 6:30).

A atuação da prefeitura no caso, a partir do GGI, foi marcada pela articulação, por exemplo, com a Força-Tarefa (Prefeitura Municipal, 2021u), com a OAB/AL (Maceió, 2021i), com a atuação conjunta de secretarias e órgãos municipais (Maceió, 2021f, 2021g, 2021l, 2021m, 2021n, 2021o) e pela realização de diversos encontros com os moradores e empreendedores dos bairros afetados, ouvindo suas demandas, ampliando a discussão a respeito dos danos causados, com foco também em questões sociais, culturais, ambientais; e avaliando a delimitação das áreas de risco (Prefeitura Municipal, 2021b, 2021g, 2021k, 2021p, 2021q, 2021t, 2021s).⁴¹ Mantendo o posicionamento da gestão anterior, a prefeitura renovou as declarações de calamidade pública, em 2021, por meio dos Decretos nº 9.050/2021 e nº 9.128/2021 (Maceió, 2021d, 2021e). Em 2022, não houve a renovação.

Além disso, em maio de 2021, houve a inauguração do Centro de Acolhimento e Triage (CAT) de Maceió, local amplo, localizado no bairro Pinheiro, centralizador de serviços de apoio psicossocial aos moradores afetados. No mesmo local, são disponibilizados atendimento da Defesa Civil, de profissionais de saúde e de assistência social (Maceió, 2021o). Conforme relatado por membro(a) do CAT (E5), após análise da situação do afetado, podem ser feitos encaminhamentos para outros atendimentos, por exemplo, para Unidade Básica de Saúde (UBS) ou Centro de Acolhimento Psicossocial (CAPS), para psicólogos com foco em psicoterapia ou para defensoria pública.

Em relação às ações da Defesa Civil neste período, pontua-se que há acompanhamento das demolições dos prédios, realização de inspeção predial nos imóveis, elaboração e

⁴¹ De acordo com informações no *site* da Prefeitura, foram realizados encontros entre GGI e os moradores/comerciantes dos bairros atingidos nas seguintes datas, em 2021: 2 de fevereiro, 14 de abril, 29 de abril, 10 de maio, 12 de julho, 21 de setembro e 10 de novembro (Maceió, 2021b, 2021g, 2021k, 2021p, 2021q, 2021t, 2021s).

atualização do plano de contingência, divulgação de informações à população⁴² e ações com foco social – reunião com moradores, esclarecimentos sobre a subsidência e o risco gerado, visitas para averiguações, orientação em relação ao PCF, entre outras, a partir da diretoria social do órgão (Maceió, 2022a). Neste sentido, destaca-se a composição multidisciplinar da equipe da Defesa Civil Municipal, com profissionais da geologia, engenharia, geografia e meteorologia, que atuam também com apoio técnico da Defesa Civil Nacional, do SGB e de universidades (Maceió, 2020c, 2021g, 2021q, 2022a).

Em atuação conjunta da Defesa Civil Municipal com outros órgãos, estaduais e federais, houve também a realização de simulados: como proceder em caso de desabamento de prédios, como realizar a evacuação dos bairros, procedimento de recepção, cadastro e atendimento da população atingida. O primeiro foi realizado em fevereiro de 2019 e os demais, batizados de Operação Alagoas, ocorreram em parceria com o Exército Brasileiro (Comando Militar do Nordeste), em agosto de 2020 e novembro de 2021, 2022 e 2023 (Brasil, 2020c; 2021a; Alagoas, 2023d).

A respeito da Defesa Civil Estadual, inicialmente (2019 e 2020) houve algumas ações em conjunto com as homólogas municipal e nacional, tais como elaboração de Plano de Contingência, realização de simulado (Alagoas, 2019d) e Cartilha divulgada à população (Maceió; Alagoas, 2019). Seus representantes também participaram de audiências públicas, organizadas pelas casas legislativas, por exemplo. Posteriormente, constata-se uma atuação mais independente, com o devido cumprimento das funções legais cabíveis ao âmbito estadual: monitoramento da área, solicitação de ações e informações à Braskem, prestação de informações aos demais órgãos públicos e apoio às defesas civis municipal e nacional (Alagoas, 2022a, 2023e).

No âmbito Estadual, não houve a participação do governo executivo em nenhum dos três acordos extrajudiciais da Força-Tarefa com a Braskem, não obstante os termos abarcassem temas de interesse de Alagoas (danos ambientais, urbanísticos, imóveis localizados na área afetada, entre outros).

O posicionamento do governo do Estado de Alagoas tem sido de um caminho independente dos demais órgãos públicos, com a criação de comissões e grupos para análise do caso, demanda judicial para reparação dos danos e questionamento judicial do acordo feito pela Prefeitura de Maceió com a empresa, sem a participação do governo estadual.

⁴² São exemplos a cartilha explicativa e orientativa feita em 2019 (Maceió *et al.*, 2019), página eletrônica com dúvidas específicas sobre o colapso da Mina 18 (Maceió, 2023h).

Na gestão do período de 2019 a 2022⁴³, por meio do decreto 76.376, de 12 de novembro de 2021, foi criada comissão especial, com representantes de diversas secretarias, para ser “responsável pelos procedimentos de autocomposição e respectiva elaboração de estudos de impactos financeiros, socioeconômicos e ambientais decorrentes do caso Pinheiro” (Alagoas, 2021h). Em 2022, a Comissão realizou seus trabalhos, com mapeamento dos danos causados (Alagoas, 2022a, 2022b), o que resultou em ações específicas do governo estadual, que serão analisadas na Fase 3.

Em relação à esfera legislativa, a Assembleia Estadual realizou reuniões e audiências públicas sobre o caso, tanto por solicitações individuais dos deputados quanto no âmbito de Comissões Permanentes e da Comissão Especial do Pinheiro, Mutange e Bebedouro, específica sobre o caso e atuante desde 2019. Nesses encontros, participaram vítimas, sociedade civil, representantes da Braskem e de diversos órgãos públicos envolvidos, tais como vereadores, deputados federais, senadores, representantes do SGB, IMA, ANM, Defesa Civil, entre outros (Alagoas, 2019a, 2019b, 2019c, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021g, 2023a, 2023b).

Houve também duas tentativas de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito. No entanto, até o momento, não foram obtidas a quantidade mínima de assinaturas necessárias (Alagoas, 2023c) e a comissão não foi instaurada.

Por fim, ainda no escopo desta segunda fase (2019-2022), a partir do ano de 2021, um outro aspecto do desastre que se tornou notório foi a região do Flexal. Trata-se de um bairro da cidade, composto pela área do Flexal de Cima e do Flexal de Baixo, que está “oficialmente” fora do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias e acabou em situação bastante específica, de ilhamento físico e socioeconômico após a desocupação dos bairros afetados. No Mapa 5, a seguir, vê-se em amarelo a área de ilhamento. A área em verde é aquela oriunda da versão 4 do Mapa, com indicação dos territórios de criticidade 00 (realocação) e 01 (monitoramento).

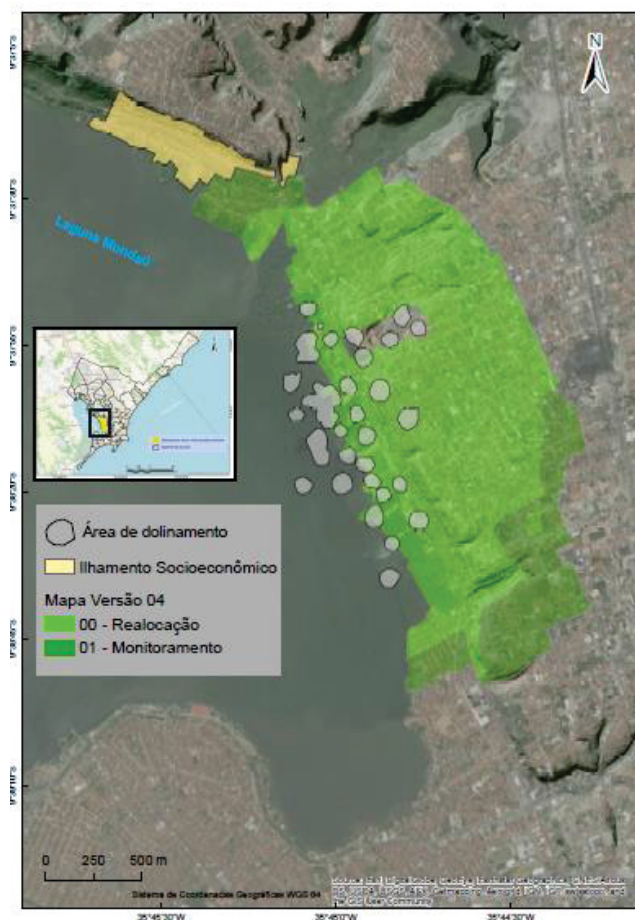
Após manifestação da população, em abril de 2021, a respeito da situação da região, questionando também os limites dos mapas oficiais, os quatro órgãos da Força-Tarefa emitiram nota de esclarecimento. Eles informaram que estavam acompanhando a situação e que já tinham solicitando informações ao Município e à Defesa Civil (DPE, 2021b).

Em maio e junho de 2021, a Defesa Civil do Município divulgou relatórios em que constata a situação de ilhamento socioeconômico das comunidades do Flexal e parte da rua Marques de Abrantes, considerando toda a desocupação da área do entorno, o que resultou,

⁴³ É a gestão do ex-governador José Renan Vasconcelos Calheiros Filhos, eleito pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e que exerceu o cargo de governador do Estado por dois mandatos, nos períodos de 2015 a 2018 e de 2019 a 2022.

inclusive, na desmobilização de equipamentos públicos, como escolas, unidades básicas de saúde, transporte público e praças, que atendiam essa população (Maceió, 2021h). Neste sentido, explicou Aberlado Nobre, diretor da Defesa Civil de Maceió “[...] o relatório aponta que essas áreas são impactadas pelo processo de Ilhamento Socioeconômico em decorrência da saída de grande parte dos equipamentos públicos e estabelecimentos comerciais da região circunvizinha, o que compromete a vida social de quem vive nas localidades” (Maceió, 2021h).

MAPA 5 - MAPA DO ILHAMENTO DA REGIÃO DOS FLEXAIS (MAIO DE 2021)



Fonte: Maceió (2021a)

Corroborando com a abordagem de atuação mais próxima aos afetados, naquele momento (2021), a Defesa Civil e a Prefeitura de Maceió se posicionaram de forma favorável à inclusão dos moradores afetados dos Flexais no programa de realocação (PCF), o que implicaria a realocação (deslocamento) e a indenização deles, pela Braskem (Maceió, 2021h).

Além do laudo da Defesa Civil, apontando o ilhamento socioeconômico (Maceió, 2021h), houve reuniões com os moradores afetados (Prefeitura Municipal, 2021g, 2021k,

2021p) e posicionamentos oficiais da gestão municipal neste sentido (Prefeitura Municipal, 2021n). Segundo o próprio Prefeito, na época,

Esse diálogo com os moradores é fundamental para que a Prefeitura esteja de ouvidos atentos. Toda a estruturação e acompanhamento já está sendo feito pela Defesa Civil de Maceió, mas para dar mais soluções precisamos ouvir a população. A nossa intenção é atender os pedidos das vítimas de acordo com o que já foi estruturado anteriormente. Esse é um tema complexo que envolve vários órgãos, mas que a gente precisa estar dialogando e a Prefeitura entra como um agente facilitador nesse processo (Prefeitura Municipal, 2021l).

Em outubro de 2021, MPF, MPE e DPU expediram recomendação ao Município, para restabelecimento dos serviços públicos na região (MPF, 2021a). Já a DPE, a partir de visita realizada na comunidade, em dezembro de 2021, solicitou que fosse realizada nova roda de conversa com os moradores (DPE, 2021a). Ela ocorreu em fevereiro de 2022, com a participação de representantes do Município de Maceió, sendo reforçado o posicionamento da prefeitura e da DPE de necessidade de realocação e indenização dessa comunidade, mediante ingresso no PCF (Maceió, 2022b; 2022c; DPE, 2022b).

Em 2022, MPF/AL, MPE e DPU também realizaram diversas reuniões sobre o caso, promoveram escutas com a comunidade, por exemplo, em abril e agosto de 2022 (MPF/AL, 2022a, 2022b) e solicitaram a elaboração de um laudo antropológico (Brasil, 2023g, p. 24-25).

Em outubro de 2022, a OAB/AL divulgou um relatório da Comissão de Direitos Humanos e um outro laudo antropológico, realizado pelo professor Edson Bezerra. Ambos constatarem a necessidade de realocação (OAB, 2022c, 2022c).

O posicionamento municipal, no entanto, mudou. Em 15 julho de 2022, Serviço Geológico do Brasil, Defesa Civil Nacional e Defesa Civil Municipal publicaram nota técnica conjunta, informando o que segue:

Mantendo-se os critérios utilizados para a confecção dos mapas, a área do Flexal não sofre, no presente momento, deformações de solo que justifiquem sua inserção no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias. As etapas de monitoramento de campo continuam sendo ferramenta de suma importância para o acompanhamento da área em questão, onde a caracterização e interpretação dos danos no local não mostram evidências que possam estar associados ao fenômeno que atingiu outros bairros afetados pelo processo de mineração. Os dados do acompanhamento em campo podem ser averiguados semestralmente nos relatórios confeccionados pelo Comitê de Acompanhamento Técnico de Possíveis Manifestações Geológicas. Dessa forma, conclui-se que as regiões denominadas como Flexal de cima e Flexal de baixo, não atendem os critérios que vêm sendo adotados para adição no Mapa de Linha de Ações Prioritárias, porém é notória que a população ali presente se encontra afetada por efeitos sociais e econômicos causados pelo processo de subsidência devido a mineração de salgema. (Brasil; Brasil; Maceió, 2022, p. 2, grifo da autora).

Eles pontuaram que não havia indícios técnicos de subsidência, o que justificava, portanto, a não inclusão da área do mapa oficial. No entanto, a região sofria os efeitos da subsidência nas áreas adjacentes. O documento não menciona a inclusão ou não da comunidade no PCF, para fins de realocação e indenização (Brasil; Maceió, 2022). Em seguida, a DPE solicitou que o SGB realizasse vitória técnica na região, para informar se existia o risco de afundamento ou não (DPE, 2022a).

Em outubro do mesmo ano, Prefeitura, MPF, MPE e DPU assinaram o Acordo 3 com a Braskem, para requalificação dos Flexais, não obstante parcela da população local se manifestasse a respeito da realocação e indenização. O acordo dispõe sobre a implementação, no prazo de 24 meses, de 23 medidas socioeconômicas destinadas à requalificação da área. Houve, ainda, definição de pagamento em parcela única, de indenização de R\$ 25.000,00 por núcleo familiar, pelo ilhamento social; e de R\$ 64.000.000,00 (sessenta e quatro milhões) à prefeitura como compensação. Não houve previsão, portanto, de realocação nem de ingresso dessa comunidade no Programa de Compensação Financeira, para ressarcimento pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais.

De acordo com a DPU, o acordo foi feito na perspectiva da “litigância estratégica”:

De posse do laudo antropológico, DPU, MPF e MP/AL impulsionaram tratativas com a empresa Braskem na busca da composição de uma solução extrajudicial, que abrangesse todos os interesses envolvidos. Nesse panorama, a solução híbrida – garantia simultânea do direito à realocação e do direito à revitalização bairro – foi exaustivamente discutida.

Verificou-se forte resistência da Braskem e a inviabilidade jurídica para impor judicialmente a realocação como medida prioritária. No mais, o esvaziamento de mais uma porção territorial de Maceió traria novos desdobramentos, seja pela existência de novas bordas do Mapa, que pleiteariam a saída e a própria mutilização da cidade em sequência; seja pelo deslocamento das pessoas para regiões que já sofrem pela recepção dos realocados área de risco e que os serviços públicos já precisam ser redimensionados.

Ademais, em caso de êxito na realocação, diante da ausência de risco geológico na região, a Braskem – diferentemente do que ocorre com os imóveis desocupados na área de risco – teria a disponibilidade para usar toda aquela área para fins econômicos, o que seria moralmente ilegítimo admitir essa alternativa como medida prioritária (Brasil, 2023g, p. 26, grifo da autora).

Por fim, em relação aos demais atores, destaca-se também o desenvolvimento de projetos e pesquisas, no ambiente acadêmico, especificamente na UFAL, sobre o caso. O primeiro é em relação aos animais domésticos⁴⁴ dos moradores e deslocados da área afetada. Em julho de 2020, foi firmado convênio entre a Braskem, a UFAL e a Fundação Universitária

⁴⁴ No Capítulo 3 será feito um contraponto em relação a este projeto, a partir da perspectiva das vítimas.

de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundepes), criando ações direcionadas para recolhimento, cuidado e guarda temporária desses animais (UFAL, 2020).

Outros projetos versam sobre pesquisa: dos danos ao patrimônio histórico e cultural (UFAL, 2023a), dos impactos na Lagoa Mundaú, inclusive em relação à qualidade da água (UFAL, 2023b), e da análise quali-quantitativa dos incidentes causados pela mineração (UFAL, 2023c). Este último é fruto de parceria entre pesquisadores da UFAL, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Universidade de Brasília (UNB), com financiamento pelo CNPQ.

Em síntese, o período denominado de Fase 2 (2019-2022) é caracterizado pelos três mencionados acordos que foram feitos pela Força-Tarefa com a Braskem, envolvendo diferentes aspectos da reparação individual e coletiva. O Município, que inicialmente não estava participando das negociações com a empresa e se posicionava de forma mais próxima dos afetados, mudou a postura e participou do acordo em relação aos Flexais. O Estado de Alagoas, por sua vez, manteve postura independente e não participou das negociações dos três acordos. A gestão do desastre continuou sendo feita e houve atualização dos Mapas da área de risco. No Quadro 6, abaixo, faz-se um resumo dos atores analisados e de sua atuação.

QUADRO 6 - RESUMO FASE 2 (2019-2022): REALOCAÇÃO E REPARAÇÃO

Fase 2 (2019-2022): Realocação e Reparação (individual e coletiva) – Atores públicos				
	Atores públicos envolvidos	Âmbito	Atuação	Objetivo
1	Ministério Público Federal (MPF)	Federal	▪ Instauração de Inquéritos Cíveis; ▪ Formação de Grupo de Trabalho; ▪ Ajuizamento da 1ª Ação Civil Pública (maio 2019); ▪ Ajuizamento da 2ª Ação Civil Pública (agosto 2019); ▪ Participação na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público estadual e Defensoria Pública Estadual, para indenização dos danos materiais e morais (outubro/2019);	▪ Adoção de medidas jurídicas cabíveis nos assuntos do desastre de competência federal; ▪ Reparação dos danos às vítimas (individuais ou coletivas, deslocadas ou não);
2	Defensoria Pública da União (DPU)	Federal	▪ Procedimento de Assistência Jurídica, para liberação do FGTS; ▪ Assistência jurídica aos moradores e empreendedores afetados; ▪ Participação na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual e Defensoria Pública Estadual, para indenização dos danos materiais e morais (outubro/2019);	▪ Assistência às vítimas; ▪ Reparação dos danos às vítimas (individuais ou coletivas, deslocadas ou não);

3	Ministério Público Estadual (MPE)	Estadual	▪ Procedimentos de acompanhamento do caso; ▪ Criação de Grupo de Trabalho; ▪ Ajuizamento de ação cautelar, com objetivo de bloqueio de bens para indenização dos danos materiais e morais (abril/2019);	▪ Adoção de medidas jurídicas cabíveis nos assuntos do desastre; ▪ Reparação dos danos às vítimas (individuais ou coletivas, deslocadas ou não);
4	Defensoria Pública Estadual (DPE)	Estadual	▪ Ajuizamento de ação cautelar, com objetivo de bloqueio de bens para ressarcimento danos materiais e morais (abril/2019); ▪ Assistência jurídica aos moradores e empreendedores afetados; ▪ Realização de visitas aos Flexais, para oitiva da população (dezembro/2021; fevereiro 2022);	▪ Assistência às vítimas; ▪ Reparação dos danos às vítimas (individuais ou coletivas, deslocadas ou não);
5	Força-Tarefa (MPF, DPU, MPE, DPE)	Federal e Estadual	▪ <u>Negociação e assinatura dos Acordos extrajudiciais de reparação com a Braskem (somente no Acordo 1 estavam os quatro integrantes da Força-Tarefa);</u> ▪ Acompanhamento da implementação dos três Acordos assinados; ▪ Assinatura de aditivos aos Acordos assinados, conforme atualização dos Mapas Oficiais; ▪ Monitoramento da situação do bairro Flexal, com a solicitação de informações à Prefeitura; ▪ Realização de encontros com a população afetada (sem a participação da DPE) (2022);	▪ <u>Negociação e assinatura com a Braskem dos Acordos de reparação;</u> ▪ Monitorar a implementação dos Acordos; ▪ Acompanhamento da situação dos Flexais;
6	Observatório de Causas de Grande Repercussão, CNJ e CNMP	Federal	▪ Acompanhamento do caso; ▪ Realização de reuniões com a empresa; ▪ Alinhamento com os atores públicos envolvidos, de modo a assinar os acordos e implementá-los, retirando as pessoas da área de risco;	▪ Monitoramento do caso; ▪ Alinhamento entre os atores envolvidos, para obtenção de solução célere, preservando a vida das pessoas;
7	Defesa Civil (Nacional, Municipal e Estadual)		▪ <u>Atualização do Mapa de Setorização dos Danos e de Linhas de Ações Prioritárias (julho, setembro e dezembro/2020);</u> ▪ Participação no Comitê de Acompanhamento Técnico, criado para acompanhar as áreas adjacentes ao Mapa; ▪ Acompanhamento das demolições; ▪ Atualização do Plano de Contingência; ▪ Realização de simulados (2020, 2021, 2022 e 2023); ▪ Publicação de laudo a respeito da situação dos Flexais, com posicionamento favorável à realocação dos moradores (2021); ▪ <u>Publicação de Mapa sobre a região dos Flexais (maio/2021);</u> ▪ Publicação de Nota Técnica sobre os Flexais, afirmando que não se trata de área de risco (julho/2022);	▪ <u>Gestão do desastre, em articulação com outros órgãos e com a empresa;</u> ▪ Monitoramento da área de risco; ▪ Fornecimento de informações e orientações à população;

8	Município	Municipal	▪ Não participou dos Acordos 1 e 2 assinados com a empresa; <u>Nova Gestão: 2021-2024</u> ▪ Criação do Gabinete de Gestão Integrada (jan/2021); ▪ Realização de encontros com as vítimas, incluindo os moradores do Flexal; ▪ Posicionamento favorável à realocação dos moradores do Flexal (2021); ▪ Renovação do estado de calamidade pública (abril; setembro/2021); ▪ Inauguração do Centro de Acolhimento e Triagem (maio/2012); ▪ <u>Mudança de posicionamento sobre o Flexal e participação no Acordo 3 assinado com a Braskem (outubro/2022);</u>	▪ <u>Gestão integrada do desastre;</u> ▪ Realização de reuniões com as vítimas; ▪ Acompanhamento da situação do Flexal;
9	Estado de Alagoas	Estadual	▪ Sem participação na negociação e assinatura dos Acordos 1, 2 e 3 com a Braskem; ▪ Criação de Comissão Especial, para estudo dos impactos do desastre (novembro/2021);	▪ Atuação independente, com procedimento de apuração dos danos;
10	Assembleia Estadual	Estadual	▪ Realização de reuniões e audiências públicas sobre o caso; ▪ Tentativa de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito;	▪ Acompanhamento do caso e da gestão do desastre;
Fase 2 (2019-2022): Realocação e Reparação (individual e coletiva) – Outros atores				
	Outros atores envolvidos	Âmbito	Evento	Objetivo
1	Conselhos Profissionais	Estadual	▪ OAB (Comissão de Direitos Humanos): acompanhamento do caso e da situação dos Flexais, participação em reuniões com a comunidade e apresentação de laudo antropológico;	▪ Acompanhamento do caso;
2	Meio acadêmico	Diversos	▪ Realização de projetos e pesquisas sobre o caso;	▪ Realização de pesquisa; ▪ Registro e divulgação de informações do caso;

Fonte: a autora (2025).

A seguir, conclui-se a análise do caso, com a investigação da atuação do poder público e dos outros atores na Fase 3, considerando o recorte temporal da pesquisa.

2.2.3 Fase 3 (2023 a 2024): implementação dos acordos e desdobramentos do caso

O período entendido como Fase 3 (2023 a 2024) é caracterizado pela continuação da implementação dos três acordos assinados na Fase 2 (2019-2022) e a assinatura do Acordo 4, conforme Quadro 7 abaixo.

QUADRO 7 - ACORDO DE REPARAÇÃO ASSINADO NA FASE 3 DO CASO

Acordo extrajudicial de reparação assinado pelo poder público com a empresa Braskem na Fase 3				
Data	Acordo	Partes	Objeto	Processo Judicial vinculado
20/07/2023	Instrumento particular de acordo que celebram Município de Maceió e Braskem (Acordo 4)	Braskem e Município de Maceió	Pagamento de valor a título de compensação, indenização ou ressarcimento ao Município e garantir adesão integral pelo Município aos termos do Acordo Socioambiental	ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000

Fonte: A autora (2024).

Além disso, a Fase 3 é caracterizada por alguns desdobramentos específicos, como a instauração de CPI no Senado Federal e o colapso da Mina 18, paralelamente à gestão do desastre, que continuava sendo feita.

Em março de 2023, no âmbito do Acordo 2 (socioambiental), foram realizadas em Maceió, quatro sessões de escutas públicas, que tinham como propósito promover a participação da comunidade na elaboração do Plano de Ações Sociourbanísticas (PAS). As sessões foram coordenadas pela empresa Diagonal, contratada para conduzir estudos sociais, dentre eles, o Diagnóstico Técnico-Participativo, que embasaria o PAS (Mais diálogos, 2023).

Considerando que havia grande insatisfação das vítimas, deslocados ou não, sobre a condução do estudo pela Diagonal, a participação e a *expertise* dos docentes pesquisadores da UFAL⁴⁵ foi bastante importante. Eles fizeram considerações técnicas e metodológicas a respeito da elaboração do estudo apresentado, destacando a necessidade de revisões.

Conforme relatado nas entrevistas com ex-morador(a) no bairro do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14) e com ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24), posteriormente, foi elaborado e encaminhado à Diagonal o documento denominado “Dossiê crítico sobre as “escutas públicas” da empresa Diagonal, no âmbito do Diagnóstico Técnico-Participativo do Plano de Ações Sociourbanísticas – PAS”. Com base nesse dossiê, e em outras considerações feitas pela população e pelo GGI/Prefeitura Municipal de Maceió, o MPF oficiou à empresa e solicitou formalmente providências, de modo a atualizar os estudos feitos (MPF, 2023b).

Em relação à Força-Tarefa, nessa Fase 3 houve uma mudança na forma de atuação. A DPE, que não participou do Acordo 3 sobre o Flexal e já se posicionava de forma diferente aos

⁴⁵ Aponta-se a participação dos docentes Adriana Capretz, Carolina Gonçalves, Cid Olival, Jéssica Lima, Natallya Levino, Regina Navarro Lins e Wendel Fisher nessas sessões de escuta pública, em março de 2023 (Mais diálogos, 2023).

demais órgãos, ingressou, em 1º de março de 2023, com Ação Civil Pública, solicitando a anulação da cláusula referente aos danos pelo ilhamento social e a realocação da população dos Flexais (DPE, 2023c). O pedido de liminar foi indeferido no mesmo mês e, em janeiro de 2024, um mês após o colapso da Mina 18, houve um novo pedido da DPE, tendo sido autorizada a indenização por danos morais e materiais aos moradores afetados dos Flexais. A DPE manifestou intenção de recorrer da decisão, considerando os baixos valores definidos para indenização (DPE, 2024b).

Este posicionamento da DPE passou a versar também sobre o PCF, acordo no qual ela própria foi signatária. A DPE organizou reunião com advogados dos afetados deslocados, para discussão sobre o valor dos danos morais. Ela destacou o valor único, padrão, pago por núcleo familiar e não por pessoa, cujo pagamento somente poderia ser aceito em conjunto com a indenização por danos materiais, não sendo possível aceitar um e iniciar processo de questionamento do outro (DPE, 2023a, 2023b). O mesmo entendimento foi apresentado em entrevista com membro(a) da Defensoria Pública Estadual em Alagoas (E12).

Por fim, em fevereiro de 2024, representantes da DPE (e da OAB/AL) acompanharam presencialmente audiência ocorrida na Holanda, no âmbito de ação judicial de reparação interposta por um pequeno grupo de vítimas contra a Braskem, em foro estrangeiro. A DPE elaborou relatório sobre o caso, usado no processo pelos afetados deslocados (DPE, 2024a; OAB/AL, 2024).

No âmbito municipal, em abril de 2023, houve reforma secretarial em Maceió e o GGI foi extinto, não havendo mais o órgão responsável pela articulação das ações municipais em relação ao caso (Maceió, 2023a). Contudo, intensificando o movimento de aproximação da gestão municipal com a Braskem⁴⁶, foi assinado outro acordo entre as duas partes, em julho de 2023 (Acordo 4). O Termo de Acordo previu duas grandes ações: pagamento pela Braskem de indenização por danos patrimoniais e extrapatrimoniais ao Município, no valor de R\$ 1.7 bilhão, e adesão integral do Município ao acordo socioambiental urbanístico feito pela Forçatarefa com a Braskem em 2020 (Acordo 2)⁴⁷.

⁴⁶ Destaca-se que esse movimento de aproximação da prefeitura com a Braskem foi iniciado em 2021, com celebração, em 20 de abril, de um protocolo de intenções, renovado em 23 de agosto de 2022. Em 24 de fevereiro de 2022, houve a celebração de um termo parcial de adesão do Município ao Acordo Socioambiental (Braskem, 2023a, p.49, Maceió, 2023c).

⁴⁷ Neste Termo de Adesão Integral, há um tema bastante sensível: o Cemitério de Santo Antônio, localizado no bairro Bebedouro, na área desocupada. Ele continuará sob a gestão do Município, cabendo a este a manutenção do equipamento público, a implementação de novo cemitério fora da área afetada e o fornecimento de jazigo em outro cemitério às famílias que tinha jazidos no Cemitério Santo Antônio (Anexo II). (Maceió, 2023c).

Em relação à indenização, há quitação “plena, rasa, geral, irrestrita, irrevogável e irretratável [...] referente a todos e quaisquer danos patrimoniais e extrapatrimoniais de qualquer natureza, direto e indiretos, eventualmente suportados pelo Município em decorrência e/ou relacionados direta ou indiretamente à extração de sal-gema e/ou ao evento geológico” (Maceió, 2023c, cláusula 4.1).

Também foi pactuada a “transferência da propriedade dos bens públicos imóveis [...] abrangidos pelo Mapa de Linhas de Ações Prioritárias – Versão 4 [vide subcapítulo 2.2.2, Mapa 4], inclusive dos bens de uso comum do povo – tais como logradouros em geral, largos, praças, ruas, jardins, parques, calçadas, entre outros” à Braskem (Maceió, 2023c, cláusula 5.2 [iv])

A Câmara de Vereadores do Município não participou da assinatura e da negociação do referido acordo. Conforme relatado em entrevista com Vereador(a) do Município (E21), alguns vereadores têm questionado a forma como o montante será utilizado e cobrado prestação de contas, com indicação dos projetos que serão realizados. A Câmara de Vereadores do Município havia, inclusive, aprovado Projeto de Lei que determinava que 50% das verbas indenizatórias recebidas pelo Município da Braskem deveriam ser destinadas à compensação financeira dos afetados. O Projeto de Lei foi vetado pelo prefeito e o veto não foi derrubado pela Câmara.

No âmbito estadual, o posicionamento independente da gestão anterior se manteve, mas agora com litigância judicial. A nova administração⁴⁸, alinhada à anterior, tomou posse e por meio da Procuradoria Geral do Estado (PGE), ajuizou ação judicial contra a empresa (processo nº 0708080-72.2023.8.02.0001) (Alagoas, 2023k). Nesta ação, cobra-se reparação pelos danos causados, com destaque para queda na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e prejuízos decorrentes da prévia realização de obras públicas de mobilidade urbana nos bairros que foram desocupados (Alagoas, 2023k).

No mérito, a ação foi deferida, com confirmação da responsabilidade da empresa a respeito dos danos alegados. O valor da indenização ainda não foi definido e será feito em fase judicial posterior (Alagoas, 2023g, 2023k).

Em setembro de 2023 foi criado o “Grupo de Trabalho de Combate ao Crime da Braskem”, com representantes do Estado de Alagoas, municípios vizinhos a Maceió, da PGE/AL, das vítimas e da Braskem. Segundo o Governador, “[...] este Grupo de Trabalho será para assessorar o Estado e as vítimas do caso Braskem durante a renegociação das dívidas.

⁴⁸ É a gestão do atual governador Paulo Suruagy do Amaral Dantas, eleito pelo partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com apoio da gestão anterior. Ele assumiu o cargo em 2023, para mandato no período de 2023-2026.

Estamos do lado do povo, das vítimas que tanto estão sofrendo desde o início do afundamento dos bairros” (Alagoas, 2023f).

O grupo continua realizando reuniões, inclusive com a Braskem. Embora o governo do Estado mantenha posicionamento sobre a importância de participação de representantes das vítimas nas negociações, em dezembro de 2023 um dos participantes publicou carta aberta, desligando-se do Grupo de Trabalho e informando que as vítimas não estão sendo ouvidas e não estão efetivamente participando das negociações (Alagoas, 2023e; Sampaio, 2023).

O posicionamento de litigância judicial do Estado de Alagoas com a Braskem também se manifesta na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental⁴⁹ (ADPF nº 1105⁵⁰) ajuizada em dezembro de 2023, no STF, com o objetivo de anular disposições do acordo realizado entre a Prefeitura e a Braskem. O questionamento versa principalmente a respeito das cláusulas que transferem a propriedade dos imóveis à Braskem e a quitação irrestrita firmada no acordo (Alagoas, 2023l).⁵¹

Esse viés mais independente, ou isolado, do estado de Alagoas também é constatado a partir da atuação da Defesa Civil Estadual, nem sempre envolvida na atuação conjunta das Defesas Cíveis do Município e da União, conforme abordado na Fase 2.

No âmbito do poder legislativo federal, manteve-se o posicionamento de realização de audiências públicas e criação de Comissões específicas sobre o caso, conforme indicado na análise da Fase 1. Na Câmara dos Deputados, uma segunda Comissão foi criada em 30 de março de 2023, oriunda de pedido de um grupo de deputados de Alagoas, “destinada a acompanhar e fiscalizar os danos sociais, ambientais e econômicos, dentre outros, causados pelo afundamento do solo na cidade de Maceió-AL” (Brasil, 2023b). Denominada de Comissão Externa sobre o Colapso do Solo em Bairros de Maceió/AL, ela foi coordenada pelo deputado federal Alfredo Gaspar, antigo membro do Ministério Público Estadual de Alagoas e participante do primeiro acordo com a empresa.

Assim como na primeira Comissão criada (em 2019), nesta segunda (2023) a proposta era realizar visitas técnicas em Maceió e audiências públicas em Brasília, com participação de

⁴⁹ De acordo com Glossário Jurídico do STF, a ação denominada Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma “[a]ção de competência originária do STF, com efeitos *erga omnes* e vinculantes, que visa reparar ou evitar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Como instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, também caberá para questionar a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição Federal de 1988. Possui caráter subsidiário, sendo incabível sua propositura quando houver qualquer outra medida eficaz para sanar a lesividade. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF/1988.” (STF, 2024a).

⁵⁰ Um resumo da ação pode ser encontrado no despacho inicial da Ministra Carmen Lúcia, relatora do processo (Brasil, 2024i).

⁵¹ Em junho de 2024, a ação foi julgada improcedente, sob a justificativa de a ADPF não ser o meio processual adequado para este tipo de solicitação (STF, 2024; Brasil, 2024j).

representantes de órgão públicos envolvidos, da empresa Braskem e da população afetada (Brasil, 2023b, 2023c, 2023d).

Foi no âmbito desta Comissão que ocorreu uma audiência, em 12 de dezembro de 2023, com a participação de representantes da Agência Nacional de Mineração (ANM), Serviço Geológico do Brasil (SGB) e Instituto do Meio Ambiente (IMA/AL). Neste encontro, um importante aspecto atualizado foi a respeito do início do processo de subsidência. O SGB teve acesso a relatório elaborado por consultoria contratada pela Braskem, baseado na análise de dados de quatro diferentes satélites. Ficou evidenciado que o processo de subsidência teve início em 2004, e não em 2010 ou 2016, como apontado anteriormente.

No período de 2004 a 2013, houve um acumulado da ordem de 400 milímetros de subsidência (Kuhlmann, 2023, 2h09min a 2h16min). Esta constatação é bastante importante, pois evidencia um processo de subsidência ao longo do tempo e confronta informações passadas pelos órgãos fiscalizadores (ANM e IMA/AL), de que não tinham conhecimento da subsidência e que a Braskem não apresentou nenhuma informação sobre isso em seus relatórios enviados no processo de fiscalização.

Já no Senado Federal, em 8 de maio de 2023, no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), resultante de requerimento do Senador Renan Calheiros, foi realizada audiência pública sobre o caso, com o objetivo de discutir a reparação às vítimas, em meio às notícias de possível venda da companhia (Brasil, 2023n).

Em 12 de setembro de 2023, o referido senador também foi autor de requerimento para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)⁵², para investigar a responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem em decorrência do desastre em Maceió, Alagoas (Brasil, 2023o).

Esta CPI⁵³ ouviu representantes dos afetados e/ou deslocados, servidores públicos e dirigentes da Braskem, concluindo seus trabalhos em maio de 2024, com a apresentação de

⁵² Diferentemente das demais comissões citadas no âmbito do Congresso Federal, a CPI tem “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais [...] para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (Brasil, 1988, art. 58 § 3º). Ela exerce atividade fiscalizatória, podendo realizar atos como “inquirir testemunhas (que têm o compromisso de dizer a verdade); ouvir suspeitos (que têm o direito ao silêncio para não se incriminarem); prender (somente em caso de flagrante delito); [...] quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados, desde que por ato devidamente fundamentado” (Senado Federal, 2021c).

⁵³ A CPI foi presidida pelo senador Omar Aziz (PSD/AM), com relatoria dos senadores Rogério Carvalho (PT/SE) e Jorge Kajuru (PSB/GO) (Senado Federal, 2024). O Senador Renan Calheiros, responsável pelo requerimento de abertura da CPI, acabou não sendo indicado como presidente da comissão. Foi relatado o seu envolvimento pretérito com a empresa mineradora, então denominada Salgema, o que poderia comprometer a imparcialidade daquela investigação. O fato trazido se referia ao período de 1993 a 1994, quando o senador foi vice-presidente da estatal Petroquisa e, conseqüentemente, exerceu a vice-presidência de empresas controladas pela estatal, dentre elas a Salgema. Posteriormente, a Salgema foi privatizada e, em 2002, foi criada a Braskem.

Relatório Final. O documento aborda diversos temas tratados nesta pesquisa, como o modelo de fiscalização (ANM e IMA/AL), a mineração “ambiciosa da empresa”, os acordos de reparação realizados, as particularidades do PCF, os diversos danos causados pelo desastre e a situação dos moradores das regiões em condição de ilhamento socioeconômico (região dos Flexais e adjacências)⁵⁴.

Por fim, destaca-se que a CPI fez diversas recomendações, dentre elas, de revisão do Acordo 1 (PCF), ampliação do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias e de indiciamento criminal de diversas pessoas jurídicas (incluindo a Braskem e empresas que faziam consultorias para ela) e físicas (incluindo empregados da Braskem e servidores públicos do DNPM/ANM e do MME) por crimes ambientais, de corrupção, contra a ordem econômica, entre outros (Brasil, 2024g, p. 526-630).

A respeito da responsabilização penal dos envolvidos no caso, em dezembro de 2023, a Polícia Federal deflagrou a operação “Lágrimas de Sal”, para apurar a responsabilidade da empresa Braskem em relação à exploração do sal gema e ao processo de subsidência em Maceió (Brasil, 2023j). Em novembro de 2024 (após o relatório da CPI com a recomendação de indiciamentos), o inquérito policial foi concluído e 20 pessoas foram indiciadas (Brasil, 2024c).

Outro aspecto bastante importante, nessa Fase 3, foram os novos tremores no solo, ocorridos em novembro de 2023, na região da Mina 18, submersa na Laguna Mundaú. Em 10 de dezembro, houve o efetivo colapso da cavidade. Este desastre mobilizou diversos atores, cujas ações se materializaram no aumento do monitoramento da região por diversos órgãos, adoção de medidas emergenciais para população em área de risco, novas medidas judiciais em razão da publicação de novo Mapa, e outras demandas de fiscalização.

No âmbito federal, o Observatório de Causas de Grande Repercussão passou a monitorar o caso com nível máximo de atenção (CNJ, 2023). O SGB, a ANM e o MME, estavam acompanhando a situação em diálogo com autoridades municipais e estaduais. Em seguida,

Em 01/12/2023, o Comitê de Gerenciamento de Crise do Ministério de Minas e Energia instituiu, por meio da Resolução nº 7/23, sala de situação (SaSit) para gerenciar ações relacionadas à situação de instabilidade geológica em Maceió. A SaSit é composta por representantes da SNGM, do Gabinete do Ministro de Estado de Minas e Energia, da Secretaria-Executiva do MME, do SGB/CPRM e da ANM (Brasil, 2023m, p.3).

⁵⁴ Estes temas são tratados especialmente nos Capítulos 7 (reparações), 8 (responsabilidades) e 10 (recomendações) do relatório da CPI (Brasil, 2024g, p. 403-478; 479-525, 603-660).

No âmbito Municipal, a Prefeitura de Maceió instaurou o Gabinete para Enfrentamento da Crise, composto por diversas secretarias e pela Defesa Civil, para coordenar as ações e elaborar novo plano de contingência e novo plano de evacuação (Maceió, 2023e, 2023i). Considerando a gravidade que o colapso da mina 18 poderia gerar, houve união de esforços, no início de dezembro de 2023, de diversos atores públicos – Município, Câmara de Vereadores, Deputados Federais, Senadores, Defesa Civil (Nacional e Municipal) – para o gerenciamento da crise. O foco, segundo o prefeito de Maceió e o presidente da Câmara dos Deputados na época, era uma atuação preventiva, para salvar e preservar vidas (Maceió, 2023m, 2023n).

Famílias foram retiradas dos imóveis em áreas de risco e realocadas temporariamente em escolas públicas (Maceió, 2023d). Houve a interdição da pesca e navegação em trecho da Lagoa Mundaú, com distribuição de cesta básica aos pescadores e marisqueiros impedidos de trabalhar⁵⁵ (Maceió, 2023k). Também foi declarada situação de emergência por 180 dias, pelo Decreto Municipal nº 9.643 de 29 de novembro, o que foi seguido por reconhecimento do governo Federal (Maceió, 2023b; Brasil 2023i). Além da atuação preventiva, a prefeitura sinalizou que continuaria cobrando a empresa Braskem pela responsabilidade dos danos – ambientais, sociais, psicológicos, entre outros – causados (Prefeitura Maceió, 2023j, 2023l).

Na Câmara Municipal, em específico, houve nova iniciativa de se instaurar Comissão Especial de Inquérito, a partir de requerimento da vereadora Tereza Nelma Porto Viana Soares (Jornal de Alagoas, 2024a, 2024b, Soares, 2023). O objetivo seria apurar as ações da Braskem no caso, visando o dimensionamento dos diversos danos causados e as devidas compensações financeiras⁵⁶ (Soares, 2023).

O Governo estadual, mantendo seu posicionamento independente, criou Gabinete de Crise próprio, sem envolvimento com a prefeitura (Alagoas, 2023h, 2024b). Houve, inclusive, manifestação contrária ao órgão municipal, quando o governador se pronunciou no sentido de ser em favor da desapropriação da área desocupada. Esta postura se coaduna com o ajuizamento da ADPF 1105, acima comentada. Além disso, foi feita reunião com a Advocacia Geral da União, em dezembro de 2023, para discussão sobre o ressarcimento das vítimas (Brasil, 2023a).

O IMA/AL, no âmbito da fiscalização estadual ambiental, também autuou e aplicou multas a Braskem e, após o colapso da Mina 18, solicitou diagnósticos e planos ambientais atualizados à empresa, considerando possíveis impactos do ocorrido à fauna, flora e laguna

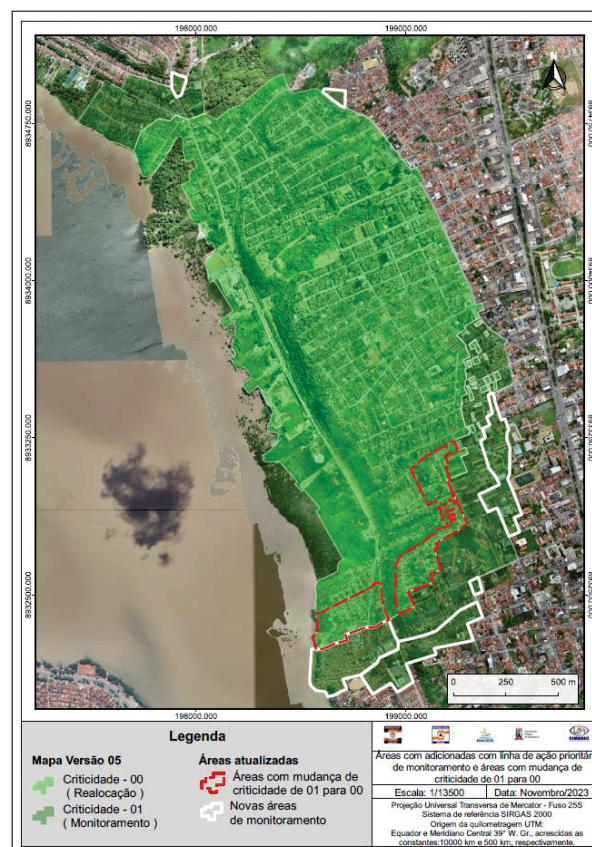
⁵⁵ Posteriormente, em fevereiro de 2024, houve acordo para que a Braskem pagasse indenização aos pescadores e marisqueiros, em razão da restrição de navegação e pesca na Lagoa Mundaú (DPU, 2024a).

⁵⁶ Até 19 de fevereiro de 2024, tinham sido coletadas sete assinaturas, sendo necessárias nove para abertura do procedimento (Jornal de Alagoas, 2024a, 2024b).

(Melo, 2023, 48min a 52min; IMA, 2023i). Em relação à possível contaminação da água da Lagoa Mundaú, o IMA/AL está desenvolvendo estudo, em conjunto com a Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e, até o momento, os resultados apresentados por eles não indicam alteração na água (IMA, 2023j; UFAL, 2023b).

Uma outra frente de atuação em relação ao colapso da Mina 18 está relacionada à Força-Tarefa e aos desdobramentos sócio-político-jurídicos da atualização do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias, apresentado a seguir.

MAPA 6 -VERSÃO 5 DO MAPA DE LINHAS E AÇÕES PRIORITÁRIAS (DEZEMBRO DE 2023)



Fonte: Brasil *et al.* (2023).

A quinta versão do Mapa foi publicada em 30 de novembro de 2023, em razão de decisão liminar em Ação Civil Pública (autuada sob nº 0813725-97.2023.4.05.8000) ajuizada pela Força-Tarefa, sem a participação da DPE (MPF, 2023c). Em conjunto com a atualização, foi autorizada liminarmente a inclusão no PCF dos moradores/empreendedores das novas áreas indicadas como criticidade 00 (área destacada em vermelho, no mapa acima). Já para os moradores da área de criticidade 01, a decisão foi por

1. inclusão facultativa no Programa de Compensação Financeira (PCF); [ou]
2. acesso a um Programa de Reparação do Dano Material, provocado pela desvalorização do imóvel, bem como o dano moral sofrido em decorrência da inclusão do imóvel na Mapa de Linha de Ações Prioritárias - Versão 5 e em razão do rebaixamento da qualidade de vida, em valor a ser definido em sede de liquidação de sentença, sem a necessidade de desocupação/relocação, cujo valor mínimo poderá ser fixado por esse juiz. (MPF, 2023d).

A Braskem não cumpriu a determinação judicial e não incluiu no PCF os moradores afetados das novas áreas de criticidade 00. Em seguida, a empresa recorreu judicialmente e obteve suspensão desta decisão liminar⁵⁷. Em 13 de dezembro de 2023, a Força-Tarefa (sem a participação da DPE) realizou audiência de conciliação com a Braskem e diante da não realização de acordo para cumprimento imediato da liminar indicada solicitou novo bloqueio de verbas da empresa no valor de R\$ 1 bilhão (MPF, 2023e).

A Força-Tarefa também expediu a recomendação nº 33/2023, para que a Braskem custeasse auxílio aos pescadores e aos marisqueiros, impedidos de navegar e trabalhar na Lagoa Mundaú em razão do colapso da Mina 18 (MPE, 2023; MPF, 2023a). Em fevereiro de 2024, foi assinado acordo com a Braskem para indenização dos pescadores e marisqueiros afetados pela proibição de navegação:

O acordo foi resultado de uma recomendação feita pela DPU, Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL) e Ministério Público Federal (MPF), e aconteceu no âmbito de uma das ações civis públicas ajuizadas pela Fepeal [Federação de Pescadores de Alagoas] e pela CNPA [Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores], nas quais a DPU atuou como custos vulnerabilis (guardião dos vulneráveis) (DPU, 2024a)

Em janeiro de 2024, por fim, membros do Observatório e da Corregedoria Nacional de Justiça realizaram uma inspeção extraordinária, mediante visita de três dias em Maceió, para acompanhamento do caso. Foram feitas reuniões com representantes dos órgãos envolvidos – Prefeitura, Governo do Estado, Poder judiciário, poder legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros - e com os moradores afetados e deslocados. Também houve visita da comitiva ao bairro do Flexal, área de isolamento socioeconômico que passa por processo de requalificação, conforme Acordo 3, a despeito do movimento dos moradores de solicitar a realocação (CNJ, 2024b; CNMP, 2024; Alagoas, 2024a, 2024c).

Um último aspecto do caso a ser mencionado nesta Fase 3 é em relação a iniciativas de atores da sociedade civil, como ativistas, cineastas e jornalistas. Embora não sejam atores

⁵⁷ Esta decisão liminar foi suspensa no Tribunal Regional da 5ª Região, em 22 de janeiro de 2024. Até o encerramento desta pesquisa, não havia ocorrido o julgamento do mérito da ação.

públicos, eles atuaram notadamente no tocante a registro, preservação da memória e divulgação de informações. A atuação deles deu espaço e voz aos afetados, deslocados ou não, permitindo que houvesse uma outra perspectiva de narrativa do caso (a partir das vítimas), além daquelas divulgadas pelo poder público e pela empresa.

O Observatório da Mineração, “centro de jornalismo investigativo e *think thank* focado no setor extrativo”, criado em 2015, é um exemplo de iniciativa que traz uma abordagem ao caso focada nos impactos da mineração, com reportagens e registro sobre os danos causados pelo desastre e a dor dos atingidos (Observatório da Mineração, 2024).

O Observatório Caso Braskem, gerido pelo *LabHacker*, é outra iniciativa neste sentido, com o objetivo de apresentar dados sobre o caso, promovendo transparência. Tem página eletrônica na rede social *Instagram*, em que publica diversas informações e promove discussões sobre o desastre.

O *Lab Hacker*, em parceria com outros ativistas e financiados pelo Edital ECOAR do Instituto de Desenvolvimento e Direitos Humanos, participou da 53ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2023, quando apresentou internacionalmente o caso, com todas as suas violações de direitos humanos (Jornal de Alagoas, 2023). No período de 19 a 22 de janeiro de 2024, ele organizou o 1º Laboratório Cidadão do Caso Braskem, em Maceió, com o objetivo de discutir soluções para o desastre. O evento contou com a participação de ativistas de diferentes regiões do Brasil, representantes das vítimas e membros da comunidade acadêmica.

Outra iniciativa associada ao *LabHacker* é o documentário interativo “Histórias do subsolo”. A partir de uma experiência imersiva e com diferentes instrumentos – fotos, vídeos, documentos, entrevistas - o expectador percorre 14 capítulos sobre o caso, desde a instalação da empresa Salgema até o debate atual sobre o futuro da cidade. Trata-se de importante repositório, com muitos documentos históricos e registro de diversos atores envolvidos, tendo, inclusive, contribuído para a realização desta pesquisa (*LabHacker et al.*, 2024).

Diversos documentários e séries de reportagens especiais têm sido realizados sobre o caso, promovendo o registro das informações e o fornecimento de espaço para que os afetados possam manifestar-se a respeito de sua dor. Neste sentido, destacam-se:

- a) documentários produzidos pelo cineasta Carlos Pronzato, “A Braskem passou por aqui: a catástrofe de Maceió” (Pronzato, 2021) e “A Braskem também passou por aqui: a tragédia dos flexais” (Pronzato, 2023);

- b) o documentário “A Braskem não vai me derrubar: os impactos na vida dos empreendedores dos bairros atingidos”, fruto do registro das entrevistas conduzidas em pesquisa de doutorado de Marcelo Lima Verde (Verde; Instiga Audiovisual, 2024);
- c) o documentário “Aqui Fomos Felizes”, dirigido por Marlom Meirelles (Meirelles, 2023);
- d) a série de seis reportagens produzidas pela jornalista Heloísa Vilela, no âmbito do Instituto Conhecimento Liberta (ICL, 2023a, 2023b, 2023c, 2023d, 2023e, 2023f).

Em conclusão, a respeito desta Fase 3, pontua-se que os acordos assinados com a empresa continuam sendo implementados e são cobradas dela novas ações de monitoramento, considerando o colapso da Mina 18 e a possibilidade de isso ocorrer com outras cavidades (Brasil, 2023k, 2023l; Melo, 2023, 48min40seg a 52min; Alagoas, 2023i, 2023j, 2024b).

Especificamente em relação à Força-Tarefa, foi nessa Fase que houve a evidência do posicionamento que passou a ser adotado pela DPE, inclusive questionando judicialmente acordos feitos por ela e pelas demais instituições com a Braskem. O Município continuou em seu movimento de aproximação e alinhamento com a Braskem. Já o Estado de Alagoas intensificou seu posicionamento independente, com ações judiciais contra a empresa.

A voz das vítimas, deslocadas ou não, por sua vez, encontrou novos espaços para reverberar. Além das participações que já vinham ocorrendo nas audiências públicas, destacaram-se as iniciativas da sociedade civil, que possibilitaram a apresentação e o registro de novas versões do desastre, do sofrimento vivido. A CPI também foi um espaço público que propiciou essa participação direta das vítimas, em confronto com outras narrativas já estabelecidas. Ela registrou publicamente o histórico do caso e fez recomendações de indiciamento criminal dos envolvidos, revisão dos Mapas e de regras estabelecidas nos Acordos 1 e 3 (Brasil, 2024g). Como síntese desta Fase 3, a seguir, apresenta-se o Quadro 8.

QUADRO 8 - RESUMO FASE 3 (2023-2024): IMPLEMENTAÇÃO DOS ACORDOS DE REPARAÇÃO E DESDOBRAMENTOS DO CASO

Fase 3 (2023-2024): Implementação dos Acordos e Desdobramentos do Caso - Atores públicos				
	Atores públicos envolvidos	Âmbito	Atuação	Objetivo
1	Força-Tarefa (MPF, MPE e DPU, agora sem a participação da DPE)	Federal e Estadual	▪ Acompanhamento do cumprimento dos Acordos; ▪ Ajuizamento de Ação Civil Pública, demandando a atualização do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias, a partir de informações recebidas do Comitê	▪ Monitorar a implementação dos Acordos; ▪ Acompanhamento da situação da Mina 18; ▪ Adoção de medidas jurídicas cabíveis nos

			Técnico de Acompanhamento (novembro/2023); ▪ Acompanhamento da situação do colapso da Mina 18, conforme temas de suas atribuições legais;	assuntos do desastre, conforme competência legal de cada um;
2	Defensoria Pública Estadual	Estadual	▪ <u>Ajuizamento de Ação Civil Pública, solicitando anulação de cláusulas do Acordo 3 (Flexais) (março/2023);</u> ▪ Realização de reuniões com vítimas e seus advogados, para discussão sobre o pagamento do dano moral padrão, por núcleo familiar no âmbito do Acordo 1; ▪ Participação na Holanda, de audiência de ação das vítimas contra Braskem (fevereiro/2024);	▪ Assistência às vítimas; ▪ Revisão das regras pactuadas (Acordos 1 e 3); ▪ Monitoramento da situação das vítimas da região dos Flexais;
3	Defesa Civil (Nacional, Estadual e Federal) e Serviço Geológico do Brasil	Federal, Estadual e Municipal	▪ <u>Continuação da gestão do desastre;</u> ▪ Atuação em relação ao colapso da Mina 18, com monitoramento da região, evacuação das pessoas que ainda permaneciam na área de risco; ▪ Publicação da quinta versão do Mapa de Linhas e Ações Prioritárias (dezembro/2023);	▪ Gestão do desastre; ▪ Atuação preventiva em relação ao colapso da Mina 18; ▪ Monitoramento da região de risco;
4	Município de Maceió	Municipal	▪ Extinção do Gabinete de Gestão Integrada (abril/2023); ▪ <u>Assinatura do Acordo 4 com a Braskem (julho/2024);</u> ▪ Criação de Gabinete para Enfrentamento da Crise para lidar com a situação do colapso da mina 18 (novembro/2023); ▪ <u>Declaração de situação de emergência por 180 dias (novembro/2023)</u>	▪ Gestão do desastre; ▪ Reparação dos danos;
5	Câmara de Vereadores de Maceió	Municipal	▪ Não participou da negociação e assinatura do Acordo 4 com a Braskem (julho/2024); ▪ Alguns vereadores têm questionado a forma de gestão dos recursos, cobrando prestação de contas por parte da Prefeitura; ▪ Nova tentativa de instaurar Comissão Especial de Inquérito para apurar as ações da Braskem e os danos causados (dezembro/2023);	▪ Monitoramento do desastre; ▪ Fiscalização das ações do Município em relação ao desastre e ao Acordo 4;
6	Estado de Alagoas	Estadual	▪ Ajuizamento de Ação judicial contra a Braskem, demandando a reparação dos danos causados (abril 2023); ▪ Criação do “Grupo de Trabalho de Combate ao Crime da Braskem” (setembro/2023); ▪ Ajuizamento de ADPF, solicitando anulação do Acordo 4 (dezembro 2023); ▪ Instauração de Gabinete de Crise para lidar com a situação do colapso da Mina 18 (novembro/2023);	▪ Atuação judicial para reparação dos danos sofridos; ▪ Mapeamento das consequências do desastre; ▪ Gestão da situação do Colapso da Mina 18;

7	Instituto do Meio-Ambiente	Estadual	▪ Autuação e aplicação de multas à Braskem pelo colapso da Mina 18 (dezembro/2023); ▪ Realização de pesquisa sobre impactos do colapso da Mina 18 na Lagoa Mundaú	Fiscalização em relação à questão ambiental;
8	Senado Federal	Federal	▪ Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para apurar investigar a responsabilidade jurídica da empresa Braskem no caso (setembro/2023); ▪ Publicação do Relatório Final da CPI (maio/2024);	Apuração de informações sobre o caso;
9	Câmara dos Deputados	Federal	▪ Criação de Comissão Externa sobre o Colapso do Solo em Bairros de Maceió/AL (março/2023); ▪ Realizações de audiências e visitas à Maceió, para consecução dos trabalhos da referida Comissão Externa;	Apuração de informações sobre o caso;
Fase 3 (2023-2024): Implementação dos Acordos e Desdobramentos do Caso - Atores públicos				
	Outros atores envolvidos	Âmbito	Evento	Objetivo
1	Meio Acadêmico	Diversos	▪ Condução de projetos e pesquisas sobre o caso; ▪ Participação em audiências públicas;	▪ Realização de pesquisa; ▪ Registro e divulgação de informações sobre o caso;
2	Observatório da Mineração	Diversos	▪ Publicação de reportagens com informações e dados sobre a mineração no Brasil e em Maceió;	▪ Registro e divulgação de informações sobre o caso; ▪ Preservação da memória; ▪ Espaço de fala às vítimas;
3	Observatório Caso Braskem (<i>Lab Hacker</i>)	Diversos	▪ Página eletrônica, com divulgação de informações sobre o caso; ▪ Realização do 1º “Laboratório Cidadão do Caso Braskem”; ▪ Documentário interativo “Histórias do Subsolo”;	
4	Cineastas, jornalistas e pesquisadores	Diversos	▪ Produção de documentários e reportagens audiovisuais sobre o caso;	

Fonte: a autora (2025).

Com o propósito de concluir este capítulo, analisa-se agora a forma pela qual a Braskem e os atores públicos perceberam o desastre como problema e adotaram soluções.

2.3 A PERCEPÇÃO DO PROBLEMA

O objetivo desse subcapítulo é apresentar a compreensão dos atores públicos e da Braskem a respeito do caso, ou seja, quais problemas foram percebidos e quais soluções foram

buscadas. Para tanto, são utilizadas as fontes primárias e secundárias já indicadas no capítulo, considerando o referencial teórico de análise de conteúdo (Bardin, 2016) e dos Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2014).

Inicia-se pela empresa Braskem. Desde o seu primeiro relatório de gestão, emitido após o tremor em 2018, a Braskem se posicionou pública e institucionalmente em relação ao caso, indicando sua atuação responsável, disposição de cooperação com o poder público, inclusive mediante assinatura de acordos e temos de cooperação, e sua preocupação com a segurança das pessoas. A título de exemplo, cita-se a apresentação do vice-presidente da Braskem, Marcelo Arantes de Carvalho, em audiência pública no Senado Federal, em 24 de novembro de 2021 (Carvalho, M.A. de, 2021, 3h45min a 4h23min), em que todos esses aspectos aparecem expressamente, e os trechos abaixo, extraídos dos relatórios anuais de gestão da empresa:

- A Braskem assinou um acordo para implantação de medidas emergenciais no bairro e tem prestado apoio, informações e colaborado com as autoridades públicas competentes sobre o tema (Braskem, 2019, p. 65, grifo da autora);
- Nossa avaliação é que a companhia tem lidado de forma responsável com o assunto, com uma equipe ampla e qualificada – são pelo menos 1.200 pessoas diretamente envolvidas – para solucionar as questões relacionadas ao evento (Braskem, 2022d, p. 4, grifo da autora);
- Em relação ao evento geológico de Alagoas, reafirmamos nosso compromisso com a segurança das pessoas e das comunidades em nossa área de atuação [...] A partir de acordos com as autoridades, extinguímos duas ações civis públicas contra a Braskem (Braskem, 2021b, p.4, grifo da autora);
- Atuamos de forma responsável nessa questão, assinando acordo em janeiro de 2020 para desocupação das áreas de risco apontadas pela Defesa Civil e também apoiando estudos para melhor compreensão do fenômeno e potenciais alternativas de soluções para suas consequências, conduzidos pelas instituições mundiais que detêm expertise no assunto (Braskem, 2020, p. 5, grifo da autora);
- A segurança das pessoas é parte inegociável da nossa atuação ética e responsável. Nesse aspecto, o Conselho de Administração continua acompanhando de perto as decisões da companhia em relação às comunidades afetadas pelo evento geológico em Maceió. Os programas dedicados à realocação segura e justa das famílias, bem como o plano de reparação sociourbanístico da região, estão progredindo conforme o esperado, com a dedicação integral de mais de 1.400 pessoas e em alinhamento com as autoridades (Braskem, 2023e, p.7, grifo da autora).

É este também o direcionamento da comunicação feita nas páginas eletrônicas da empresa (*site* “Braskem: Alagoas” e *site* “Braskem: nossos compromissos com Maceió”) (Braskem, 2024b, 2024m), nos informes mensais publicados com atualização sobre o caso (Braskem, 2025) e no canal denominado Compromissos Braskem, alocado na plataforma *Youtube* (Braskem, 2024l). Dos 64 vídeos disponibilizados até 29 de fevereiro de 2024, em 25 deles há menção sobre a segurança, seja das pessoas e/ou da região. E, em 18 deles, há referência ao fato de que o trabalho realizado pela Braskem é acompanhado pelo poder público,

havendo diálogo e cooperação com as autoridades públicas (Braskem, 2024l). Para exemplificação desta comunicação nos vídeos, destacam-se alguns trechos:

- O programa de compensação financeira e apoio a realocação está completando 2 anos de trabalho e compromisso com a segurança das pessoas em Maceió. [...] Todos os avanços do programa são acompanhados de perto pelas instituições e órgãos públicos” (Braskem, 2022b, grifo da autora);
- Hoje no Braskem explica vamos falar sobre os semáforos inteligentes, que vão reduzir o tempo de viagem e umentar a segurança no trânsito da Fernandes Lima e Durval de Goes Monteiro [...] vai deixar o trânsito mais fluido e seguro para pedestres, motoristas e ciclistas (Braskem, 2023d, grifo da autora);
- Com foco na segurança das pessoas e solução do fenômeno geológico, a Braskem segue com os trabalhos de fechamento e preenchimento dos poços de sal. [...] Sondas, misturadores, esteiras transportadoras e outros equipamentos são utilizadas para realização das atividades, que são acompanhadas de perto pelos órgãos competentes [Agência Nacional de Mineração (ANM) e Defesa Civil Nacional e Municipal]. Para ter mais agilidade o trabalho é feito 24 horas por dia, 7 dias por semana, por profissionais devidamente autorizados a circular naquela área e que seguem rigorosos procedimentos de segurança (Braskem, 2022a, grifo da autora).

Nos documentos direcionados aos investidores, a empresa indica a segurança como um aspecto fundante de sua estratégia corporativa e entende as “operações seguras como VALOR PERMANENTE E NÃO NEGOCIÁVEL” (Braskem, 2024j, p. 44, destaque no original). Em página eletrônica de esclarecimento sobre controvérsias, no primeiro item sobre extração de sal-gema em Maceió (AL), a empresa destaca o que segue:

Para garantir a segurança das comunidades, em 14 de novembro de 2019, com base nos resultados dos estudos realizados, a Braskem propôs a criação de uma área de resguardo no entorno de determinados poços, em coordenação com a Defesa Civil e demais autoridades. [...]

A Braskem vem empreendendo esforços e colaborando com o poder público, adotando medidas para a realocação dos moradores, pagamento de compensação financeira, estabilização e monitoramento dos poços e para garantir a assistência aos residentes e a sua mobilidade urbana (Braskem, 2024p, grifo da autora).

Um outro aspecto presente na comunicação da empresa é a forma como ela se refere ao que está ocorrendo em Maceió. A comunicação é sistemática e padronizada ao indicar que se trata de um fenômeno ou evento geológico, sem menção ao fato de que ele é consequência da extração de sal-gema, realizada por ela mesma, caracterizando-se como desastre. Esse formato de comunicação está presente nos relatórios integrados de gestão⁵⁸, nos informes

⁵⁸ A título de exemplo, citam-se estes trechos dos relatórios de gestão: “Outro assunto que recebeu toda a atenção necessária em 2019 foi o fenômeno geológico que causou o afundamento de algumas áreas de quatro bairros de Maceió (AL)” (2020, p.5, grifo da autora); “A Braskem tem como valor inegociável a segurança das pessoas e, desde a ocorrência do evento geológico em Maceió (AL), em 2018, esta foi a principal preocupação”. (Braskem, 2022d, p. 27).

atualizados sobre caso, nos documentos para os investidores⁵⁹, nas divulgações de fatos relevantes⁶⁰, nos vídeos no canal Compromissos Braskem⁶¹ e nas falas dos dirigentes⁶². Não há menção ao termo desastre.

Além de denominar o ocorrido a partir da perspectiva da natureza, indicando tratar-se de um fenômeno natural, sem mencionar suas causas antrópicas, a empresa também não reconhece sua responsabilidade, a despeito de sua cooperação com o poder público e da assinatura de diversos acordos:

Salientamos que as obrigações e ações que assumimos nas áreas de risco não significam o reconhecimento de responsabilidade sobre a ocorrência de rachaduras nos bairros, conforme esclarece o acordo. Até o momento, não há conclusão sobre as causas do fenômeno geológico. Sendo assim, continuamos a investir em estudos e pesquisas que tratam da sua origem, conduzidos por organizações internacionais renomadas, como Instituto de Geomecânica de Leipzig (IFG), da Alemanha, Universidade de Houston (EUA), BRGM - Bureau de Recherches Géologiques et Minières (França), Imperial College (Inglaterra) e ACCMS - Consultoria de Professores da USP. Seguiremos cumprindo nosso papel como uma empresa responsável e comprometida com a segurança das pessoas, tanto de nossos Integrantes quanto das comunidades onde atuamos, buscando respostas definitivas e tomando atitudes sólidas e objetivas para a solução do problema e seus impactos (Braskem, 2020, p.23, grifo da autora).

Na página de esclarecimento de controvérsias para os investidores, a empresa indica que “foi publicado, em maio de 2019, um relatório do Serviço Geológico do Brasil (SGB) que indicou possível relação entre o fenômeno geológico e as atividades de extração realizadas pela Braskem” (Braskem, 2024p, grifo da autora) e reitera sua atuação amparada em estudos técnicos e baseada no diálogo com o poder público, sempre com foco na segurança:

A Braskem vem empreendendo esforços e colaborando com o poder público, adotando medidas para a realocação dos moradores, pagamento de compensação financeira, estabilização e monitoramento dos poços, bem como garantir a assistência aos residentes e a sua mobilidade urbana.

Com apoio de instituições independentes e especialistas renomados nacional e internacionalmente, realizou e segue desenvolvendo estudos focados no entendimento do fenômeno geológico, bem como na análise da estabilidade dos poços de sal-gema, que não mais operam. Os resultados dos estudos são compartilhados periodicamente com a ANM e demais autoridades competentes, com as quais a Companhia mantém constantes diálogos. (Braskem, 2024p).

⁵⁹ Vide Braskem, 2024p, p. 58-68. Nas páginas da apresentação que versam sobre o caso de Maceió, o termo fenômeno/evento geológico aparece 7 vezes.

⁶⁰ A expressão evento ou fenômeno geológico é utilizada nos Fatos Relevantes datados de 30 e 11 de novembro de 2023, 27 de junho de 2023, 30 de dezembro de 2020, 26 de novembro de 2020, 15 de setembro de 2020, 14 de novembro de 2019, 26 de junho de 2019, 09 de maio de 2019, 14 de abril de 2019 (Braskem, 2024o).

⁶¹ Considerando o recorte temporal da pesquisa, com coleta de dados finalizada em 29 de fevereiro de 2024, foi apurado que o termo aparece em 3 vídeos do canal, datados de 22 de agosto de 2022, 14 de novembro de 2022 e 12 de dezembro de 2022 (Braskem, 2024l).

⁶² Em audiência no Senado Federal em 21 de novembro de 2021, foi dito que um dos princípios direcionadores era o entendimento do fenômeno geológico (Carvalho, M. A. de, 2021, 3h44min a 3h45min).

Este padrão de comunicação alcançou, inclusive, o Acordo 1, no qual consta expressamente que: “Todas as obrigações assumidas pelas Partes neste Termo não importam em reconhecimento da responsabilidade da Braskem pela desocupação das áreas de risco ou pelos impactos PBM⁶³ e não poderão ser interpretados neste sentido” (Brasil *et al.*, 2019, cláusula 32, grifo da autora). Ficou expressa, ainda, a possibilidade de a Braskem solicitar ressarcimento dos valores pagos em decorrência daquele acordo⁶⁴.

O não reconhecimento da responsabilidade pela empresa se desdobra também na forma como as vítimas são nomeadas por ela: o padrão da comunicação se baseia na utilização dos termos moradores, famílias, comunidades, comerciantes, empreendedores, e não atingidos, afetados, vítimas ou deslocados.

Neste sentido, destaca-se o seguinte trecho em relatório integrado de gestão: “Em relação ao fenômeno geológico em Maceió, reafirmamos nosso comprometimento com a segurança e bem-estar das comunidades, com foco no apoio integral da Braskem às famílias afetadas e no entendimento técnico da situação” (Braskem, 2021b, p. 22, grifo da autora). Já em vídeo no Canal Braskem Explica, é mencionado: “As famílias que ingressam no programa de compensação financeira e apoio à realocação recebem atendimento individualizado de um técnico social [...]. Já os comerciantes e empresários contam com técnicos sociais exclusivos” (Braskem, 2022c, grifo da autora).

Não reconhecer a responsabilidade pelo dano e a existência das vítimas, por sua vez, impacta na forma como as medidas reparatórias, fruto da assinatura dos acordos extrajudiciais com o poder público, foram concebidas, implementadas e divulgadas. A compreensão dos afetados como vítimas importa no reconhecimento de que são sujeitos de direitos, ou seja, pessoas protegidas por leis nacionais e tratados internacionais, com direito e legitimidade de demandar a reparação integral dos danos sofridos.

Não houve a participação direta das vítimas, deslocadas ou não, na negociação dos acordos, tanto em relação aos danos individuais quanto coletivos. A implantação do Programa de Compensação Financeira também foi realizada sem a contribuição delas, com procedimentos definidos pela empresa Braskem em conjunto com o poder público. No entanto, as ações

⁶³ Segundo Cláusula quarta do próprio termo de acordo (Brasil; Alagoas; 2019): “Impactos PBM significa a ocorrência de danos como fissuras, trincas e rachaduras em edificações nas regiões dos bairros do Pinheiro, Mutange, bebedouro e Bom Parto, decorrentes dos eventos geológicos que vêm ocorrendo naquela região”.

⁶⁴ São as cláusulas 33 e 34 do termo de acordo (Brasil; Alagoas; 2019), transcritas a seguir: CLÁUSULA 33ª. A Braskem se reserva, caso se reconheça não ser ela a responsável pelos impactos PBM, o direito de pleitear, em juízo ou fora dele, dos responsáveis que virem a ser identificados o ressarcimento dos pagamentos feitos com fundamento neste termo, ou em decorrência dos instrumentos correlatos e ele. CLÁUSULA 34ª. A Braskem se compromete a não exercer o direito previsto na cláusula anterior contra os proprietários e moradores beneficiários dos pagamentos feitos com fundamento neste Termo, ou em decorrência dos instrumentos correlatos e ele.

acordadas e implementadas são, na verdade, ações reparatórias (com foco especialmente nas ações de indenização financeira), as quais, segundo os princípios da reparação integral, deveriam ser feitas a partir da perspectiva das vítimas e não do agente violador⁶⁵.

Ainda a respeito dos acordos, a comunicação é realizada no sentido de reiterar a intenção colaborativa da empresa, como se fosse sua opção firmar esses pactos com o poder público, e não o devido direito de reparação das vítimas. É sinalizada uma atuação transparente, que presta contas e divulga tudo que têm sido feito; e chancelada pelo poder público, uma vez que eles monitoram e avaliam o cumprimento das medidas pela Braskem.

Há também alusão reiterada à atuação preventiva, de modo a evitar o afundamento do solo e focar na segurança (integridade física) das pessoas. Esta abordagem está presente nos vídeos divulgados⁶⁶, nos relatórios de gestão⁶⁷, na comunicação com os investidores⁶⁸, nas falas de representantes das empresas⁶⁹.

Considerando toda a comunicação oficial feita pela empresa, em seus diversos canais institucionais e documentos, constata-se que o caso é apresentado publicamente pela Braskem

⁶⁵ Esse aspecto será exaustivamente discutido no próximo capítulo, mas a título de exemplo, cita-se o fato de que é a empresa que controla o procedimento para agendamento das reuniões, apresentação das propostas e contrapropostas de indenização, a empresa que definiu o pagamento de dano moral por núcleo familiar e não por pessoa, e ainda no valor de R\$ 40.00,00. Outro exemplo é que em sua página eletrônica com dúvidas sobre o PCF, ela menciona o oferecimento de oferece serviços gratuitos aos moradores, como o apoio na procura de outro imóvel, processo mudança, guarda-volumes, auxílio com os animais domésticos, apoio psicológico, o que poderia sugerir que se trata de uma benesse da empresa, quando na verdade é uma medida reparatória, um direito das vítimas. São exemplos: “Sou inquilino da área 01. Posso mudar antes do prazo determinado? Perco direitos? (...) É importante destacar que o Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação oferece serviços gratuitos de apoio para realizar a mudança, como equipes profissionais para embalar e transportar os pertences, guarda-volumes e apoio junto a imobiliárias. Caso o morador decida não utilizar os serviços ofertados pelo Programa, ele não poderá solicitá-los posteriormente” e “Como funciona a hospedagem temporária? Os animais hospedados temporariamente pelo Programa ficam abrigados na Fazenda da UFAL, em Viçosa, ou em outras três unidades parceiras localizadas em Maceió, onde recebem os cuidados necessários, as vacinas e o acompanhamento de médicos veterinários. (...) Para isso, ele deve procurar o técnico social, que fará o agendamento, e a Braskem disponibiliza transporte gratuito de ida e volta ao local, caso o animal esteja em Viçosa” (Braskem, 2023b.)

⁶⁶ Em vídeo publicado em 11 de janeiro de 2024: “A Braskem reafirma seu compromisso e manifesta sua solidariedade irrestrita aos moradores de Maceió. Nossa prioridade é a segurança das pessoas e para isso estamos trabalhando incansavelmente. Em 4 anos fizemos a realocação preventiva de cerca de 40 mil pessoas das áreas de risco (...). Hoje temos mais de 1000 profissionais integralmente dedicados para cumprir os compromissos que assumimos com Maceió, colaborando com as autoridades e priorizando a segurança das pessoas (Braskem, 2024j).

⁶⁷ No relatório integrado de gestão referente ao ano de 2023: “O Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (PCF), criado em dezembro de 2019, com o propósito de realocar preventivamente os moradores, comerciantes e empresários e pagar as indenizações no menor tempo possível, apresenta números que comprovam a sua efetividade” (Braskem, 2024r, p. 25). “O evento da cavidade 18 levou à paralisação preventiva das atividades na área de resguardo e entorno, as quais foram retomadas em fevereiro de 2024, após a liberação do acesso à área pela Defesa Civil de Maceió. (...) Uma das mais modernas redes de monitoramento de solo do país foi instalada nas áreas dos poços de sal, de desocupação e no entorno, para acompanhar eventuais movimentos e permitir que medidas preventivas sejam tomadas (Braskem, 2024r, p. 26).

⁶⁸ Neste sentido: “Em 9 de maio de 2019, a Braskem preventivamente decidiu paralisar as atividades de extração de sal-gema na região” (Braskem, 2024p).

⁶⁹ Em entrevista com gerente da empresa (E19), houve menção à atuação preventiva, evitando mortes. Esse é um aspecto que diferenciaria o desastre em Maceió dos desastres ocorridos em Brumadinho e Mariana, em Minas Gerais.

como um fenômeno natural, de origem geológica, cujos impactos (e não danos) nas pessoas e no ambiente de Maceió e de Alagoas são gerenciados e minimizados a partir da implementação dos acordos firmados com o poder público. Há um enfoque na atuação preventiva, centrada na segurança das pessoas e que evitou o colapso do solo, o que poderia causar muitas mortes.

A empresa reitera seu compromisso com Maceió e o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico local e geração de empregos. De modo a conferir maior credibilidade às suas ações, ela justifica sua atuação a partir das recomendações de especialistas e órgãos técnicos, indicando a contratação de estudos independentes. Ademais, ela expõe o cumprimento das medidas acordadas como atuação colaborativa com o poder público, evidenciando que sua ação é monitorada pelos órgãos públicos, quando, na verdade, está cumprindo com medidas de cunho reparatório, amparadas no direito das vítimas.

Os acordos firmados com o poder público para reparação individual e coletiva das vítimas, portanto, são apresentados como fruto da disposição de colaboração da empresa, de seus compromissos com Maceió, de sua atuação preventiva, preocupação com a segurança das pessoas e do intuito de querer “ser parte da solução” (Castro, 2019, 1h33min) do desastre.

Em carta disponibilizada com a íntegra de seus compromissos com Maceió, a Braskem indica o que segue: **“Porque não basta apenas realocar moradores. É preciso identificar, reconhecer e agir sobre os efeitos em suas vidas. Apoiá-los na retomada. E colaborar com o poder público para melhorar a cidade em que vivem”** (Braskem, 2024m, negrito no original).

A narrativa, assim, é usada também para fins de normalização do desastre, sem reconhecimento de que os impactos são, na verdade, complexos, multidimensionais e representam diversos direitos humanos violados. A preocupação com a integridade física das pessoas é legítima, mas a retomada da vida pressupõe a reparação integral dos danos sofridos, o que vai muito além da reparação financeira pactuada pela empresa. Já a melhoria da cidade é, na verdade, fruto da adoção de medidas para reparar e mitigar os diversos e os complexos efeitos dos danos causados no território, que atingem a todos os maceioenses, e não somente os moradores dos bairros diretamente afetados.

A seguir, passa-se à análise em relação aos atores do poder público, mencionados no subcapítulo 2.2. O posicionamento inicial do poder público foi de entender o que estava causando os tremores no solo, as rachaduras e as fissuras nos imóveis e ruas. A investigação técnica para compreensão do ocorrido, coordenada pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB), demandou tempo e o envolvimento de diversos órgãos e especialistas, tanto no âmbito local quanto estadual e federal.

Compreender o que estava ocorrendo e quem seria o responsável foi a primeira etapa deste processo. Ela era necessária para subsidiar os demais órgãos sobre quais medidas poderiam ser tomadas para solucionar o problema e quem as custearia (agente causador).

O estudo técnico foi revelando que o problema era mais complexo, o que demandava outras análises específicas, e mais amplo, atingindo outros bairros, além do Pinheiro. Diversos órgãos públicos estavam envolvidos, cada uma atuando a partir de seu escopo e prerrogativas legais, mas ainda sem uma informação oficial que os balizasse sobre como proceder.

A audiência pública realizada no Senado Federal, em 19 de março de 2019 (CTFC 2019), com duração de nove horas e a participação de inúmeros atores – Braskem, SGB, ANM, Casal, Ministério Público e Defensoria Pública, Defesa Civil, UFAL, representantes das associações de moradores e comerciantes – foi um evento marco.

A audiência evidenciou que havia muitas iniciativas em ação, mas faltava centralização, um direcionamento unificador. Era importante que houvesse uma coordenação, de modo que todas as instâncias tivessem cientes do que estava sendo executado, do que precisaria ser feito, do que precisava de alinhamento. O Senador, que presidia a audiência, mencionou diversas vezes sobre a necessidade de criação de um grupo pela plataforma *whatsapp*, para que os envolvidos pudessem comunicar-se e estar alinhados (Cunha, 2019).

Tendo em vista a iminência da quadra chuvosa, era generalizada a preocupação de todos os agentes públicos com a ameaça à vida das pessoas que permaneciam na área de risco. Argumentou-se exaustivamente sobre a atualização constante das condições de risco locais, a necessidade de se planejar a retirada das pessoas, para proteger suas vidas, e a urgência em se ter o relatório técnico do SGB, para a tomada de ações mais assertivas, cobrando-se a responsabilidade do agente causador.

Este é um ponto muito importante, reiteradamente mencionado na audiência pública e que norteou toda a ação do poder público no caso: a preocupação em preservar vidas e a integridade física das pessoas (Brasil, 2019i). As manifestações, que evidenciam esta preocupação, estão compiladas no Quadro 9, a seguir.

Outros atores públicos, em momentos distintos, também se manifestaram, pontuando que o propósito era salvar vidas. Para o Observatório de Causas de Grande Repercussão, “[...] o risco de morte era o maior problema, mais importante que a causa da origem da falha, que encontrar o responsável pelos tremores. O Observatório se mobilizou para que os moradores tivessem para onde ir de forma digna” (CNJ, 2021, grifo da autora). Já o coordenador do GGI mencionou que “a nossa [meta] é salvar vidas” (Mota, 2021, 1h38 a 1h39).

QUADRO 9 - MANIFESTAÇÕES DE INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS PÚBLICOS NA AUDIÊNCIA PÚBLICA, EM 21 DE MARÇO DE 2019, NO SENADO FEDERAL

Instituição/órgão público	Manifestação na audiência pública
Serviço Geológico do Brasil	“Eu como geólogo e como técnico, espero estar dando a nossa contribuição, para assegurar ao povo de Pinheiro a <u>preservação da vida</u> ” (Nunes, 2019, 1h45min a 1h46min);
Congresso Nacional	“Mesmo que não se tenha o laudo definitivo de quem foi culpado. Vamos voltar ao que foi dito aqui: a <u>prioridade absoluta é salvar vidas</u> ”, Cunha, 2019, 1h50min;
Defesa Civil em Alagoas	“ <u>Salvar</u> pela <u>prevenção</u> é o maior objetivo da Defesa Civil de Alagoas” (Melo, 2019, 3h36min);
Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres	“Precisamos direcionar as ações todas no foco que é <u>preservar a vida daquelas pessoas</u> ” (Braun, 2019, 4h03min);
Ministério Público Estadual	“Nós que fazemos no Ministério Público, tanto federal quanto estadual, nós estamos imbuídos da <u>preservação da vida e dos direitos</u> de todos os moradores do bairro do Pinheiro” (Marques, 2019, 5h35min);
Ministério Público Federal	Temos como prioridade a <u>proteção e a preservação da vida das pessoas</u> ” (Bonfim, 2019, 6h08min).

Fonte: Brasil (2019i).

A preocupação em salvar vidas e retirar as pessoas da área de risco desencadeou ações urgentes no sentido de primeiro focar na realocação, ou deslocamento, e, posteriormente, a partir da identificação do responsável pelo ocorrido, buscar as indenizações. As realocações/deslocamentos já haviam começado antes da publicação do relatório do SGB, com o custeio pelo governo federal do auxílio aluguel.

Com a indicação técnica da relação entre a subsidência e a mineração de sal-gema, houve o movimento pelos órgãos públicos competentes de acionar judicialmente a empresa, por meio das Ações Cíveis Públicas. As demandas eram variadas e envolviam desde o monitoramento e a estabilização do solo, com fechamento das minas, até a reparação individual e coletiva, e o custeio da realocação.

O Acordo 1 feito com a empresa foi justamente sobre a realocação e a indenização individual. A este respeito, o poder público destaca a atuação preventiva, focada em preservar a vida das pessoas, com alguns exemplos indicados a seguir:

- O Grupo de Trabalho para o Caso Pinheiro/Braskem tem a atuação preventiva como principal objetivo, focando prioritariamente nos procedimentos extrajudiciais como forma de garantir a proteção dos cidadãos e do meio ambiente, assim como a responsabilização e reparação de todos os danos causados pela empresa petroquímica Braskem (MPF, 2024b, grifo da autora);
- Desde 2019, a força-tarefa tem atuado de forma preventiva, analisando as circunstâncias de cada caso e promovendo acordo para apoio na desocupação das

áreas de risco e indenização de todos os moradores e empreendedores afetados (MPE/AL, 2023, grifo da autora);

• Na data de 3 de janeiro de 2020, as forças-tarefas estabelecidas firmaram o maior acordo de prevenção de risco à vida, conhecido pelo Sistema de Justiça, celebrado entre os Ministérios Públicos Estadual e Federal, as Defensorias Públicas Estadual e da União e a empresa Braskem, homologado pelo Juiz federal Frederico Wilson da Silva Dantas” (CNJ; CNMP, 2020, p. 24, grifo da autora).

O acordo evitou um longo período de disputa judicial para comprovação (ou não) da responsabilidade da empresa pelo desastre e permitiu que as vítimas tivessem a possibilidade de sair de suas casas, retirando-se da situação de risco à vida e com a realocação/deslocamento paga pela Braskem, para posterior trâmite individual a respeito da indenização (financeira e moral). Além disso, há o fato de que estavam sendo tutelados coletivamente direitos que eram, na verdade, individuais, porém homogêneos. Conforme Zavascki, direitos individuais homogêneos são:

[...] simplesmente, direitos subjetivos individuais. A qualificação de *homogêneos* não altera e nem pode desvirtuar essa sua natureza. É qualificativo utilizado para identificar um conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança, de *homogeneidade* o que permite a defesa coletiva de todos eles. Para fins de tutela jurisdicional *coletiva*, não faz sentido, portanto, sua versão singular (um único direito homogêneo), já que a marca da *homogeneidade* supõe, necessariamente, uma relação de referência com outros direitos individuais assemelhados. Há, é certo, nessa compreensão, pluralidade de titulares, como ocorre nos direitos transindividuais; porém, diferentemente desses (que são indivisíveis e seus titulares são indeterminados), a pluralidade, nos direitos individuais homogêneos, não é somente dos sujeitos (que são determinados), mas também do objeto material, que é divisível e pode ser decomposto em unidades autônomas, com titularidade própria” (Zavascki, 2005, p. 27-28, destaques no original).

Assim, tratando-se de um acordo fruto de uma ação com abrangência coletiva, mas em que se defendiam direitos individuais homogêneos, não havia naquele momento inicial a possibilidade de discussão individualizada de valores dos danos morais e patrimoniais de cada um. No capítulo 3, ao se analisar em detalhes as regras previstas nos acordos, será aprofundada a discussão sobre os aspectos jurídicos desta tutela coletiva de direitos individuais homogêneos.

Além da celeridade “processual” obtida com a assinatura do Acordo 1, propiciando respostas imediatas frente à urgência do caso, dois outros aspectos são relevantes. Primeiro, que o Acordo é fruto de uma negociação extrajudicial, entre empresa e poder público, em um complexo contexto de assimetria de poder⁷⁰. Conforme entrevista feita com membro(a) do Ministério Público Estadual de Alagoas (E11), há um processo de negociação, mediação e

⁷⁰ Esse ponto, da relação entre empresas e direitos humanos e a disparidade de poder entre os atores envolvidos, será analisado e bastante aprofundado nos Capítulos 3 e 4.

discussão para obtenção de consensos, respeitadas sempre as disposições legais e o objetivo protetivo visado naquele momento, uma vez que permanecia a possibilidade de o caso ser discutido somente no âmbito judicial, o que poderia durar muitos anos.

Segundo, que o acordo foi negociado e assinado, com posterior homologação judicial, porém sem a participação direta das vítimas, deslocadas ou não. Na perspectiva da teoria da reparação integral (Cançado Trindade, 1999, Corte IDH, 1998b), essa é uma característica central de um processo de reparação integral e será discutida ao longo da tese.

Em suma, a partir do interesse de preservação da vida, foi pactuado um acordo coletivo, que permitia a realocação imediata dos afetados e possibilitava-lhes não precisar demandar judicial e individualmente a Braskem em relação à responsabilidade do ocorrido. Cada núcleo familiar/empreendedor teria, na sequência, um momento individualizado com a empresa para discutir a respeito do valor indenizatório.

Este posicionamento de preservação das vidas continua norteando a atuação do poder público em relação ao desastre. Ao longo de 2020, houve a ampliação do mapa de setorização de danos e linhas de ações prioritárias, com indicação de novas áreas de risco, que precisavam ser evacuadas. Já em novembro de 2023, a partir dos tremores que culminaram no colapso da Mina 18, a atuação pública também foi direcionada para a desocupação total da área já previamente definida como de risco e realocação dos moradores e comerciantes de áreas que passaram a ser consideradas de risco⁷¹.

Por fim, destaca-se que a preocupação de atuação preventiva, focada na preservação das vidas, também se explica a partir de dois acontecimentos nacionais trágicos e simbólicos, ocorridos em Minas Gerais: em 2019, o rompimento da barragem do Córrego do Feijão, na cidade de Brumadinho, com a morte de 272 pessoas; e em 2015 o rompimento da Barragem em Mariana, com 19 mortes. Os dois eventos são bastante mencionados nas falas dos atores públicos sobre o caso do desastre em Maceió, justificando uma atuação que preservasse as vidas e encontrasse solução jurídica mais célere para proteção dos direitos das vítimas.

⁷¹ Neste sentido, a prefeitura se manifestou informando que criou um Gabinete de Crise que “será permanente no sentido de monitorar a área afetada pela tragédia e tomar todas as providências para salvar vidas. (...) [com] destaque para a retirada preventiva das famílias das áreas de risco” (Maceió, 2023i, grifo nosso). O presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arthur Lira, manifestou-se nesse mesmo sentido, de preservação de vidas: “Fomos informados pela Prefeitura sobre a situação e prontamente entramos em contato com os órgãos federais que podem prestar socorro para estados e municípios em situações como essa. Entramos em contato com o presidente para incluir Maceió num plano de contingência com novas habitações. E agora o foco é fazer acompanhamento e preservar vidas. Quem tiver de pagar pelo errado, pagará. Estamos trabalhando para tudo que possa vir acontecer” (Maceió, 2023m, grifo da autora).

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A Braskem, empresa com operação global e poder econômico expressivo, desde o início se posicionou demonstrando intuito de colaborar com o poder público, auxiliando no entendimento do ocorrido e em ações emergenciais. No entanto, após a publicação do relatório do Serviço Geológico do Brasil, não houve um movimento imediato no sentido de se colocar à disposição para realocar e indenizar as vítimas. Ao contrário, ela contratou novos estudos técnicos independentes e, posteriormente, propôs a criação de uma pequena área de resguardo, que não abrangia toda a população em risco naquele momento. Sua disposição em negociar extrajudicialmente acordos de reparação com o poder público somente se manifestou no fim de 2019.

O poder público, por sua vez, atuou por meio de diversos órgãos, cada um a partir de sua competência legal, visando primeiramente entender o caso, preservar a vida das pessoas em área de risco e, posteriormente, garantir sua indenização. O problema que estava sendo enfrentado era complexo, multidimensional e exigia atuação em diversas frentes. O que norteava todas as ações era a necessidade de se preservar as vidas, evitando novo desastre como o então recém ocorrido em Brumadinho.

Neste sentido, reitera-se a importância da atuação do Serviço Geológico do Brasil, com análises técnicas e científicas a respeito subsidência (diagnóstico), suas causas, o agente responsável e as medidas que deveriam ser adotadas (prognóstico), bem como da Defesa Civil, com análise da área de risco e divulgação dos mapas de feições. Nos dois casos, houve apoio da comunidade acadêmica, especialmente a vinculada às universidades públicas.

O conhecimento técnico e os estudos produzidos, além de contribuírem para a interpretação do desastre – preservação da vida, amplitude dos danos, dimensão da população atingida – também auxiliaram na fase seguinte, de propostas de solução: desde as técnicas de estabilização do solo e o fechamento das minas, até de reparação individual e coletiva, com definição das ações reparatórias que precisavam ser implementadas.

Na ausência de uma decisão judicial, que seria mandatória, mas poderia levar anos para ser prolatada, o laudo do SGB e os mapas da Defesa Civil foram basilares. Eles comprovaram o risco à vida dos residentes e empreendedores dos cinco bairros afetados da zona urbana da cidade de Maceió e embasaram – técnica e juridicamente – a Força-Tarefa para negociação dos acordos, de realocação e indenização (individual e coletiva).

Amparados nesses documentos públicos oficiais e com apoio do CNJ e CNMP, a Força-Tarefa protagonizou as negociações com a empresa, inicialmente a partir de uma atuação

unificada de quatro órgãos. Essa convergência inicial de forças foi essencial para a obtenção do acordo de reparação individual das vítimas, considerando que negociações são complexas e demandam um processo de convencimento e alinhamento dos interesses, respeitadas as disposições legais. Os termos acordados evidenciam essa conciliação, baseados na premissa protetiva da realocação imediata das pessoas em risco e definição a respeito da obrigação de indenização, com posterior discussão individualizada sobre os danos, materiais e morais.

Dessa forma, as vítimas não participaram diretamente das negociações. Não tiveram espaço de diálogo direto com a empresa a respeito da concepção sobre o plano de realocação e as diretrizes gerais para a reparação. Suas vozes foram diretamente ecoadas por outros meios, como a atuação coletiva, por meio de suas associações criadas, e também pelo espaço gerado pela sociedade civil, com a realização de entrevistas, documentários, livros, registro de fotos e exposições. Estas são iniciativas que propiciaram o registro da memória e do sofrimento vivido, assim como um eixo de contranarrativa, em contraponto às informações divulgadas pela empresa e à sua tentativa de normalização do ocorrido e de não se responsabilizar formalmente.

O Município de Maceió e o Estado de Alagoas inicialmente não participaram das negociações extrajudiciais com a empresa Braskem, não obstante os Acordos 1 e 2 englobassem temas de interesse de ambos. Com a nova gestão municipal, em 2021, houve uma aproximação inicial com as vítimas. Posteriormente, houve mudança de posicionamento e iniciaram as negociações diretamente com a empresa, firmando alguns acordos de reparação. No âmbito estadual, a atuação se manteve a mesma: diálogo judicial com a empresa, para reparação e questionamento sobre os acordos firmados com o Município.

Os órgãos fiscalizatórios – ANM e IMA/AL – foram imprescindíveis no fornecimento de informações sobre como a fiscalização era realizada e até que ponto se tinha conhecimento ou não sobre a (risco da) subsidiária. Isso coloca em discussão os limites do sistema fiscalizatório e a ausência de explicações que deveriam ter sido prestadas pela empresa.

No tocante aos atores legislativos, os três âmbitos – municipal, estadual e federal – atuaram principalmente por meio de realização de audiências públicas. O destaque foi dado à audiência pública ocorrida no Senado Federal, em março de 2019, em razão de sua capacidade de reunir todos os atores que estavam envolvidos, de buscar uma atuação coordenada e de consolidar um posicionamento baseado na necessidade urgente de deslocamento, de modo a preservar as vidas em risco naquele momento. Outro aspecto relevante reside na instauração de CPI no Senado Federal, cujas recomendações incluem a revisão de questões referentes à reparação e a responsabilização criminal dos envolvidos.

Entendida a forma de participação da empresa, dos atores públicos e dos demais atores no caso Maceió, como perceberam a situação e buscaram soluções aos problemas, a seguir faz-se análise a partir da perspectiva das vítimas e do entendimento do caso como um desastre em andamento. Com base na teoria de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2014), investiga-se a solução adotada ao problema percebido e seu impacto no processo de reparação.

3 AS VÍTIMAS DE UM DESASTRE SOCIOAMBIENTAL EM ANDAMENTO E O PROCESSO DE REPARAÇÃO EXTRAJUDICIALMENTE ACORDADO

O processo de subsidência em Maceió, decorrente da mineração de sal-gema, pela empresa Braskem, afetou diretamente cinco bairros da cidade – Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Farol e Bom Parto – e deslocou aproximadamente 60 mil⁷² pessoas, considerando que 14.549 imóveis residenciais e 4.511 imóveis comerciais e mistos foram identificados na área de desocupação e monitoramento (Braskem, 2024q)⁷³. Indiretamente, toda Maceió e cidades vizinhas foram impactadas, tendo em vista as consequências sociais, econômicas, ambientais (por exemplo, na laguna Mundaú), urbanísticas, de trânsito e transporte público, no fluxo de pessoas que foram obrigadas a mudar da capital etc. (Fontana *et al.*, 2023). Os danos foram causados aos indivíduos, aos grupos familiares, aos comerciantes e à comunidade local como um todo, abrangendo diversos aspectos da vida individual e coletiva.

Este capítulo é iniciado com a apresentação dos conceitos de vítima, desastre em andamento e pessoas deslocadas internas, tendo como base, respectivamente, as perspectivas humanista (Cançado Trindade, 1998, 2013, 2015, 2018a, 2018b,) e sociológica (Valêncio, 2009a, 2009b, 2010, 2014, 2019; Carmo, 2014; Mattedi, 2017) e o regime internacional de direitos humanos (ONU, 1951, 1998). Em seguida, analisa-se o conceito de reparação integral, a partir do entendimento de Cançado Trindade (1999, 2013, 2015) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2001, 2002, 2022).

Considerando este arcabouço teórico e a análise de conteúdo (Bardin, 2016), são examinados os acordos extrajudiciais de reparação assinados entre empresa e poder público. O objetivo é compreender a concepção da reparação, seu escopo, objetivos e regras, e as consequências, para as vítimas, deslocadas ou não, no âmbito da reparação individual.

A partir da voz das vítimas, deslocadas ou não, analisam-se as relações delas com a empresa, ao longo do Programa de Compensação Financeira (PCF), e as diversas rupturas vivenciadas durante o desastre, com repercussão no passado, no presente e no futuro. Discute-se a ocorrência de dano ao projeto de vida, conforme Cançado Trindade (Corte IDH, 1998b), Sessarego (2003, 2008) e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998a, 2018).

⁷² Reitera-se Nota de Rodapé feita na Introdução, com informações sobre não haver um número oficial de pessoas deslocadas.

⁷³ Destaca-se que, em 15 janeiro de 2025, as informações no *site* da Braskem estavam atualizadas com dados referentes a 31 de dezembro de 2024.

Por fim, conclui-se que o processo de reparação individual foi limitado, protagonizado pela empresa e centrado em medidas indenizatórias, ficando as vítimas, deslocadas ou não, sem voz no processo. A reparação integral não foi alcançada, estando ausentes diversas medidas reparatórias, notadamente as de satisfação, essenciais no processo de reconstrução de rupturas deflagradas por um desastre dessa magnitude.

3.1 A MINERAÇÃO E A SUBSIDÊNCIA EM MACEIÓ: AS VÍTIMAS, DESLOCADAS OU NÃO, DE UM DESASTRE EM ANDAMENTO

O exercício da mineração, realizado por empresa sob fiscalização do poder público, implicou no processo de subsidência em Maceió. Diversas pessoas foram afetadas, em diferentes perspectivas e intensidades. A seguir, para compreensão do caso, são apresentados e analisados os conceitos de vítima, de desastre em andamento e de pessoa deslocada interna.

A perspectiva humanista, consoante doutrina de Antônio Augusto Cançado Trindade (2015), é baseada na pessoa humana, entendida como sujeito autônomo e titular de direitos. Um dos desdobramentos dela é a respeito da humanização do direito internacional.

O século XX foi o cenário de massacres, de indiferença ao sofrimento humano e desumanização das vítimas, de impunidade e de períodos de barbárie. Ele foi também o momento histórico de atuação conjunta dos Estados para estabelecimento de outros mecanismos internacionais de proteção (global e regionais) dos direitos humanos, que reposicionaram o ser humano como sujeito do direito internacional (Cançado Trindade, 2018a, p. 831-835).

A criação da ONU, em 1945, e a adoção de seus variados instrumentos de proteção aos direitos humanos, dentre eles a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, representa “um novo *ethos*, da fixação de parâmetros de conduta em torno de valores básicos universais, a serem observados e seguidos por todos os Estados e povos, tendo presente a nova dimensão dos direitos humanos, a permear todas as áreas da atividade humana” (Cançado Trindade, 2018b, p. 113, grifo da autora). Esse regime global de proteção dos direitos humanos é complementado pelos sistemas regionais (africano, americano e europeu), cada um com seus instrumentos e órgãos específicos.

As violações de direitos humanos retratam o sofrimento vivido pelas vítimas, as tragédias da condição humana e as evidências do modo cruel com que os seres humanos tratam os seus semelhantes. A intervenção do Estado nestes casos, por meio do Direito, objetiva

[...] firmar seu próprio primado [do direito] sobre a força bruta, para tentar ordenar as relações humanas segundo os ditames da *recta ratio* (direito natural), para mitigar o sofrimento humano e para fazer a vida, desse modo, menos insuportável, ou talvez suportável – no entendimento de que vida com sofrimento e solidariedade é preferível a não-existência [...] Na história do Direito, as reparações emergem e se consolidam precisamente para superar a vingança, a justiça privada⁷⁴ (Corte IDH, 2003, p. 9, §30-31).

A responsabilização penal dos agentes violadores de direitos humanos – sejam eles particulares ou representantes do poder público – é uma vertente necessária. Inicialmente restrita às jurisdições nacionais, a discussão foi ampliada após a segunda Guerra Mundial e culminou na criação do Tribunal Penal Internacional, em 1999. A instituição representa um passo importante no direito internacional, ao ser uma Corte inédita, de caráter permanente (em detrimento dos tribunais *ad hoc* criados até então), para responsabilização penal em âmbito internacional daqueles que violam direitos humanos, caso a jurisdição interna não atuasse (Volz, 2010).

Essa intervenção estatal, por meio do direito penal e do processo penal, historicamente constituída com a formação do Estado moderno, relegou, contudo, a vítima a uma posição secundária. O foco é a punição do autor do crime, com aplicação de uma pena, e não na vítima e em sua reparação (Sumalla, 2023, p.129-130). Pelo contrário, a vítima acaba tendo, inclusive, uma função instrumental, como testemunha, auxiliando o Estado na condenação do acusado (Azevedo, 2023, p. 45; Rezende, 2023, p. 388). Nesse sentido,

[...] em vez de titular de direitos, a vítima passa a exercer o papel de colaboradora do Estado na obtenção da verdade, sendo reconduzida à condição de mera testemunha. Tal fenômeno se acentuou com a Revolução Industrial, uma vez que as relações passaram a ser cada vez mais despersonalizadas. Nessa nova sociedade comunitária, o crime é visto como ameaça ao tecido social que agora une as pessoas (Santos, Falcão, 2023, p.18, grifo da autora).

A despersonalização das relações se reflete no âmbito da apuração penal, uma vez que o vínculo é entre Estado (acusador) e acusado, havendo um afastamento da vítima e a desconsideração de suas necessidades e interesses (Azevedo, 2023). Isso gera “uma ambiência de insensibilidade, rechaço, falta de solidariedade e indiferença, que se observa tanto na comunidade quanto no Poder Público, como ainda no sistema legal” (Rezende, 2023, p. 387).

⁷⁴ Tradução livre da autora a partir do original: “para afirmar su propio primado sobre la fuerza bruta, para intentar ordenar las relaciones humanas según los ditados de la *recta ratio* (el derecho natural), para mitigar el sufrimiento humano, y para hacer la vida, de ese modo, menos insoportable, o quizás soportable, - en el entendimiento de que la vida con sufrimiento, y solidaridad, es preferible a la no-existencia. [...] En la historia del Derecho, las reparaciones emergen y se cristalizan precisamente para superar la venganza, la justicia privada”.

Essa posição de invisibilidade da vítima e o aparente conflito entre os supostos direitos dela e a pretensão punitiva do Estado, ressaltados os direitos do acusado (Suxberger, 2023, p. 183-184), começa a ser repensada após a segunda Guerra Mundial. Para além do debate sobre a responsabilização criminal do acusado, coloca-se a discussão sobre as vítimas, seu sofrimento e danos, seus direitos e seu papel no processo de reparação. Isso ocorre não somente com o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos e a humanização do direito internacional (Corte IDH, 2004, p. 6, §17), mas igualmente pelos estudos de criminologia⁷⁵ e vitimologia⁷⁶ (Oliveira; Cruz, 2023, p.139-140; Fernandes, 2014).

Nesta nova perspectiva, é rechaçado o entendimento da vítima como “um sujeito passivo do delito” e apresentada a perspectiva de “um autêntico sujeito ativo da ação judicial internacional em defesa dos direitos que são inerentes ao ser humano”⁷⁷ (Corte IDH, 2004, p.6, §16). Desta forma,

[...] enquanto o direito penal – no plano nacional e no internacional – se orienta sobretudo pela figura do delinquente, relegando a vítima a uma posição marginal, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em contraposição, restaura a posição central da vítima, inclusive como sujeito ativo da ação internacional para a implementação da responsabilidade do Estado pela lesão de seus direitos⁷⁸ (Corte IDH, 2004, p. 6, §17).

Embora tenha sido alvo de ação danosa de outrem – seja o Estado e/ou um particular – e esteja em posição de vulnerabilidade, não se considera a vítima como um mero expectador, agente submisso, à disposição da e para a atuação do Estado. Pelo contrário, a concepção pela qual essa pesquisa se desenvolve considera a vítima como um sujeito titular de direitos, independente e autônomo, que, ao sofrer dano, atua de forma legítima e ativa em defesa daquilo que lhe é garantido, o que inclui o acesso à justiça e à reparação integral.

No âmbito internacional, este novo posicionamento foi corroborado por meio de duas Resoluções das Nações Unidas: a) Resolução nº 40/34, de 1985, que aprovou a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder; e b) Resolução nº 60/147, de 2005, que estabeleceu Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito

⁷⁵ Para um estudo da criminologia, a partir da perspectiva dos direitos humanos e com discussão sobre as vítimas, ver o livro *Criminologia de los Derechos Humanos* (Aniyar de Castro, 2010), especialmente o Capítulo III.

⁷⁶ Para um estudo detalhado sobre o conceito de vitimologia e a sua evolução histórica, ver Fernandes, 2014.

⁷⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “pues aquí la víctima asume el rol de auténtico sujeto activo de la acción judicial internacional en defensa de los derechos que le son inherentes como ser humano.

⁷⁸ Tradução livre da autora a partir do original: “Mientras el derecho penal - en los planos tanto nacional como internacional - se orienta sobre todo hacia la figura del delincuente, relegando la víctima a una posición marginal, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en cambio, restaura la posición central de la víctima, inclusive como sujeto activo de la acción internacional para la implementación de la responsabilidad del Estado por la lesión de sus derechos.”

a Recursos e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário.

O enfoque dos documentos não é exatamente o mesmo. No entanto, ambos partem da preocupação com as vítimas, caracterizando-as, elencando seus direitos, a forma de tratá-las e repará-las. Há, em contrapartida, as obrigações do Estado, em prover os meios para que todos esses direitos sejam exercidos (ONU, 1985; 2005).

Ainda que não sejam juridicamente vinculantes, consignam de forma expressa, no regime internacional de direitos humanos, uma compreensão humanizada das vítimas. Em ambas, há o reconhecimento de uma dimensão individual e coletiva, dos tipos de danos sofridos e da existência de vítimas “indiretas”, que não foram o alvo da violação, mas também são impactadas em razão de sua relação com as vítimas diretas. No caso da subsidência em Maceió, os moradores e empreendedores das áreas da borda do mapa da Defesa Civil, bem com toda a comunidade maceioense, são vítimas indiretas. Neste sentido,

[...] vítimas são pessoas que, individual ou coletivamente, tenham sofrido um dano, nomeadamente um dano físico ou mental, um sofrimento emocional, um prejuízo econômico ou um atentado importante aos seus direitos fundamentais, em resultado de atos ou omissões que constituam violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos, ou violações graves do direito internacional humanitário. Sempre que apropriado, e em conformidade com o direito interno, o termo “vítima” compreende também os familiares próximos ou dependentes da vítima direta e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar assistência a vítimas em perigo ou para impedir a vitimização (ONU, 2005, § 8, grifos da autora).

As duas iniciativas desvinculam o reconhecimento da condição de vítima da identificação, julgamento e punição do acusado. Elas destacam o direito ao tratamento justo, digno e humanizado, ao acesso à justiça e às informações sobre o processo (extra)judicial. Em relação à reparação, deve ser rápida, equitativa e concebida a partir de múltiplas medidas⁷⁹, considerando o interesse e necessidade das vítimas (ONU, 1985; ONU, 2005).

No cenário interno brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) emitiram resoluções recentes, com entendimento semelhante. De acordo com a Resolução nº 253/2018 do CNJ, que define a Política Institucional do Poder Judiciário de Atenção e Apoio às Vítimas de Crimes e Atos Infracionais, vítimas são “pessoas que tenham sofrido dano físico, moral, patrimonial ou psicológico em razão de crime ou ato infracional cometido por terceiro, ainda que não identificado, julgado ou condenado” (CNJ, 2018, art. 1º § 1º). Há o reconhecimento dos direitos das vítimas, incluindo o tratamento

⁷⁹ Este assunto será analisado no subcapítulo seguinte (3.2), ao se abordar o tema da reparação integral e as diversas medidas que a compõem.

com equidade e dignidade, atendimento especializado, acolhimento, acesso à informação sobre o caso e o processo, proteção, prevenção da vitimização, reparação e acesso à justiça restaurativa; bem como sobre a existência das vítimas indiretas (CNJ, 2018).

No âmbito do Ministério Público, a Resolução nº 243/2021, que dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas (CNMP, 2021, art 3º, grifo da autora) expõe o que segue:

Art 3º Entende-se por vítima qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa, ou em seus bens, causados diretamente pela prática de um crime, ato infracional, calamidade pública, desastres naturais ou graves violações de direitos humanos, sendo destinatários da proteção integral de que trata a presente Resolução:

I - vítima direta: aquela que sofreu lesão direta causada pela ação ou omissão do agente;

II - vítima indireta: pessoas que possuam relação de afeto ou parentesco com a vítima direta, até o terceiro grau, desde que convivam, estejam sob seus cuidados ou desta dependam, no caso de morte ou desaparecimento causado por crime, ato infracional ou calamidade pública;

III - vítima de especial vulnerabilidade: a vítima cuja singular fragilidade resulte, especificamente, de sua idade, do seu gênero, do seu estado de saúde ou de deficiência, bem como do fato de o tipo, o grau e a duração da vitimização terem resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições de sua integração social;

IV - vítima coletiva: grupo social, comunidades ou organizações sociais atingidas pela prática de crime, ato infracional ou calamidade pública que ofenda bens jurídicos coletivos, tais como a saúde pública, o meio ambiente, o sentimento religioso, o consumidor, a fé pública, a administração pública;

V - familiares e pessoas economicamente dependentes da vítima;

Além do reconhecimento das vítimas, diretas e indiretas, individuais e coletivas, há menção às situações de vulnerabilidade, que demandam ações prioritárias. Outro aspecto importante é sobre a ação geradora do dano, que engloba atos que sejam “infrações penais, atos infracionais, desastres naturais, calamidades públicas e graves violações de direitos” (CNMP, 2021, art. 1º). São apresentados os direitos das vítimas e, no âmbito da reparação, há expressa menção ao direito de reparação dos danos materiais, psicológicos e morais, bem como da proteção contra a repetição do delito e do acesso à justiça restaurativa (CNMP, 2021, arts. 4º ao 10).

A partir dessas manifestações do CNJ e do CNMP, há um reconhecimento institucional, oficial e expresso sobre o protagonismo das vítimas no processo judicial. Distancia-se do entendimento e da prática tradicional do direito penal e do processo penal, em que o foco é no agressor e na punição que a ele será aplicada, sendo a vítima invisibilizada. O objetivo é a proteção integral da vítima (Mendes *et al.*, 2023).

Diante do exposto, entende-se que há um direcionamento – teórico e institucional – no sentido de superar o suposto antagonismo entre vítimas e acusado, direitos e pretensão punitiva,

e aproxima-se da perspectiva da vítima como destinatária de política pública⁸⁰, ou seja, destinatária da ação protetiva do Estado a partir dos direitos já previstos nas normas internas (Suxberger, 2023, p.186-189). Assim,

[...] no caso dos direitos das vítimas, o descumprimento do programa normativo não se dá apenas caso a caso. A situação é mais grave: trata-se de um descumprimento da norma em larga escala. O problema normativo, nesse caso, se converte num problema político-institucional. Um aspecto fundamental a se enfrentar, por isso, reside no exercício de viabilidade do exercício da atribuição cometida pela norma de organização originária.

Para que as prescrições de direitos das vítimas não se convertam em indesejado exemplo de “lei que não pegou”, importa retomar a norma erigida a “letra morta” tanto no campo político quanto no campo jurídico de efetivação da regra de competência. Quem faz o quê? – essa é a questão que antecipa o debate que rompe o ciclo político e edita nova norma de atribuição, para restabelecer de início a autoridade. Nesse aspecto, são louváveis as iniciativas dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, ao editarem as respectivas resoluções que versam sobre a política institucional de cada um desses atores do sistema de justiça criminal para implementação dos direitos das vítimas (Suxberger, 2023, p. 188, grifo da autora).

Em consonância, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3890/2020, que institui o Estatuto das Vítimas. A proposta é justificada a partir da necessidade de “reconhecimento da dignidade das vítimas, implementando-se direitos e garantindo acesso efetivo e integrado aos serviços públicos essenciais e, dessa forma, a superação da lógica da existência de um Estado e uma sociedade desvinculada dos indivíduos concretos que a compõem” (Brasil, 2020a, p.10.) Trata-se, portanto, de marco regulatório com objetivo de centralizar o tema, com enfoque protetivo e humanizado, apresentando o conceito de vítima, seus direitos⁸¹ e a necessidade de capacitação dos servidores públicos e profissionais de assistência às vítimas.

Em suma, é neste contexto teórico, de humanização e centralidade da vítima, entendida como sujeito de direitos, tanto a partir do direito internacional quanto do direito interno, que esta pesquisa é desenvolvida. Indivíduos, famílias e coletividade sofreram múltiplos impactos e danos a partir de um fato gerador, qual seja, a subsidência, conectada à mineração do sal-gema em Maceió.

As rachaduras nas casas, que já apareciam antes de 2018 (Galindo, 2022; Brasil, 2024g), o tremor ocorrido em março 2018, o contínuo afundamento do solo e a possibilidade (não ocorrida) de um colapso abrupto da área afetada são entendidos como elementos de um

⁸⁰ Este tema será retomado no capítulo 4, ao se analisar o caso e o processo de reparação a partir da teoria de políticas públicas dos fluxos múltiplos (Kingdon, 2014).

⁸¹ Os direitos são apresentados no Título II e incluem: direitos básicos, comunicação, defesa, proteção, informação, apoio, assistência, tratamento individual e não discriminatório, ressarcimento de despesas, indenização e restituição de bens, prevenção à vitimização secundária. (Brasil, 2020a).

processo mais amplo e multifacetado: o desastre. De acordo com o Escritório para Redução do Risco de Desastre da ONU, um desastre é uma

[...] grave interrupção no funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, em razão de eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, implicando em um ou mais dos seguintes danos e impactos: humano, material, econômico e ambiental”⁸² (UNDRR, 2024, grifo da autora).

No âmbito do Brasil, o Decreto Presidencial nº 10.593/2020, que “dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres”, define desastre como “resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais” (Brasil, 2020b, art. 2º, inciso VII, grifo da autora).

Na perspectiva da sociologia dos desastres, aponta-se que

[...] há certo consenso que o termo desastre designa um acontecimento trágico, o qual associa elementos físicos e um dado contexto social. Ao menos quatro indagações são pertinentes quando ouvimos rumores sobre a ocorrência de um desastre, a saber: “ocorreu o quê?”, “aonde?”, “quando?” e “com quem?”. Trata-se de questões indissociáveis porquanto um desastre exige uma configuração espaço-temporal e sócio-histórica para manifestar-se. Sua característica como fenômeno adverso é pertinente na medida em que deflagra rupturas indesejáveis e imprevistas, em vários níveis, no quadro das relações sociais especializadas, desarrumando-as de um modo difícil para a sua recomposição (Valencio, 2010, p. 31, grifo da autora).

Consoante a literatura científica (Perry, 2006; Quarantelli, 2005, Valêncio, 2010, Carvalho, 2020), assim como as definições e os conceitos apresentados, constata-se que o desastre pode ser entendido a partir de diferentes áreas científicas (direito, psicologia, sociologia, engenharias, geografia, geologia, entre outros) e perspectivas (como um evento ou um processo, com foco no evento físico em si ou no contexto social, pensando-se no momento pré-desastre ou no pós-desastre).

Considerando o foco desta pesquisa, de análise a partir de uma perspectiva humanista do processo de reparação dos danos causados, o desastre é compreendido primeiramente como um fenômeno social, amparando-se na sociologia. Conforme será mostrado ao longo deste subcapítulo, ele configura a ocorrência de um risco, em um dado tempo, território e comunidade, histórica e socialmente constituídos. Ele também implica em multidimensionais rupturas na ordem vigente, as quais geram múltiplos danos (sociais, econômicos, humanos,

⁸² Tradução livre da autora a partir do original: “serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts”.

familiares, ambientais, psicológicos, culturais, urbanísticos etc.) e materializam as vulnerabilidades pré-existent. Ainda, ele se apresenta com dinâmica temporal específica (Quarantelli, 2005; Perry, 2006, Valencio, 2009a, 2009b, 2010, 2014, 2019; Marchezini, Siena, 2010; Mattedi, 2017; Marchezini, Forini, 2019).

Em um primeiro nível de análise, o desastre representa a “concretização de um risco” (Valêncio, 2009b, p.177), usualmente percebido como um evento perigoso, gerado por ação natural e/ou humana. Existem diversas correntes epistemológicas a respeito do conceito de risco (Lieber, Romano-Lieber, 2002; Cardoso, 2006).

Em uma perspectiva objetivista, risco é traduzido como “a probabilidade de ocorrência de um determinado evento/acontecimento relativo a uma dada magnitude de consequência” (Lieber, Romano-Lieber, 2002, p. 10, grifo da autora). Disso decorrem as abordagens técnicas e quantitativas, com cálculos de quantificação, probabilidade de ocorrência e custos dos riscos, com a subsequente atividade econômica dos negócios dos seguros, amparados na perspectiva de compensação dos danos (Cardoso, 2006, p. 27-29; Veyret, 2007, p.30-38).

O evento, no entanto, ocorre em um determinado contexto (histórico, social, econômico, político, cultural ou ambiental) e sua percepção é feita pelos atores (pessoas/instituições), que podem estar inseridos ou não nesse meio. Assim, o risco também é fruto de uma construção social (Veyret, 2007, p. 23), na qual participam (ou não) diversos atores (vítimas, técnicos, agentes do poder público, sociedade civil, entre outros), localizados em determinado tempo-espço, permeados por históricas relações de poder. Assim,

[...] o risco, objeto social, define-se como a percepção do perigo, da catástrofe possível. Ele existe apenas em relação a um indivíduo e a um grupo social ou profissional, uma comunidade, uma sociedade que o apreende por meio de representações mentais e com ele convive por meio de práticas específicas. Não há risco sem uma população ou indivíduo que o perceba e que poderia sofrer seus efeitos. Correm-se riscos, que são assumidos, recusados, estimados, avaliados, calculados. O risco é a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele que está sujeito a ele e o percebe como tal. (Veyret, 2007, p. 11, grifo da autora).

A partir desta relação entre a percepção do perigo, o indivíduo exposto e o seu meio, o risco é pensado também pelo enfoque subjetivo, construcionista, que considera aspectos culturais, sociais e políticos (Lieber, Romano-Lieber, 2002, p. 13-15, 37; Cardoso, 2006, p.30-32, Acserald, 2002). Em uma das vertentes, “na perspectiva subjetivista radical, entende-se que todo o processo é uma construção cultural. Neste caso, o estabelecimento, o entendimento e a formulação de relações de ‘risco’ decorrem de consensos sociais” (Lieber, Romano-Lieber, 2002, p. 13).

No âmbito da construção social do risco, outro aspecto incorporado à análise é a questão da vulnerabilidade. Além do evento ameaçador supostamente “natural”, como a chuva, o terremoto, a subsidência ou tsunami, há que se considerar a vulnerabilidade das pessoas que estão expostas ao evento ameaçador. O risco passa a ser compreendido “como uma equação entre ameaça e vulnerabilidade ($\text{Risco} = A \times V$)” (Dutra, 2015, p. 179). Por vulnerabilidade, entende-se “a qualidade de se estar em uma situação desprivilegiada e/ou desempoderada em função de características pessoais ou do entorno (social ou situacional) e em que se pode sofrer algum dano (físico, moral ou de direitos), necessitando de proteção específica (ou peculiar)” (Jubilut, Martuscelli, 2019, p. 872).

Portanto, a perspectiva da vulnerabilidade permite uma análise além da macroestrutura, em que se verifica de maneira pormenorizada a capacidade de resposta e as fragilidades de grupos e pessoas que podem ser afetados por um determinado risco (Marandola Junior, D’Antona, 2014, p.48). Assim, ela “leva à decomposição dos alvos e à elaboração, para cada um deles, de uma avaliação precisa das perdas em diferentes níveis de áleas” (Veyret, 2007, p. 39-40), permitindo ações protetivas gerais e específicas.

Diversas dimensões podem ser consideradas na mensuração da vulnerabilidade, tais como física, social, demográfica, econômica, ambiental, política, de saúde e psicológica/existencial (ONU, 2005, p.1; Marandola Junior, D’Antona, 2014, p. 50; Veyret, 2007, p. 39-40). A análise é complexa, pois envolve aspectos coletivos e pessoais, a forma de exposição ao evento danoso, questões relacionadas aos recursos disponíveis para enfrentá-lo (resiliência), como aquele grupo social enxerga o risco, se já existem protocolos estabelecidos e profissionais preparados para lidar com aquele risco, características referentes ao tempo e espaço onde o evento pode ocorrer, entre outros aspectos (Veyret, 2007, p. 40-43).

Aplicando-se ao desastre esse entendimento, sobre a construção social do risco e sua conformação a partir das vulnerabilidades, tem-se uma lógica diferente de compreensão. Ou seja, ainda que possam significar a materialização de um risco, os desastres também são socialmente construídos (Carmo, 2014; Anazawa; Carmo, 2021). Neste sentido, Quarantelli (2005, p. 339) argumenta que, na sociologia, existem diferentes conceitos de desastres, no entanto, eles partem de dois entendimentos fundamentais: “1) desastres como fenômenos inerentemente sociais; 2) as origens do desastre estão enraizadas na estrutura social ou no sistema social”⁸³.

⁸³ Tradução livre da autora a partir do original: “(1) disasters are inherently social phenomena, and (2) that the source of disasters is rooted in the social structure or social system”.

Entendido como fenômenos construídos socialmente, os desastres desestabilizam a ordem social vigente, por meio de múltiplas rupturas e danos, aqui genericamente qualificados como socioambientais, cuja gradação está diretamente relacionada ao local em que ele ocorre e a quem ele afeta, como resultado de sua vulnerabilidade⁸⁴. Logo,

As respostas humanas nunca são dependentes somente dos processos geofísicos e não podem ser explicadas do ponto de vista individual. Isso significa que os desastres variam mais socialmente que geofisicamente na medida em que são processos sociais que determinam a intensidade da destruição de um evento natural. [...] Assim, a gravidade dos desastres naturais quase sempre depende de quem são os indivíduos, da posição que eles ocupam na sociedade e do tipo de sociedade. (Mattedi, 2017, p. 265-266, grifo da autora).

Em consonância, Marchezini e Siena (2010, p.74, destaque no original) apontam que “a natureza dos desastres passa a ser buscada na organização social, compreendendo-os como um *processo* ligado à vulnerabilidade social, suas causas devem ser explicadas como problemas estruturais, devendo ser contextualizadas”. Na perspectiva jurídica, apresenta-se uma outra equação, indicando que “risco + vulnerabilidade = desastres” (Carvalho, 2020, p. 60), tendo o direito papel importante para redução destas vulnerabilidades (Carvalho, 2020, p. 66).

A partir da analogia do desastre a um *iceberg*, em que inicialmente somente se tem visibilidade de sua ponta (Freitas, 2023, p. 4), compreender as estruturas sociais e as vulnerabilidades, que são historicamente constituídas e que gestam a sua ocorrência, permite uma análise que vá além da superfície e do imediato, ou seja, do suposto evento natural pensando no curto prazo. Um aspecto importante, neste sentido, é que o desastre pode ocorrer, inclusive, sem a concretização do evento/risco: por exemplo, quando é gerado partir de rumores da ameaça e do perigo (Quaranteli, 2005, p. 346-347).

O desastre, assim, revela aquilo que estava submerso, escondido e ignorado (Silva, 2010, p. 89), como é o caso da subsidência em Maceió, que literalmente descortinou o que ocorria nas 35 minas no subsolo da zona urbana da capital alagoana, bem como as fragilidades do processo de fiscalização da mineração no Brasil.

Portanto, uma análise superficial, focada apenas no aspecto físico do evento ameaçador, é insuficiente para apreender a essência, o âmago e as raízes (profundezas, na

⁸⁴ Segundo Mattedi e Thomás Junior (2019, p.771, grifo da autora): “Os terremotos comportam uma escala Richter, que indica a intensidade do fenômeno físico (tremor de terra), mas também a escala Mercalli, que indica o potencial de destruição (vulnerabilidade). Por isto, um terremoto de grande intensidade gera poucas perdas quando ocorre em um local desabitado, enquanto que um evento de baixa intensidade pode gerar grandes impactos em um local socialmente vulnerável”.

analogia com o *iceberg*) de um fenômeno social. O cerne não é o fenômeno físico, mas a sociedade e a sua estrutura:

Um desastre não é um acontecimento físico. Como dito anteriormente, é uma ocasião social. Assim, é um equívoco falar de desastres “naturais” como se pudessem existir fora das ações e decisões dos seres humanos e das suas sociedades (curiosamente, isto é sempre reconhecido no caso de desastres tecnológicos). Por exemplo, inundações, terremotos e outros agentes de desastres ditos “naturais” têm consequências sociais apenas devido às atividades das comunidades envolvidas, antes, durante e depois do impacto de um desastre (Quaranteli, 2005, p.343).

Ademais, como um fenômeno social, ele se constituiu de multiplicidades: multidimensional, multidirecional, multissignificativo e multiescalar (Valêncio, 2009, p. 5; Mattedi, 2017, p. 276). Eles se revelam e se materializam nas rupturas e nos danos causados, os quais, por sua vez, são consequência da estrutura social e das vulnerabilidades pré-existentes (Valêncio, 2009, p.5; Marchezini, 2009, p.48-52; Marchenizi, Siena, 2010, p. 73-74; Mattedi, 2017, p. 266, Quaranteli, 2005, p.345, Perry, 2006, p.12-13).

Alguns danos e rupturas causados se materializam imediatamente, de forma física, concreta e bastante evidente, sendo facilmente percebidos. Por exemplo, em casos de perda de vidas ou pessoas fisicamente machucadas, a destruição ambiental (morte de animais, destruição de flora, contaminação de um rio) e os danos materiais, individuais ou coletivos, como destruição parcial ou perda total de um imóvel e/ou dos bens em seu interior, fechamento do comércio, perda de estoque, perda de automóveis, destruição de outros espaços públicos e privados (ruas, praças, equipamentos públicos, pontes, estradas) daquele território. No caso do desastre em Maceió, os danos mais imediatos foram buracos, fendas e rachaduras nos imóveis e ruas, logo após o tremor em março de 2018.

Em contrapartida, muitas outras rupturas e danos ocorrem de forma mais sutil, simbólica e ao longo do tempo. Sua percepção não é evidente e exige a compreensão das multiplicidades do desastre. A este respeito, a sociologia do desastre aponta os danos psicossociais, de saúde mental individual e coletiva: “Há cicatrizes emocionais que impendem [sic] que pessoas ou grupos inteiros tornem a desempenhar seus papéis sociais de forma plena o que depõe, portanto, contra a sua autoestima, identidade, sobrevivência e modo de vida” (Valêncio, 2009b, p. 180). Esses efeitos podem variar entre “entre horas a anos”, ou seja, de “curto a longo prazos, a depender das características do evento e da vulnerabilidade sócio-ambiental do território” (Freitas *et al.*, 2014, p. 3647).

Para além da perda do imóvel, a destruição da casa, do seu local de trabalho ou de um comércio, por exemplo, o desastre implica na ruptura com sua identidade (subjetividade), com o papel social exercido naquela comunidade – dona de casa, empregado, empreendedor – e os

relacionamentos estabelecidos. Isto por sua vez, gera desestruturação e compromete a coesão social (Valêncio, 2009b, p. 179-180; Silva, 2010, p. 93-94; Siena, 2010, p.106).

Ainda no âmbito do simbólico, há o impacto na relação dessa comunidade atingida com o território, resultando em processos de desterritorialização múltiplas. Há a ruptura com o espaço físico em si (casa, bairro, escola, cemitério, hospital, praça, espaço religiosos, entre outros), com as relações ali estabelecidas e com o que elas significavam ao atingido (por exemplo, proteção, intimidade, acolhimento, cuidado, fé, trabalho, lar) (Marchezini, 2009; p. 52-54; Marchezini, Siena, 2010, p. 75-78).

Além de rupturas e danos, o aspecto múltiplo também se apresenta em relação ao tempo. O desastre pode ser concebido como um evento específico, acontecimento pontual, que marca a concretização do risco. Compreendido a partir da perspectiva sociológica, o desastre é entendido como um processo, social, sistêmico e corrosivo, que evidencia suas raízes sociais e causa rupturas na estrutura (política, econômica, ambiental, social, urbanística e cultural) existente normalizada (Quarantelli, 2005, p. 338-347; Valêncio, 2010, p. 31-32; 2014, p. 29-30, 40-42; Siena, 2010, p. 106; Silva, 2010, p. 100; Marchezini;Fiori, 2019, p.10-11).

Portanto, entende-se que os desastres são um processo, construído socialmente, tanto em relação às suas causas, que foram historicamente gestadas ao longo do tempo passado, quanto em relação aos seus efeitos, que se projetam no tempo futuro. As multidimensionais rupturas que gera não são recompostas imediatamente, prolongando-se no tempo e no espaço os danos causados, seus efeitos e o processo de reorganização das estruturas abaladas. Neste sentido, Bombrowsky (1998, p.21), *apud* Valêncio (2014, p.29), conclui que “desastres não causam efeitos. Os efeitos são o que denominamos um desastre”⁸⁵.

É a partir desta perspectiva hermenêutica que se faz a leitura do desastre e da proposta de sua gestão a partir do entendimento de um ciclo. Não obstante exista diferença na denominação das fases deste ciclo⁸⁶, ainda que essencialmente concentradas na questão de prevenção e preparação, ação emergencial, reconstrução e reparação, entende-se que o fator central, a nortear as ações deve ser o entendimento do desastre como processo social em andamento e não como evento. Assim, reitera-se o entendimento de Quarantelli (2005, p. 346-347), de que o desastre pode ocorrer mesmo sem a concretização do risco.

⁸⁵ Tradução livre da autora a partir do original: “disasters do not cause effects. The effects are what we call a disaster”.

⁸⁶ Como exemplo, citam-se dois entendimentos a respeito das fases do ciclo do desastre. Carvalho (2020, p. 46, grifo da autora) indica os estágios “da prevenção e da mitigação, da ocorrência do desastre em si, da resposta de emergência, das formas de compensação e, finalmente, da reconstrução”. Matedi (2017, p. 272-273) menciona as fases “(a) pré-impacto – mitigação e preparação; (b) trans e pós-impacto – resposta e recuperação”.

O desastre, portanto, não é somente o momento da materialização do risco (evento), mas todo o processo de ruptura gerado, com seus múltiplos efeitos ao longo do tempo. Ele permanece em andamento⁸⁷ até que todas as rupturas sejam revertidas e os seus efeitos cessem, ainda que o evento de materialização do risco já tenha findado⁸⁸. Assim, entende-se que o apresentado por Mattedi (2017, p. 266), de momento pré-impacto e momento pós-impacto da ocorrência do risco, é bastante coerente, não reduzindo a complexidade e a amplitude do desastre.

No tocante às fases do desastre, destaca-se a interconexão delas, formando “um processo contínuo de planejamento e atuação” (Carvalho, 2020, p.139). Ainda que a ocorrência do risco/evento seja um fator balizador importante, impulsionando a adoção das devidas ações emergenciais, há que se atentar para o momento da reconstrução, na qual se insere a reparação das vítimas, deslocadas ou não, e o aprendizado obtido com aquele desastre. Este conhecimento deve ser mobilizado para ações futuras, tanto daquele desastre como de prevenção e mitigação de riscos em casos de novos desastres (Carvalho, 2020, p.177; UN, 2015).

No âmbito internacional e das Nações Unidas, as últimas duas iniciativas que tratavam dos desastres – Marco de Sendai (2015-2030) e Marco de Hyogo (2005-2015) – também abordam a questão das fases, todas conectadas. A mais recente, por sua vez, tem o foco prioritário na prevenção e no gerenciamento dos riscos de desastre (UN, 2005, 2015).

A governança da gestão dos riscos e de atuação em todas as demais fases é baseada em uma ação coordenada, que articula os níveis locais, nacionais, regionais e global, com a participação das diversas partes interessadas – vítimas, deslocadas ou não, sociedade civil, academia, empresas e meios de comunicação. Atuar na prevenção aos desastres implica em ter uma governança mais robusta, com resposta mais eficaz nas fases de recuperação, reabilitação e reconstrução, baseando-se no princípio da reconstrução melhor (UN, 2015).

A respeito do prolongamento dos efeitos das rupturas (desastre) no tempo, acrescenta-se que “o desastre por suas próprias características e dinâmica não só atualiza uma situação de risco e vulnerabilidade existente, como cria novos cenários de risco e vulnerabilidades, a depender das condições ambientais, sociais e sanitárias do território” (Freitas et al, 2014, p. 3646-3647, grifo da autora). Ou seja, o desastre, com os seus efeitos, implica em uma nova configuração sócio-espacial-temporal, local e regional, com uma dinâmica própria, que pode

⁸⁷ O termo desastre em andamento foi mencionado por membro(a) do Centro de Acolhimento e Triagem em Maceió (E5), órgão que presta suporte às vítimas do caso.

⁸⁸ A este respeito, Valencio (2019, p. 138) destaca o que segue: “Essa confusão entre evento e desastre é um retrocesso na cultura institucional [brasileira] de defesa e proteção civil porque até mesmo o ambiente de discussão multilateral rumo a esse discernimento entre uma coisa e outra”.

gerar novos riscos, os quais por sua vez podem prolongar os efeitos do primeiro desastre ou ainda se materializar em novos desastres.

Nesse sentido, com relação ao Caso Maceió, a não conclusão, ainda, da execução do Programa de Compensação Financeira e o colapso da Mina 18, com a necessidade de retirada imediata e compulsória, autorizada pela justiça, das vítimas que ainda estavam na área de risco (denominado de resistentes), são exemplos do prolongamento dos efeitos do primeiro desastre.

Além disso, constata-se que a situação da comunidade dos Flexais e dos moradores das bordas é um exemplo de novo desastre socioambiental, ocorrido em razão da desocupação da área de risco, que, por sua vez, é oriunda da subsidência do solo em Maceió. Considera-se que se trata de um novo desastre por ter causa específica diferente (ainda que vinculada à subsidência) e por trazer rupturas sociais diversas na ordem social, diferentemente daquelas enfrentadas pelos moradores e pelos comerciantes da área de risco. Isso não significa que não existam rupturas e danos semelhantes, mas o argumento é que há características específicas deste processo social, que indicam tratar-se de um outro desastre, ainda que consequência do primeiro.

Saliente-se que a gestão do desastre pode ser feita de diversas formas, a partir da participação de diversos atores, com enfoques variados. Mattedi (2017, p. 273-274) aponta a forma de gestão tecnocrática, baseada na ação e na *expertise* técnica dos agentes públicos e especialistas, em direcionamento verticalizado (*top down*), focada no evento natural e na sua temporalidade.

Nessa concepção dos desastres enfatiza-se a necessidade, urgência e trauma dos impactos, e a necessidade de conceber medidas de confrontação. Aqui, claro, trata-se de reafirmar o papel central da ciência e da tecnologia para prevenção dos desastres naturais e a importância da informação para proteção das populações locais. Nesse padrão de gestão, encontra-se subsumida uma concepção de segurança que centra as ações no indivíduo e em suas necessidades vitais (Mattedi, 2017, p.273).

Outro modelo seria a partir da gestão comunitária, descentralizada, baseada em um conhecimento relacional, que considera a experiência e o aprendizado prático da comunidade em risco/afetada, ou seja, as vítimas do desastre. Em comparação,

Enquanto as medidas tecnocráticas visam prioritariamente o salvamento de vidas no momento de impacto, as medidas comunitárias visam o fortalecimento da capacidade de resiliência. Em outras palavras, temos a oposição entre operações de socorro de curto prazo, de cima para baixo, e medidas que privilegiam as ações de longo prazo em períodos de não-impacto. Da oposição entre esses dois tipos de medidas, emerge a questão da centralização e da descentralização e também a questão da expansão ou contração da participação da comunidade. Aqui, trata-se de verificar como o poder encontra-se redistribuído e como as estratégias de gestão se convertem em mecanismos de dominação. Portanto, o que está em jogo na gestão dos desastres é a manutenção das relações sociedade-Estado e, assim, o papel da sociologia dos desastres diante das formas de dominação (Mattedi, 2017, p.273-274, grifo da autora).

Os modelos refletem, na verdade, a dicotomia existente entre o entendimento do desastre como evento, com foco na ameaça (evento natural e físico), na temporalidade de sua ocorrência e nos danos físicos; e a percepção como processo social, que se prolonga no tempo e impacta pessoas em vulnerabilidade (Perry, 2006, p. 8-14). Trata-se da disputa entre os paradigmas, respectivamente, da ameaça e o da vulnerabilidade (Mattedi, Thomaz Junior, 2019, p. 772-773).

Esses paradigmas também evidenciam a disputa social, econômica e de espaço na agenda pública, de diversas narrativas sobre o risco e o desastre. Elas são (des)construídas pelos diversos atores envolvidos (agentes públicos, técnicos de diversas áreas da ciência, sociedade civil, vítimas e seus familiares, mídia, entre outros), a partir de seu lugar social, político, econômico, técnico, cultural (Cardoso, 2006; Valêncio, 2010, 2014, 2019).

Importa esclarecer que se trata de um processo de mão dupla. Ao mesmo tempo em que há atuação para a construção social do conceito de um risco/um desastre, com os subsequentes entendimentos sobre os sujeitos ameaçados, sua forma de gerenciamento e os danos; há o movimento contrário: de desconstrução. Nega-se o entendimento de que determinado evento seja perigoso, não se reconhece um processo como desastre e simplificam-se os danos causados. Especificamente em relação ao desastre,

[...] há diversidade de narrativas relacionadas aos fatores desencadeantes dos danos e prejuízos havidos, sejam eles materiais ou simbólicos; à abrangência espacial da devastação; à duração do acontecimento; à especificidade da afetação dos distintos sujeitos sociais, relações e instituições; e, por fim, aos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, na produção desse acontecimento adverso (Valencio, 2010, p.31).

Desse processo social de construção e desconstrução de narrativas, decorrem diversos contextos. Um deles é a respeito dos casos de silêncio (“desastres silentes”), em que não se reconhece o desastre ou o risco, com a subsequente inércia e indiferença do poder público, deixando as vítimas, deslocadas ou não, ainda mais em vulnerabilidade (Valencio, 2010, p. 40; 2019, p.131).

Ainda conforme Valêncio, (2010, p. 31-33; 2014; 2019, p.131), nas situações em que há reconhecimento do desastre/risco, as narrativas concorrem entre si, havendo a prevalência de uma “interpretação dominante” sobre o fenômeno, que homogeneiza o ocorrido. Em se tratando de falas oficiais do poder público⁸⁹, aponta-se o seu viés reducionista e simplificador,

⁸⁹ Este tema será retomado no subcapítulo 3,3, considerando-se que, no caso em Maceió, há um outro fator bastante importante: o desastre está relacionado à atividade empresarial, da Braskem. Portanto, há um ator *sui generis* envolvido, que desenvolveu sua própria narrativa sobre o ocorrido e conduz o processo de reparação com o intuito de normalização da situação e simplificação dos danos causados.

constantemente amparado na gestão tecnocrática e no entendimento pontual do desastre, como um evento decorrente de causas naturais. O que se busca é a normalização da situação por meio de ações rápidas e superficiais, minimizando-se as multiplicidades, a intensidade e a abrangência das causas estruturais e das consequências do desastre, bem como de seu prolongamento no tempo.

Em razão de todo o exposto, entende-se que o sucedido em Maceió é um desastre, mais especificamente um desastre em andamento, cujo risco de ocorrência não havia sido mapeado (socialmente construído) nem pelo poder público⁹⁰ nem pela empresa responsável⁹¹. Quanto aos múltiplos impactos causados, ele é genericamente qualificado como socioambiental, tendo em vista as perspectivas sociais e ambientais. Uma análise mais minuciosa, realizada mais adiante nos subcapítulos 3.2, 3.3 e 3.4, evidencia o desdobramento dessas perspectivas genéricas em diversos impactos: econômicos, culturais, ambientais, urbanísticos, trabalhistas, religiosos, espirituais, existenciais, psicológicos, afetivos, entre outros.

Um ponto importante a se considerar é que o evento específico do afundamento abrupto do solo, que poderia levar ao colapso total do espaço físico onde estão localizados os cinco bairros diretamente afetados, não ocorreu. Não obstante isso, conforme mencionado por membro do SBG, há comprovação técnica de que a subsidência do solo ocorria desde 2004 de forma paulatina (Kuhlmann, 2023), tendo inclusive causado efeitos visíveis (rachaduras e trincas) nas casas e ruas dos bairros, antes mesmo de 2018 (Galindo, 2022). O relatório da CPI no Senado Federal, por sua vez, traz informações a respeito da existência de rachaduras e fissuras desde 2008, conforme depoimento do professor Abel Galindo Marques (Brasil, 2024g, p. 227-230; 318-321). Ou seja, o evento concretizador do risco já ocorria, porém de forma sutil e sem atenção do poder público e da empresa responsável pela mineração.

O tremor de 2018 foi um sinal mais evidente do processo geológico que já estava ocorrendo e que ainda não havia sido identificado como subsidência e nem conectado à mineração. Ele também caracterizou um prenúncio (minimizado) do que poderia ser o ápice do evento subsidência, trazendo evidências concretas e mais robustas (rachaduras, fendas, buracos e afundamentos nas casas, prédios e ruas) do risco a que todos estavam expostos.

⁹⁰ Conforme analisado no subcapítulo 2.2, tanto o IMA/AL quanto a ANM afirmaram que somente tomaram conhecimento formal da relação do processo de subsidência com a mineração, a partir do relatório do SGB, publicado em maio de 2019.

⁹¹ Conforme analisado nos subcapítulos 2.1 e 2.3, embora a empresa Braskem se apresente compromissada com direitos humanos e com desenvolvimento sustentável e afirme realizar devida diligência em direitos humanos, não foi encontrado, na análise dos seus documentos oficiais, a informação de que ela tinha ciência do risco da subsidência.

A partir disso, a investigação técnica realizada por órgão público especializado (SGB), constatou, inicialmente, a continuidade do afundamento do solo, apontou para o risco da chuva na aceleração do processo, e por fim, caracterizou o evento natural como subsidência, relacionando-o à ação antrópica da exploração econômica do sal gema. Assim, aquele processo social foi reconhecido como um desastre e medidas emergenciais foram adotadas.

Toda a população local, residente ou não nas áreas de construção das 35 minas de sal gema, passou a viver em função da existência daquele risco. A ordem social vigente foi dilacerada em variadas dimensões (ambiental, econômica, urbanística, cultural, educacional, religiosa, política, saúde, memória, entre outras) gerando múltiplos danos (visíveis e invisíveis), com impacto na vida de milhares de pessoas, direta e indiretamente.

Uma outra configuração sócio-espacial-temporal se projetou em relação àqueles bairros, moradores e comerciantes, e em relação a todo o Município de Maceió, municípios vizinhos e todo o Estado de Alagoas. Os efeitos (antigos e novos) do desastre continuam reverberando na ordem social já rompida, uma vez que a fase de reconstrução segue em andamento, as vítimas, deslocadas ou não, ainda não foram totalmente indenizadas e nem integralmente reparadas, e a região ainda não está geologicamente estabilizada. Outras minas podem entrar em colapso.

Ademais, novos riscos e vulnerabilidades são continuamente gerados, tanto em relação aos direta e inicialmente afetados, como moradores e empreendedores da área de risco (vítimas deslocadas), quanto no tocante à comunidade dos Flexais e aos moradores das regiões de borda do mapa de risco (vítimas não deslocadas).

Portanto, ainda que não tenha ocorrido o afundamento abrupto do solo, as vítimas, deslocadas ou não, vivem, concretamente, no seu cotidiano, este processo social de desastre em andamento: passa-se simultaneamente por todas as fases do ciclo do desastre, com rupturas e danos multidimensionais, que, por sua vez, criam novas situações de riscos e vulnerabilidades e exigem novas frentes de ação do poder público. Trata-se de um processo que se prolonga indefinidamente no tempo, pois não há certeza a respeito de quando ocorrerá a estabilização do fenômeno da subsidência. Conforme apurado em entrevista com membros(as) da gestão da Defesa Civil, (E2) a velocidade de afundamento do solo está diminuindo, mas o fenômeno da subsidência persiste, não havendo uma definição de quanto tempo levará para a estabilização completa do solo.

Uma das consequências deste desastre em andamento foi a necessidade de desocupação da área de risco, com o objetivo de garantir a vida e a integridade física dos moradores e

comerciantes dos bairros afetados. A desocupação ou realocação, na verdade, configuram um deslocamento interno compulsório, determinado pela Defesa Civil.

Em se tratando de mobilidade humana, o termo genericamente empregado é migrante, que, de acordo com a *International Organization for Migration*, (IOM 2019, p.132), refere-se a “um termo guarda-chuva, não definido no direito internacional, refletindo o entendimento comum de uma pessoa que sai do seu lugar de residência usual, seja internamente ou cruzando uma fronteira internacional, de forma temporária ou permanente, por variados motivos”⁹².

No tocante aos motivos da migração, eles podem ser classificados como voluntário ou forçado (Pacífico, Araújo Neto, 2017, p.11), sendo exemplos deste último os refugiados e os deslocados internos. Pessoas refugiadas, legalmente protegidas por meio da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (ONU, 1951), cruzam a fronteira do Estado de origem ou nacionalidade e não podem ou não querem retornar devido ao fundado temor de perseguição por cinco motivos: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social (ONU, 1951; IOM, 2019, p.171-172). Pessoas deslocadas internas se deslocam contra sua vontade, por motivos que podem ou não coincidir com os do refúgio, mas permanecem dentro da fronteira política de seu Estado (IOM, 2019, p.109).

Assim, um aspecto importante que os diferencia é a respeito da relação que mantêm com seu Estado de origem. Pessoas refugiadas, em razão de temor de perseguição, fogem do seu próprio Estado e buscam proteção em outro, sendo vedada a sua devolução (Annoni; Duarte, 2017, p. 6-10). Pessoas deslocadas internas, por sua vez, permanecem dentro do seu próprio Estado, o qual continua com o dever de protegê-los e garantir seus direitos, considerando sua situação de vulnerabilidade (Draper, 2023; ONU, 1998).

No âmbito do regime internacional dos direitos humanos, ainda não há um tratado global, juridicamente vinculante, a respeito de deslocados internos⁹³. No entanto, em 1998, foram aprovados na ONU os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos⁹⁴, que os definem como

[...] pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e

⁹² Tradução livre da autora a partir do original: “An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons”

⁹³ Em âmbito regional, a União Africana é a única que têm um tratado (juridicamente vinculante) a respeito dos deslocados internos. Trata-se da Convenção de Kampala, aprovada em 2009 e em vigor desde 2012 (UNHCR, 2002, p.44-45)

⁹⁴ Para uma análise sobre a evolução do conceito de deslocados internos, vide Nogueira, 2014.

que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado (ONU, 1998, introdução, grifo da autora).

Os motivos do deslocamento interno são múltiplos e eles podem ocorrer de maneira isolada ou combinada. As formas de classificá-los também variam. Além dos motivos expostos nos princípios da ONU (1998), e adotados pela IOM (2019, p.109), outras classificações existentes apontam os seguintes fatores motivadores: desastres (naturais ou provocados pelos seres humanos), ações de desenvolvimento (infraestrutura e urbanização) e violência (urbana e rural) (Folly, 2018); fatores relacionados a conflitos/violência e aos desastres, os quais incluem aspectos referentes ao clima e a questão geofísica (IDMC, 2024, p. 3-20); e aspectos relacionados ao meio-ambiente, fatores políticos, econômicos e sociais, ações governamentais (Pacífico, Araújo Neto, 2017, p.27).

Em relação às motivações ambientais, que integram as classificações indicadas acima, seja na categoria de calamidade natural, desastre, ações de desenvolvimento ou meio-ambiente, muitos são os exemplos, incluindo questões de seca, inundação, tempestade, alagamento, incêndio, tsunamis, ciclone, vulcões, deslizamento de terra, terremoto e subsidência (IDMC, 2024, p. 13-16; Folly, 2018, p. 5).

O desastre ocorrido em Maceió, que justificou, inclusive, o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública pelo município, foi categorizado, de acordo com a Codificação e Classificação Brasileira de Desastres (COBRADE), como desastre natural, do grupo geológico, subgrupo movimento de massa, tipo subsidência, código 1.1.3.4.0. (Brasil, 2012a). A realocação, determinada pela Defesa Civil a partir de suas prerrogativas legais, foi compulsória, considerando a possibilidade de colapso da área e o risco à vida das pessoas.

Configurou-se, assim, como um deslocamento interno, embora o ordenamento jurídico brasileiro ainda não reconheça expressamente essa categoria. Esse tema será retomado no subcapítulo 4.4, ao se analisar Projetos de Leis que tramitam no Congresso Federal, dentre eles o nº 1594/2024, que versa sobre a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos.

O Caso do desastre em Maceió tem origem ambiental, sem dúvida. No entanto, a questão ambiental, além de estar relacionada à ação antrópica, está inserida em contexto mais amplo, que envolvem outros aspectos – sociais, econômicos, políticos, culturais, demográficos – daquela comunidade e território, os quais são usualmente negligenciados na formulação de políticas públicas (Zetter, 2017, p. 5-6; Oakes; Banerjee, Warner, 2020). Não se trata, portanto, de uma questão ambiental a-política e a-histórica, mas permeada por forças políticas e

socioeconômicas que precisam ser consideradas ao se pensar a proteção da comunidade afetada (Zetter, 2017, p. 5-6).

Dessa forma, ainda que se reconheça como um caso em que as vítimas diretas do desastre são pessoas deslocadas internas ambientais, estas são entendidas em perspectiva mais ampla, como

[...] pessoas forçadas a se deslocarem dentro do seu país de residência, temporária ou permanente, na busca de sobrevivência, em razão de mudanças ambientais (natural, repentina ou gradual, causada pelo homem, ou mista) que tornam a sobrevivência local impossível. Deve ser notado que mudança ambiental pode ser o principal gatilho do deslocamento, mas outras causas, tais como política, econômica e social devem ser incluídas (Pacífico, 2022b, p. 10, grifo da autora).⁹⁵

A compreensão acerca dos motivos do deslocamento auxilia na proteção e na garantia dos direitos das pessoas deslocadas internas. Conforme os Princípios Orientadores (ONU, 1998), cabe ao Estado atuar em relação à proteção contra o deslocamento, durante a sua ocorrência e no tocante à integração ao novo local de moradia ou à possibilidade de regresso. Em todas essas etapas, as pessoas deslocadas devem ser tratadas de forma igualitária, sem discriminação, respeitando-se seus direitos à vida, à integridade, à liberdade, seus acessos à informação e à participação no planejamento e gestão da realocação (ONU, 1998).

Assim como o desastre, já mencionado, o deslocamento implica em um processo que se prolonga no tempo, com impactos em médio e longo prazo, além de diversas fases (IASC, 2010). Ademais, ele, por si só, estabelece uma nova camada de vulnerabilidade aos envolvidos (Comissão IDH, 2019, p. 173-176), somando-se as eventualmente já existentes. No caso Maceió, há outro agravante: o deslocamento ocorreu no momento da pandemia do Covid-19, o que configura também uma nova camada de vulnerabilidade. Enquanto a orientação oficial era do isolamento social, mantendo-se em casa, as vítimas tiveram que encontrar novo local (de residência e/ou empreendimento) e realizar sua mudança.

Tendo esses aspectos em consideração, deve-se buscar uma solução duradoura para as vítimas, entendida como o momento “quando os deslocados internos não mais precisam de específica assistência e proteção de direitos em razão de seu deslocamento; e podem usufruir dos seus direitos humanos sem discriminação em razão de seu deslocamento”⁹⁶ (IASC, 2010,

⁹⁵ Tradução livre da autora a partir do original: “people forced to move within their country of residence, temporarily or permanently, in search of survival, due to environmental factors of change (natural, sudden or gradual, man-made, or mixed) that makes local survival impossible. It should be noted that environmental change is the main trigger for this displacement, but other causes, for instance, political, economic, and social, may also be included”.

⁹⁶ Tradução livre a partir do original: “A durable solution is achieved when internally displaced persons no longer have any specific assistance and protection needs that are linked to their displacement and can enjoy their human rights without discrimination on account of their displacement”.

p. 5). Para tanto, é necessária a atuação conjunta e de longo prazo dos atores – nacionais e internacionais, públicos e privados - com a adoção de medidas legais e políticas que abarquem os diversos aspectos referentes ao deslocamento e aos direitos dos envolvidos (IASC, 2010, p.5-9; UNHCR, 2022, p.120-122).

Pacífico, Annoni e Volz (2025), por sua vez, apontam o Modelo Comunicativo da Sociedade em Rede (Pacífico, 2022a) como uma abordagem adequada para esses casos. Todos os atores envolvidos (por exemplo, poder público, atores privados, academia, sociedade civil, deslocados internos e organizações internacionais) poderiam contribuir, a partir de uma abordagem dialógica, inclusiva e em rede, para construção conjunta de soluções equitativas, visando transparência, legitimidade e eficiência.

Entendido o caso como um desastre socioambiental em andamento, que implicou no deslocamento interno de milhares de pessoas e continua gerando impactos, riscos e vulnerabilidades, apresenta-se o conceito de reparação integral com foco no sofrimento da vítima do desastre, pessoa deslocada ou não.

3.2 A REPARAÇÃO INTEGRAL E A CENTRALIDADE DO SOFRIMENTO DA VÍTIMA

Ocorrido um dano, patrimonial ou extrapatrimonial, há o dever de repará-lo. O objetivo deste subcapítulo é discutir o conceito de reparação integral, considerando o previsto no direito internacional, âmbito global (Corte Internacional de Justiça e ONU) e regional (Corte Interamericana de Direitos Humanos), e no direito brasileiro.

Segundo Cançado Trindade, em votos proferidos na Corte Internacional de Justiça, (ICJ, 2012, p. 32-39; 2018b, p. 66-68), a concepção de reparação por danos causados está presente nas origens do direito internacional, em autores como Francisco de Vitória e Hugo Grotius, seguidos por Samuel Pufendorf e Christian Wolff. No início do século XX, Kelsen, Anzilotti e Accioly também abordaram o tema, já considerado como um costume do direito internacional, mas ainda limitado às relações entre Estados.

Neste sentido, a Corte Internacional de Justiça apresenta jurisprudência consolidada, compreendendo como um princípio do direito internacional que a violação de um direito envolve a obrigação de repará-lo de forma adequada (ICJ, 2018a, p. 14-15, §29-30; 2004, p. 51 § 119). Assim, a partir da análise de cada caso e dos danos sofridos, “a reparação exige, na medida do possível, eliminar todas as consequências do ato ilegal e restabelecer a situação que

teria existido, em toda probabilidade, se o ato [ilegal] não tivesse sido cometido”⁹⁷ (PCIJ *apud* ICJ, 2012, p. 40, § 34; PCIJ *apud* ICJ, 2018a, p. 14§ 29)

O objetivo primário da reparação, portanto, é a restituição da situação anterior à violação, cessando-se as consequências do ato ilegal. No entanto, nem sempre isso é factualmente possível, circunstância em que a compensação financeira (quantificação do dano) é uma alternativa (ICJ, 2018a, p. 26, § 31).

Esse paradigma patrimonialista, com foco na aplicação de reparações pecuniárias ao Estado, é modificado com o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos e o processo de humanização do direito internacional, que passa a compreender o ser humano como sujeito do direito internacional. Ou seja, em casos de violações de direitos humanos, ao exercer o seu acesso à justiça, seja no âmbito interno ou internacional, a pessoa (vítima, deslocada ou não) tem direito à devida reparação integral dos danos sofridos (ICJ, 2012, p. 39-44; 2018b, p. 61-62).

Segundo os Princípios e Diretrizes Básicas da ONU sobre o Direito a Recursos e Reparação para Vítimas de Violações Flagrantes das Normas Internacionais de Direitos Humanos e de Violações Graves do Direito Internacional Humanitário (ONU, 2005, §15, grifo da autora), “uma reparação adequada, efetiva e rápida destina-se a promover a justiça, remediando violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos ou violações graves do direito internacional humanitário. A reparação deve ser proporcional à gravidade das violações e ao dano sofrido”.

Essa mudança de perspectiva, no âmbito do direito internacional demandou a revisão de outros aspectos do processo de reparação. Consoante a abordagem humanista, há o entendimento da centralidade da vítima no processo: “a determinação das formas, montante e alcance das reparações [...] não podem prescindir de uma prévia compreensão de sentido real do sofrimento humano”⁹⁸ (Corte IDH, 2001b, p. 1, §3º, grifo da autora). Por sua vez, a compreensão sobre o sofrimento humano, em todas as suas dimensões, requer a adoção da “perspectiva da integralidade da personalidade da vítima, tendo em conta a sua realização como ser humano e a restauração de sua dignidade”⁹⁹ (Corte IDH, 1998b, p. 4, § 17, grifo da autora).

⁹⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “is that reparation must, as far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and reestablish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed.”

⁹⁸ Tradução livre da autora a partir do original: “La determinación de las formas, montos y alcance de las reparaciones, a mi juicio no puede prescindir de una previa comprensión de sentido real del sufrimiento humano”.

⁹⁹ Tradução livre da autora a partir do original: (...) la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima y teniendo presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidade”.

Além desta dimensão pessoal, o sofrimento vivenciado pela vítima evidencia uma dimensão coletiva, que também precisa ser reparada: “o sofrimento humano tem uma dimensão tanto pessoal como social. Assim, o dano causado a cada ser humano, por mais humilde que seja, afeta a própria comunidade como um todo”¹⁰⁰ (Corte IDH, 2001b, p. 8, § 22).

Pessoal ou coletivo, há ainda um importante fator a ser considerado: a projeção do sofrimento no tempo, que pode se direcionar ao passado, nas relações dos vivos com os ancestrais e os mortos, e, ao futuro, na figura das gerações vindouras (Cançado Trindade, 2006, p. 434-438; Corte IDH, 2002b; p. 4-5, §10-14). Assim, considerando os laços de solidariedade humana em uma perspectiva intergeracional, há que se sopesar os impactos das violações de direitos humanos não somente em relação aos vivos no momento presente, mas englobando “o respeito à memória dos mortos nas pessoas dos vivos [...] e também [às] gerações futuras, no sentido de livrá-las das violações de direitos humanos que vitimaram seus predecessores (a garantia de não repetição de violações passadas)” (Cançado Trindade, 2006, p. 436-437).

Uma violação de direitos humanas atinge, ademais, a própria ordem jurídica vigente, baseada na dignidade e nos direitos humanos. Portanto, o processo de reparação, além de visar a interrupção e atenuação do sofrimento das vítimas, busca restaurar a ordem jurídica violada, ao reiterar o compromisso da coletividade com respeito e proteção aos direitos humanos: “a observância aos direitos humanos é o *substratum* da própria ordem legal. Para que ela seja restabelecida, é necessária a garantia de não repetição dos atos danosos”¹⁰¹ (ICJ, 2012, p. 58, § 81). Assim, em cada caso concreto, consideradas as dimensões individual e coletiva, a imposição das medidas de reparação significa que “a *consciência humana* prevaleceu sobre o impulso de destruição”¹⁰² (Corte IDH, 2001b, p.15, § 43, destaque no original).

Tendo em vista essa perspectiva humanista, centrada na compreensão integral da vítima (individual ou coletiva, deslocada ou não, com as devidas projeções no tempo e espaço social), a definição das medidas reparatorias também precisou ser revista, abarcando outras formas, além das tradicionais restituição e compensação. Assim, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, houve um movimento para além do paradigma patrimonial, oriundo do direito privado e das legislações internas dos Estados, com foco nos danos material

¹⁰⁰ Tradução livre da autora a partir do original: El sufrimiento humano tiene una dimensión tanto personal como social. Así, el daño causado a cada ser humano, por más humilde que sea, afecta a la propia comunidad como un todo”.

¹⁰¹ Tradução livre da autora a partir do original: “The observance of human rights is the substratum of the legal order itself. The legal order, thus re-established, requires the guarantee of non-repetition of the harmful acts”.

¹⁰² Tradução livre da autora a partir do original: “[...] la conciencia humana ha prevalecido sobre el impulso de destrucción”.

e moral e em sua quantificação, para uma perspectiva integral do ser humano, baseada em sua dignidade¹⁰³ (ICJ, 2012, p. 44-50; Corte IDH, 1998b, p. 2-3, §7-11).

A seguir, com base nesta perspectiva humanista e no diálogo entre os sistemas global e regional de proteção aos direitos humanos, respectivamente, a partir da ONU e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, discorre-se sobre as diversas medidas que compõem a reparação integral.

Segundo a ONU, e recorrentemente aplicadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, as medidas de reparação em caso de violações de direitos humanos podem incluir medidas de: 1) restituição; 2) indenização financeira; 3) reabilitação; 4) satisfação; e 5) garantias de não repetição (Corte IDH, 2022; ONU, 2005, §18; ONU, 2011, princípio 25).

No âmbito dos direitos humanos e na perspectiva humanizada do direito internacional, as (1) medidas de restituição são a primeira opção (ICJ, 2018b, p. 58 § 35, p.61 § 43; Cançado Trindade, 1999, p.170), com o objetivo de “devolver à vítima a situação anterior à violação. Esta inclui tanto a restituição material, como a restituição de direitos”¹⁰⁴ (Gamboa, 2013, p. 172). São exemplos a devolução de bens apreendidos, reintegração em determinado cargo, revogação de uma sentença condenatória ou de uma decisão administrativa (Corte IDH, 2022, p. 12-45) ou “restabelecimento da liberdade, gozo de direitos humanos, identidade, vida familiar e cidadania, regresso ao respectivo local de residência” (ONU, 2005, §19, grifo da autora).

Nem sempre é factualmente possível, contudo, a aplicação desta medida, considerando a irreversibilidade da situação e do dano causado. Este aspecto será abordado mais adiante nesse capítulo, considerando que, no caso da subsidência em Maceió, não é possível o retorno ao *status quo* anterior. Isso ocorre em razão de diversos motivos, quais sejam: a) a Braskem passou a ser proprietária da área desocupada; b) enquanto não houver a estabilização do solo, não pode ser definida a destinação da área; c) não há previsão do tempo necessário para estabilização do solo; e d) ainda que a área fosse estabilizada e utilizada para criação de um equipamento público (um parque, um memorial, ou um museu, por exemplo) ou fosse devolvida às vítimas deslocadas, as construções estão sendo demolidas, havendo, assim, um apagamento físico da memória e de como aquele território era constituído.

¹⁰³ Este tema será retomado nos subcapítulos 3.3 e 3.4, ao se abordar os danos morais a partir da perspectiva de violação à dignidade do ser humano.

¹⁰⁴ Tradução livre da autora a partir do original: “La restitución pretende devolver a la víctima a la situación anterior de la violación. Esta incluye tanto la restitución material, como la restitución de derechos”.

Há, portanto, a irreversibilidade fática: a área previamente existente não pode ser reconstituída na forma como existia. O bairro Mutange não existe mais e os quatro bairros diretamente afetados – Pinheiro, Bebedouro, Bom Parto e Farol – não terão mais a formação existente antes de março de 2018.

Desta forma, outras medidas devem também compor o processo da reparação integral, de modo a cumprir o objetivo de cessar os efeitos da violação a partir de uma perspectiva integral e humanizada da vítima. A medida usualmente aplicada, nesses casos, é a (2) indenização financeira, que “compreende a soma pecuniária devida às vítimas pelos danos (material e moral) sofridos, e gastos em que incorreram” (Cançado Trindade, 1999, p. 172). Ela possui natureza compensatória e deve ser definida conforme a natureza e a extensão dos danos sofridos (Gamboa, 2013, p.201).

A Corte IDH especifica que o dano material (patrimonial) consiste na “perda ou a diminuição da renda das vítimas, os gastos efetuados em razão dos acontecimentos e as consequências de caráter pecuniário que tenham nexos causais com os fatos do caso *sub judice*”¹⁰⁵(Corte IDH, 2002a, § 43). Ele pode ser classificado em dano emergente (gastos diretamente decorrentes da violação), lucro cessante (o que se deixou de ganhar em razão do dano) e dano ao patrimônio familiar (Gamboa, 2013, p.167-171). Já o dano moral (extrapatrimonial)¹⁰⁶,

[...] pode compreender tanto os sofrimentos e aflições causados às vítimas diretas e aos seus entes próximos, como o menosprezo de valores muito significativos para as pessoas e outras perturbações que não passíveis de mensuração pecuniária. É uma característica comum às distintas expressões do dano moral que, não sendo possível definir um equivalente monetário preciso, somente é possível, para fins de reparação integral das vítimas, ser objeto de compensação, de duas formas. Em primeiro lugar, mediante o pagamento de uma quantia em dinheiro [...] Em segundo lugar, mediante a realização de atos ou obras de alcance ou repercussão públicos, que tenham os efeitos de recuperação da memória das vítimas, o restabelecimento de sua dignidade, a consolidação de suas dúvidas ou a transmissão de uma mensagem de reprovação oficial às violações de direitos humanos ocorridas e o compromisso com os esforços para que não voltem a ocorrer¹⁰⁷ (Corte IDH, 2001a, § 84).

¹⁰⁵ Tradução livre da autora a partir do original: “el cual supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso *sub judice*”.

¹⁰⁶ Segundo Gamboa (2013, p. 160- 167), a Corte IDH indica que os danos morais e psicológicos, os danos físicos, os danos ao projeto de vida e os danos coletivos e sociais são espécies do dano imaterial.

¹⁰⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y otras perturbaciones que no son susceptibles de medición pecuniaria. Es una característica común a las distintas expresiones del daño moral el que, no siendo posible asignárseles un preciso equivalente monetario, solo puedan, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras. En primer lugar, mediante el pago de una suma de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, que el Tribunal determine en aplicación razonable del arbitrio judicial y en términos de equidad. Y en segundo lugar, mediante la realización de actos u obras de alcance o repercusión públicos, que tengan efectos como la recuperación de la memoria de las víctimas, el restablecimiento de su dignidad, la consolación de sus deudos o la

Embora as medidas de reparação possam ser variadas, há uma sobrevalorização das medidas de indenização financeira, “frequente e indevidamente confundida com a reparação [em si], da qual é tão só uma das formas” (Cançado Trindade, 1999, p. 172). Entendidas como ponto de referência na reparação¹⁰⁸, essas medidas, na verdade, trazem em si a perspectiva dominante do *homo economicus*, que não contempla a totalidade do ser humano e do sofrimento vivenciado em violações de direitos humanos (Corte IDH, 1998b, p.2-3, §7-11). Nesse sentido,

A vida e a integridade de cada ser humano efetivamente não têm preço. Também não têm preço a liberdade de consciência, a proteção da honra e a dignidade da pessoa humana. A dor do sofrimento humano também não tem preço. O mal perpetrado na pessoa das vítimas (diretas ou indiretas) não é removido pelas reparações: as vítimas seguem sendo vítimas, antes e depois das reparações – o que pressupõe importância maior a ser atribuída as medidas de reabilitação¹⁰⁹ (Corte IDH, 2001b, p.13, §38).

O argumento posto, portanto, não nega a importância das medidas de indenização, uma vez que os danos patrimoniais e morais devem ser ressarcidos e as vítimas continuam precisando de meios financeiros para sobreviver e para exercer seus direitos. No entanto, elas sozinhas são insuficientes na tentativa de se aliviar o sofrimento vivido e revivido diariamente. Isso reitera a necessidade de uma avaliação específica de cada caso, das características de cada vítima, de suas vulnerabilidades e de seus direitos violados, de modo que sejam estabelecidas medidas reparatórias diversas e convergentes, que consigam abranger a variedade de danos causados e a integralidade do ser humano. Segundo Cançado Trindade (CIJ, 2018b, p. 56-57, §36-37), devem ser medidas distintas, porém complementares, sem hierarquia entre si.

A partir desta perspectiva, fica evidenciada a importância das medidas de (3) reabilitação, (4) satisfação e (5) garantias de não-repetição. As de reabilitação são aquelas focadas na “assistência médica e psicológica, bem como os serviços jurídicos e sociais” (ONU,

transmisión de un mensaje de reprobación oficial a las violaciones de los derechos humanos de que se trata y de compromiso con los esfuerzos tendientes a que no vuelvan a ocurrir”.

¹⁰⁸ Em complemento, destaca-se voto de Cançado Trindade na Corte IDH: “Dichos conceptos han estado fuertemente determinados por un contenido e interés patrimoniales, - lo que se explica por su origen, - marginando lo más importante en la persona humana como es su condición de ser espiritual. Tanto es así que hasta el mismo daño moral es comúnmente equiparado, en la concepción clásica, al llamado “daño no patrimonial”. El punto de referencia sigue, aún, siendo el patrimonio. La transposición pura y simple de tales conceptos al plano internacional no podría dejar de generar incertidumbres. Los criterios de determinación de las reparaciones, de contenido esencialmente patrimonial, basados en analogías con los del derecho civil, jamás nos han convencido, y no nos parecen enteramente adecuados o suficientes cuando se los transpone al dominio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, dotado de especificidad propia” (Corte IDH, 1998b, p. 2, § 8, grifo da autora). No mesmo sentido, em voto proferido na Corte Internacional de Justiça (ICJ, 2012, p. 47-48.).

¹⁰⁹ Tradução livre da autora a partir do original: “La vida y la integridad de cada ser humano efectivamente no tienen precio. Tampoco tienen precio la libertad de conciencia, la protección de la honra y de la dignidad de la persona humana. Y tampoco tiene el precio el dolor o sufrimiento humano. El mal perpetrado en las personas de las víctimas (directas e indirectas) no es removido por las reparaciones: las víctimas siguen siendo víctimas, antes y después de las reparaciones, - por lo que se impone mayor importancia a ser atribuida a las medidas en pro de su rehabilitación.”

2005, § 21) para restabelecer a dignidade das vítimas (Cançado Trindade, 1999, p. 172). Ademais, existem regras mínimas para a sua prestação, por exemplo,

[...] as vítimas deverão ter acesso imediato, gratuito e prioritário aos benefícios de saúde, e os tratamentos respectivos deverão ser ministrados pelo tempo que seja necessário, e em lugar acessível às vítimas [...] Na prestação do tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, devem ser consideradas, ainda, as circunstâncias e carências particulares de cada vítima, segundo suas necessidades e após avaliação individual por um profissional de saúde¹¹⁰ (Corte IDH, 2019, § 153).

Tendo em vista a centralidade da vítima e do seu sofrimento, bem como a repercussão individual, coletiva e no tempo da violação de direitos humanos, as medidas de reabilitação se destacam pela contribuição ao processo de recomposição de sua dignidade e integridade. Elas se alinham ao propósito de uma justiça restaurativa, conforme segue:

Essas medidas tem o objetivo de superar a extrema vulnerabilidade das vítimas e restaurar a identidade e integridade delas. Reabilitação das vítimas mitiga o sofrimento delas e de seus familiares, irradiando-se assim para o meio social. A reabilitação, ao desfazer a aparente indiferença do meio social [em relação ao ocorrido], ajuda as vítimas a recuperar sua autoestima e sua capacidade de viver em harmonia com os outros. Reabilitação nutre as vítimas com a esperança de um mínimo de justiça social. Reabilitação auxilia a reestruturar a psique das vítimas, em sua difícil busca pela recuperação da injustiça da humilhação. Reabilitação é uma forma de reparação que visa, em última instância, reordenar as relações rompidas com os atos de crueldade na violação dos direitos humanos. Em suma, reabilitação restaura a fé na justiça humana (ICJ, 2012, p. 59-60, §84-85)¹¹¹.

Em consonância ao restabelecimento da dignidade das vítimas e com o intuito de “transmitir uma mensagem de reprovação oficial sobre as violações de direitos humanos ocorridas, assim como evitar que elas se repitam”¹¹² (Gamboa, 2013, p. 177), estão as (4) medidas de satisfação. Elas são ações, na verdade, que preservam a memória e representam a consciência coletiva, de reconhecimento e rechaço sobre o ocorrido, sobre o sofrimento vivenciado. São exemplos, ampla divulgação de informações sobre o caso, publicação de

¹¹⁰ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] las víctimas, deberán tener acceso inmediato, gratuito y prioritario a las prestaciones de salud y los tratamientos respectivos deberán ser brindados por el tiempo que sea necesario, y en un lugar accesible para las víctimas del presente caso. Al proveer el tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico se debe considerar, además, las circunstancias y necesidades particulares de cada víctima, según sus necesidades y previa evaluación individual por parte de un profesional de la salud”.

¹¹¹ Tradução livre da autora a partir do original: “Such measures have intended to overcome the extreme vulnerability of victims, and to restore their identity and integrity. Rehabilitation of the victims mitigates their suffering and that of their next of kin, thus irradiating itself into their social milieu. 85. Rehabilitation, discarding the apparent indifference of their social milieu, helps the victims to recuperate their self-esteem and their capacity to live in harmony with others. Rehabilitation nourishes the victims’ hope in a minimum of social justice 103. Rehabilitation helps to restructure the psyche of the victims, in their difficult quest for recovery from the injustice of humiliation. Rehabilitation as a form of reparation is intended to reorder ultimately the human relations disrupted by acts of cruelty in breach of human rights. In sum, rehabilitation restores one’s faith in human justice”.

¹¹² Tradução livre da autora a partir do original: “transmitir un mensaje de reprobación oficial de las violaciones de los derechos de que se trata, así como evitar que se repitan violaciones”.

sentença, atos públicos de reconhecimento da responsabilidade e atos em homenagem às vítimas e de preservação da memória, os quais podem incluir realização de documentários, construção de museus, memoriais, monumentos, placas ou outros espaços públicos de memória (Gamboa, 2013, p. 178-183; Corte IDH, 2022, p.103-122; ONU, 2005, §22).

Por fim, as medidas de (5) garantias de não repetição são aquelas voltadas ao futuro, com foco na prevenção, de modo a evitar que se incorram em situações que possam gerar novos casos semelhantes de violações de direitos humanos. Relacionam-se, portanto, à restauração e à preservação da ordem legal violada (ICJ, 2012, p. 58, § 81).

Elas são bastante variadas e incluem, por exemplo, revisão e atualização de procedimentos de atuação do poder público, inclusive aqueles de proteção e monitoramento; atuação para a independência do poder judicial; proteção das categorias de profissionais que atuam nos casos (área judicial, de saúde, de comunicação, defensores de direitos humanos etc.); realização de capacitações em direitos humanos; revisão e adequação de leis internas, desenvolvimento de programas específicos sobre o tema do caso, como saúde, meio ambiente e proteção à criança (ONU, 2005, § 23; Corte IDH, 2022, p.123-271). Em casos referentes a situações estruturais daquela sociedade, por exemplo, racismo, discriminação, violência, vulnerabilidade social, entre outros, a medida deve envolver a implementação de políticas públicas com fins de transformação desse contexto (Corte IDH, 2022, p.163-270).

Independentemente do conjunto e da combinação de medidas de reparação a serem adotadas, o que deve ser avaliado caso a caso, o ponto central é que elas visem à reparação integral do ser humano e sejam concebidas “a partir da perspectiva das próprias vítimas, de suas necessidades, aspirações e reivindicações [...] [e] a partir da perspectiva da integralidade da personalidade das vítimas” (Cançado Trindade, 1999, p. 170-171, grifo da autora).¹¹³ Este entendimento foi reiterado recentemente pelo sistema interamericano de direitos humanos, ao pontuar “o papel fundamental e a posição central que as vítimas devem ter, como titulares de direitos, em todo o processo de reparação”¹¹⁴ (Comissão IDH, 2019 p. 76, § 146).

Não obstante todo o apresentado e a imprescindibilidade da reparação integral, não há como afastar ponderação feita por Cançado Trindade (Corte IDH, 2003, p.1-8, §1-26). Por mais

¹¹³ Este mesmo entendimento é apresentado e desenvolvido pelo juiz Cançado Trindade em voto proferido na Corte Internacional de Justiça. Vide: CIJ, 2012, especialmente os §§ 39, 42, 54, 57 e 58;

¹¹⁴ Em complemento, a Comissão IDH cita que compartilha “a posição do Grupo de Trabalho sobre empresas e direitos humanos de que os mecanismos de reparação devem levar em conta ‘as diferentes experiências e expectativas dos titulares de direitos; que os reparos sejam acessíveis, baratos, oportunos e apropriados do ponto de vista dos requerentes; que os titulares de direitos afetados não sejam vítimas na busca de reparação; e que uma série de reparações preventivas, compensatórias e dissuasivas sejam disponibilizadas a eles para cada abuso contra os direitos humanos relacionado às empresas’ ” (Comissão IDH, 2019, p. 76 § 146)

que todas essas diretrizes sejam seguidas e as medidas reparatórias se aproximem ou quiçá alcancem os seus propósitos, independentemente do tipo de medida reparatória aplicada, ela não tem o condão de desfazer a violação ocorrida. A ação ou omissão foi realizada, o dano foi causado e suas consequências são reais e concretas, passando a integrar a vida e o sujeito que é a vítima¹¹⁵, (Corte IDH, 2003, p. 1-8, §1-26), no caso aqui, o que compreende tanto os deslocados internos quanto as vítimas não deslocadas.

Ainda que seja factualmente possível a restauração do *status quo* anterior, o que nem sempre ocorre¹¹⁶ – como é o caso em epígrafe – e ainda que sejam aplicadas medidas que considerem a integralidade do sofrimento vivenciado, o processo carrega intrinsicamente uma limitação: “as reparações por violações de direitos humanos proporcionam aos vitimados tão somente os meios para atenuar o seu sofrimento, tornando-o menos insuportável ou quiçá suportável”¹¹⁷ (Corte IDH 2003, p.7, §25). Assim, partilha-se do entendimento de Cançado Trindade (Corte IDH, 2003, p. 6-7, §20, grifo da autora)¹¹⁸: “Não vejo como sustentar que as reparações às vítimas de violações de direitos humanos ponham fim ao seu sofrimento. Ninguém, a não ser os vitimados pela tragédia, tem a aguda consciência da irreparabilidade da perda ou do dano”¹¹⁹.

Por conseguinte, entende-se que a reparação é um processo, que ocorre ao longo do tempo, cujos direcionamentos e medidas são estabelecidos e podem ser alterados conforme sejam implementados. O processo de reparação integral, concebido a partir da centralidade da vítima, do seu sofrimento e necessidades, apresenta um direcionamento de atuação ao horizonte reparatório baseado na integralidade da vítima, como ser humano. Dessa forma, é composto por medidas diversas e convergentes, específicas para cada caso e que abarquem essa integralidade humana e o seu sofrimento.

¹¹⁵ Em complemento, segundo Cançado Trindade em voto na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2003, p. 5, §19): “Pero - no hay cómo negarlo - también existen los sufrimientos que dejan cicatrices emocionales abiertas, indelebles e incurables, resistentes inclusive a la erosión del tiempo. El sufrimiento es la revelación inmediata, no sólo de la condición universal del ser humano, sino de la propia conciencia”.

¹¹⁶ Neste sentido, Cançado Trindade, em voto na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2003, p.7, §25), cita como exemplos os casos de violação ao direito fundamental à vida e à integridade pessoal (tortura).

¹¹⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “las reparaciones por violaciones de los derechos humanos proporcionan a los victimados tan sólo los medios para atenuar su sufrimiento, tornándolo menos insoportable, quizás soportable”.

¹¹⁸ No mesmo sentido, em voto na Corte Internacional de Justiça, ele dispõe: “The full reparation does not “erase” the human rights violations perpetrated, but rather ceases all its effects, thus at least avoiding the aggravation of the harm already done, besides restoring the integrity of the legal order, as well as that of the victims” (ICJ, 2012, p.42, §39).

¹¹⁹ Tradução livre da autora a partir do original: “No veo, en efecto, cómo sostener que las reparaciones a las víctimas de violaciones de los derechos humanos logren poner fin a su sufrimiento. Nadie como los victimados por la tragedia tiene la aguda conciencia de la irreparabilidad de la pérdida o del daño”.

Ainda que seja plena e integralmente estruturado, propiciando aquilo que é direito e, portanto, devido à vítima, há que se ter ciência de seus limites. Ele não alcança a extinção do sofrimento vivido, não desfaz o trauma, a perda, o medo e a angústia sofridos. Há, assim, uma limitação ontológica do processo, que inclusive foi apontada por membro(a) do Ministério Público do Estado de Alagoas (E11). A reparação integral, dessa forma, direciona-se para o sentido (horizonte) de lograr às vítimas a centralidade e o protagonismo do processo, além da reparação da integralidade dos danos, dentro das limitações existentes a respeito do sofrimento vivido.

Todo o exposto neste subcapítulo se refere ao conceito de reparação integral, consoante a ONU, o sistema interamericano de direitos humanos e a teoria humanista de Cançado Trindade, nos casos de responsabilização do Estado por violações de direitos humanos, cometidas por ele mesmo ou por terceiro. No entanto, nesta pesquisa, há um terceiro envolvido, qual seja, a empresa Braskem.

Ainda que seja um ator privado, uma empresa tem obrigações de respeitar os direitos humanos e atuar para a devida reparação, caso incorra em alguma violação, conforme previsto nos Princípios Orientadores sobre Direitos Humanos e Empresas (ONU, 2011) e no entendimento do sistema interamericano de direitos humanos.

É responsabilidade do Estado supervisionar os fatos e atos realizados em sua jurisdição pelas empresas, além de garantir que, em caso de violações de direitos humanos, haja investigação e acesso das vítimas, deslocadas ou não, aos mecanismos efetivos de reparação, sob pena de incorrer em responsabilidade internacional (ONU, 2011, princípios 1 e 25; Comissão IDH, 2019, p. 48-76;). Assim,

[...] a CIDH e sua REDESCA destacam a exigência de que os mecanismos, políticas ou marcos regulatórios implementados no campo dos negócios e dos direitos humanos combatam a impunidade e visem evitar a repetição de eventos prejudiciais no futuro por meio da prestação de contas das autoridades estatais e empresas, incluindo o acesso efetivo à justiça, sanções penais, administrativas, civis ou outras, conforme o caso, e reparação adequada para as vítimas à luz dos padrões internacionais. Para tanto, a Relatoria Especial destaca o papel fundamental da independência, imparcialidade e capacidade efetiva dos sistemas de justiça para lidar com essas situações (Comissão IDH, 2019, p.38, § 51, grifo da autora).

Não se nega a importância da atuação econômica das empresas, com a geração de empregos, impulsos na economia e no desenvolvimento. No entanto, a atividade deve ser exercida em consonância com a proteção dos direitos humanos e segundo alguns critérios, dentre os quais se destacam: centralidade da pessoa e da dignidade humana; igualdade e não discriminação; direito ao desenvolvimento; direito a um meio ambiente saudável; transparência

e acesso à informação; consulta livre, prévia e informada e mecanismos gerais de participação; prevenção e devida diligência em direitos humanos; prestação de contas e efetiva reparação¹²⁰ (Comissão IDH, 2019, p. 33-42).

Portanto, cabe ao Estado, em sua obrigação de garantir a reparação, seguir as normas internacionais, de modo a permitir a denúncia das vítimas, a investigação do caso e a determinação de medidas de reparação integral, concebidas a partir da centralidade das vítimas, do seu sofrimento e da integralidade de seu ser.

No direito brasileiro, a obrigação de reparação de um dano (ato ilícito) – material ou pessoal – está prevista no Código Civil, no título da responsabilidade civil¹²¹. O objetivo é “restabelecer o equilíbrio social rompido pelo dano devendo-se tentar, na medida do possível, recolocar o prejudicado, ainda que de forma apenas aproximativa, na situação em que se encontraria se o evento danoso não tivesse ocorrido (Sanseverino, 2010, p. 34).

A reparação pode ocorrer de forma natural (*in natura*), por meio do restabelecimento da situação anterior ao dano, ou por meio de pagamento de indenização pecuniária¹²², a qual deve ser definida de acordo com a extensão do dano causado à pessoa ou ao seu patrimônio, podendo incluir pagamento de despesas médicas e de funeral, lucros cessantes, perdas e danos, entre outros, conforme o caso¹²³ (Sanseverino, 2010, p. 34-48; Rosenvald *et al.*, 2019, p. 56-59).

Um dos princípios que orientam esse processo é o da reparação integral do dano, com o objetivo de dimensioná-lo de forma plena e traduzir essa valoração nas medidas de reparação, conforme segue:

A plena reparação do dano deve corresponder à totalidade dos prejuízos efetivamente sofridos pela vítima do evento danoso (função compensatória), não podendo, entretanto, ultrapassá-los para evitar que a responsabilidade civil seja causa para o enriquecimento injustificado do prejudicado (função indenitória), devendo-se estabelecer uma relação de efetiva equivalência entre a indenização e os prejuízos estabelecidos efetivos derivados dos danos com avaliação em concreto pelo juiz (função concretizadora do prejuízo real) (Sanseverino, 2010, p. 58).

O caso do desastre provocado pela subsidência em Maceió ainda não avançou no sentido de apuração de responsabilidade dos órgãos públicos fiscalizadores envolvidos (ANM

¹²⁰ Neste documento, a Comissão IDH utiliza as expressões reparação efetiva, reparação adequada, devida reparação, reparação integral. Nesta pesquisa, adota-se o termo reparação integral, conforme Cançado Trindade.

¹²¹ Vide artigos 186 e 927 do Código Civil.

¹²² A doutrina (Rosenvald *et al.*, 2019, p. 58; 384-389; 438-447; Sanseverino 2010, p. 79; Bodin de Moraes, 2019) menciona a dificuldade em se mensurar alguns tipos de danos, especialmente os morais, para fins de reparação por meio de indenização pecuniária. Este tema será abordado na análise da reparação dos danos morais no caso da subsidência em Maceió, nos subcapítulos 3.3 e 3.4.

¹²³ Vide artigos 944 a 954 do Código Civil.

e IMA/AL). Ambos alegam que, com base na análise dos documentos apresentados até então pela empresa, não tinham conhecimento da ocorrência do processo de subsidência. Até o momento, todo o processo de reparação foi desenvolvido de acordo com o relatório do SGB, que conectou a subsidência à mineração do sal-gema, atualmente realizada pela empresa Braskem. Isso não exclui a eventual apuração de responsabilidade de outros agentes, sejam eles públicos ou privados.

Dessa forma, considerando-se o direito internacional e a legislação brasileira, analisa-se a solução fornecida para as vítimas, deslocadas ou não, do caso do desastre em Maceió, em relação à reparação individual e coletiva, a partir da negociação extrajudicial entre poder público e a empresa.

3.3 PODER PÚBLICO E EMPRESA: SOLUÇÃO CONSTRUÍDA NOS ACORDOS DE REPARAÇÃO

Como resultado das relações entre os diversos órgãos públicos e a empresa Braskem, foram assinados vários acordos e termos de cooperação, sobre temas distintos. Esse subcapítulo visa, especificamente, analisar os acordos que versam sobre a reparação das vítimas, deslocadas ou não, seja no âmbito coletivo ou individual. Em seguida, focar-se-á no aspecto individual da reparação.

3.3.1 As regras previstas nos acordos de reparação individual e coletiva

De acordo com Bardin (2016, p.125-132), após uma fase inicial de pesquisa dos documentos (acordos assinados entre Braskem e poder público) e de definição do objetivo da análise (reparação das vítimas a partir dos acordos assinados pela empresa com o poder público), foram identificados e selecionados os acordos constantes no Quadro 10 abaixo.

Pontua-se que há, também, um acordo assinado entre a Braskem e o Ministério Público do Trabalho, em fevereiro de 2020, a respeito de reparações socioeconômicas aos trabalhadores da região de risco. Havia uma preocupação muito grande, naquele momento, com fechamento de empresas, situação social e trabalhista de seus funcionários e consequente aumento do trabalho informal, bem como impacto que o fechamento de escolas na área poderia implicar para os direitos das crianças e para o aumento do trabalho infantil (Lobo, 2019, 6h22min a 6h43min).

Por meio dele foi pactuado o pagamento, pela Braskem, de R\$ 40 milhões, que seriam empregados em três grandes projetos: a) construção de quatro escolas e uma creche, de modo a compensar a perda das escolas públicas na área afetada; b) programa de capacitação sobre empreendedorismo, educação empresarial e financeira, tanto para alunos da rede pública quanto para os empreendedores da região, a ser desenvolvido em parceria com o Sebrae/AL, Senai/AL e Senac; e c) contratação de pessoal qualificado para integrar a equipe da Defesa Civil (MPU, 2019a, 2019b; Braskem, 2024n). Embora verse sobre uma frente de reparação – coletiva, com foco na questão trabalhista - ele não foi incluído no escopo da análise deste subcapítulo, pois é fruto de uma iniciativa específica do Ministério Público do Trabalho, com objetivo delimitado na seara trabalhista, que se desenvolveu em paralelo às ações dos órgãos integrantes da Força-Tarefa.

QUADRO 10 - ACORDOS DE REPARAÇÃO SELECIONADOS PARA ANÁLISE

Acordos extrajudiciais de reparação assinados pelo poder público com a empresa Braskem				
Data	Acordo	Partes	Objeto	Processo Judicial vinculado
30/12/2019	Termo de Acordo para Apoio na Desocupação das Áreas de Risco (<u>Acordo 1</u>)	MPE, DPE, MPF, DPU e Braskem	Aplicar aos critérios previstos no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situação na Área de Resguardo, para as áreas de Risco	ACP MPF, MPE e DPE 0803836-61.2019.4.05.8000 ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000
30/12/2020	Termo de Acordo para Extinguir Ação Civil Pública Socioambiental (<u>Acordo 2</u>)	MPF, Braskem e MPE (interveni ente)	Realizar ações de estabilização e monitoramento da subsidência, ações de reparação ambiental, ações de reparação sociourbanística e pagamento de dano moral coletivo	ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000 Inquérito Civil MPE 06.2020.00000275-0
06/10/2022	Termo de Acordo para Implementação de Medidas Socioeconômicas destinadas à requalificação da área do Flexal (<u>Acordo 3</u>)	MPE, MPF, DPU, Município Maceió e Braskem	Cooperação mútua entre as partes, para implementação de medidas destinadas à requalificação da Área do Flexal, considerando sua circunstância de ilhamento, bem como pagamento pela Braskem de compensação ao Município de Maceió e indenizações por danos patrimoniais e extrapatrimoniais decorrentes dessa circunstância aos atingidos	Inquérito Civil MPF 1.11.000.000826/20 21-72
20/07/2023	Instrumento particular de acordo que celebram o Município de Maceió e a Braskem (<u>Acordo 4</u>)	Braskem e Município de Maceió	Estabelecer o pagamento de valor a título de compensação, indenização ou ressarcimento ao Município e garantir adesão integral pelo Município aos termos do Acordo Socioambiental, incluindo o PAS	ACP MPF 0806577-74.2019.4.05.8000

Fonte: A autora (2024).

A seguir, apresentam-se os resultados da exploração do material indicado (Acordos 1, 2, 3 e 4) em relação à análise do seu conteúdo, considerando que os acordos são fruto de negociações extrajudiciais entre a empresa e o poder público, a partir de Ações Cíveis Públicas

que haviam sido ajuizadas. Nesse sentido, será cotejado o que foi solicitado pelo poder público judicialmente e o que foi acordado extrajudicialmente, com posterior homologação judicial. Em seguida, serão realizadas formulações de inferências e interpretações (Bardin, 2016, p. 41-52; 125-172), considerando as bases teóricas da pesquisa.

O primeiro termo de acordo (Acordo 1) celebrado entre a Força-Tarefa (em sua composição completa, com representantes do Ministério Público estadual e federal e da Defensoria Pública estadual e federal) e a empresa Braskem é denominado “Termo de Acordo para Apoio na Desocupação de Áreas de Risco”. Importante compreender que o ato judicial que iniciou essa demanda foi de abril de 2019, no âmbito estadual (Ministério Público e Defensoria Pública), e consistiu em uma ação cautelar, antecedente à ação civil pública que seria ajuizada em seguida, com pedido inicial de bloqueio de bens da empresa, para ressarcimento dos danos materiais e morais¹²⁴ (Alagoas, 2019).

Houve o bloqueio parcial dos bens e discussão judicial sobre competência da justiça estadual ou federal para julgamento do caso. Com a decisão judicial sobre a competência da justiça federal, há o ingresso do MPF e da DPU na ação, implicando na atuação conjunta dos quatro órgãos, na formação denominada Força-Tarefa¹²⁵.

Ao ingressar na ação, MPF e DPU se manifestaram nos autos em outubro de 2019, apresentando suas considerações e pedidos. Eles argumentaram a respeito do caso se tratar de um desastre com “causa antropogênica”, do conceito de “comunidade afetada/atingida” e da necessidade de reparação integral das vítimas/atingidos (termo usado por eles na peça processual), considerando a responsabilidade objetiva (sem culpa) da ré. A reparação integral é entendida a partir do ressarcimento dos danos materiais e morais. Não há menção à jurisprudência da Corte IDH sobre este assunto (Brasil; Brasil, 2019h, p. 58-94).

O outro ponto importante abordado é a conexão entre os danos individuais e coletivos, cujas reparações demandavam ações conjuntas. Aquela ação processual, embora coletiva, versava sobre interesses individuais homogêneos. Por isso, eram necessárias medidas emergenciais de cunho coletivo para assegurar a reparação individual, cujos danos seriam individualizados posteriormente. Neste sentido, MPF e DPU expuseram como segue:

O acompanhamento do caso, sob todas as óticas acima delineadas – reitere-se necessariamente adstritas a interesse federal –, passou a evidenciar que a **reparação**

¹²⁴ Importante destacar que nesta Ação Civil Pública estavam sendo discutidos os direitos individuais homogêneos dos afetados, ao passo que os direitos difusos e coletivos estavam sendo discutidos em outra Ação Civil Pública, proposta em agosto de 2019, pelo MPF e DPU. Para explicação jurídica a respeito da diferença entre esses direitos, vide Zavascki, 2005, p. 26-32.

¹²⁵ Esse trâmite judicial é explicado com mais detalhes no Capítulo 2, subcapítulo 2.2. Mais informações podem ser encontradas na manifestação do MPF e DPU (Brasil; Brasil, 2019h, p.1-6).

de danos estritamente individuais, tutelados pela via coletiva, não seria de tão simples execução e **também não poderia ser isoladamente efetivada**, visto que conectada, de forma condicional, a consecução de demandas concernentes a interesses difusos e coletivos (Brasil; Brasil; 2019h, p. 103, destaques em negrito no original).

Conforme analisado no segundo capítulo, após a compreensão técnica do problema, a leitura do poder público a respeito do caso foi no sentido de preservar a vida e a integridade física das pessoas da área de risco. A realocação (ou deslocamento) emergencial (coletiva), com pagamento de aluguel social era necessária. Em seguida, cada família e cada empreendedor discutiria o ressarcimento dos danos sofridos.

Com base nisso, e na articulação entre o coletivo e o individual, os pedidos realizados em tutela de urgência foram centrados na contratação de empresas especializadas, para realização de censo e cadastramento da população, além de levantamento técnico e pericial sobre os valores dos imóveis e os danos socioeconômicos sofridos. Essas medidas, de cunho coletivo, iriam identificar as vítimas e subsidiar a apuração individual dos danos materiais e morais¹²⁶. De modo definitivo, foi solicitada a reparação integral dos “atingidos e vítimas” (termo usado na peça processual) em relação aos danos materiais e morais, com base nos valores apurados pelas equipes especializadas contratadas (Brasil; Brasil, 2019h, p. 121-123).

A seguir, inicia-se a análise do conteúdo do acordo efetivamente firmado entre a empresa e a Força-Tarefa, sobre a reparação individual das vítimas. A definição a respeito do objeto do acordo está amparada no fato de que, após o recebimento do laudo técnico do Instituto

¹²⁶ Conforme disposto na peça processual (Brasil; Brasil, 2019h): “**a) contratação de equipe pericial independente** – entidade técnica idônea, capacitada e multidisciplinar, com *expertise* prática reconhecida no meio em que atua, com atuação independente e baseada na confiança da comunidade a ser atendida – com a finalidade de: revisar, validar e complementar o censo populacional e o cadastramento de toda a população envolvida; revisar e validar os levantamentos periciais relativos a fixação dos titulares e dos valores dos respectivos imóveis da população envolvida, já elaborados, e realizar aqueles que ainda não o foram, os quais subsidiarão a valoração individualizada do ressarcimento dos danos materiais da população envolvida; elaborar, em conjunto com a assessoria técnica independente mencionada no item b e sob a supervisão da Defesa Civil do Município de Maceió e Nacional, uma ordem de prioridade para o ressarcimento dos danos materiais e morais conforme o risco da área afetada. (fundamentação item XVI – MEDIDAS EMERGENCIAIS IMPRESCINDIVEIS AO RESSARCIMENTO INDIVIDUAL DOS DANOS); b) **contratação de assessoria técnica independente** – a ser desempenhada por entidade técnica idônea, capacitada, com *expertise* prática reconhecida no meio em que atua, com atuação independente e baseada na confiança da comunidade a ser atendida –, para: realizar um diagnóstico dos danos socioeconômicos da comunidade atingida, o qual subsidiaria a valoração individualizada do ressarcimento dos danos morais da população envolvida; conferir orientação e suporte a população afetada, responsabilizando-se por centralizar e divulgar as informações oficiais, bem como esclarecer as dúvidas da comunidade; elaborar, em conjunto com a equipe pericial independente mencionada no item a e sob a supervisão da Defesa Civil do Município de Maceió e Nacional, uma ordem de prioridade para o ressarcimento dos danos materiais e morais conforme o risco da área afetada. (fundamentação item XVI – MEDIDAS EMERGENCIAIS IMPRESCINDIVEIS AO RESSARCIMENTO INDIVIDUAL DOS DANOS); c) **custeio do aluguel social** para as vítimas, que conforme o Mapa de Setorização de Danos e Linhas de Ações Prioritárias, necessitem ser deslocadas de forma emergência e prioritária, enquanto sobrevenha decisão que ratifique a individualização dos danos (fundamentação item XIV– DIREITO A REPARACAO INTEGRAL)” (Brasil; Brasil, 2019h, p.121-123).

de Geomecânica de Leipzig, a Braskem havia proposto a criação de uma área de resguardo. Ela tinha aproximadamente 550 imóveis e era espacialmente menor do que a área de risco delimitada pela Defesa Civil, no mapa de junho de 2019 (versão 1), com cerca de 4,5 mil imóveis (Braskem, 2020, p.22; 2024e).

Assim, o objeto deste primeiro termo é aplicar preventivamente, aos moradores e comerciantes da área de risco (futuros deslocados internos), conforme mapa da Defesa Civil, “os critérios previstos no Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação da população situação na Área de Resguardo” (Brasil *et al.*, 2019, cláusula primeira). Ou seja, o programa proposto pela Braskem, que era direcionado somente aos moradores/comerciantes da área de resguardo seria ampliado, preventivamente, aos da área de risco.

O termo “preventivamente” consta na cláusula primeira do acordo e pode ser explicado a partir da preocupação primordial com a proteção da vida e a integridade física das vítimas, considerando o risco do colapso abrupto no solo. O foco na prevenção se coaduna com a percepção do problema, tanto por parte da empresa Braskem, que sempre reitera sua preocupação com a segurança das pessoas, como do poder público, que objetivava preservar vidas e a integridade física das pessoas. No entanto, a partir da perspectiva teórica do desastre, que já estava em andamento, entende-se que se trata de resposta emergencial, visando à retirada imediata das pessoas da área de risco.

O prazo inicial de cumprimento do Acordo era de dois anos (cláusula segunda). Posteriormente, foram feitos aditivos, de modo a incorporar ao PCF os moradores/comerciantes das novas áreas de risco incluídas pela Defesa Civil nas atualizações do mapa de setorização (versões 2, 3 e 4 dos mapas, todas de 2020). Dessa forma, o prazo de conclusão também foi prorrogado, até dezembro de 2024.

O Acordo também estabelece as regras do Programa de Compensação Financeira e Apoio à Realocação (PCF), cujo nome já evidencia o seu duplo objetivo (compensar financeiramente e apoiar a realocação – ou deslocamento), porém indicado de forma inversa à cronologia do processo proposto. O título do Programa é denominado de “Compensação Financeira”, mas, a partir da leitura do termo, compreende-se que ela se refere ao pagamento, de um valor em dinheiro, equivalente aos danos morais e materiais. Não há menção, nem no título nem ao longo do conteúdo do Acordo, sobre a reparação integral e/ou outras medidas de reparação.

Conforme previsto no Acordo, e indicado pela Braskem em seu *site*, a primeira etapa do fluxo é a realocação (deslocamento). O morador/empreendedor (vítima do desastre) ingressa no Programa, assina o termo de compromisso e, no momento da desocupação do imóvel, firma

o termo de saída (Braskem, 2023c). Cabe à Braskem pagar o auxílio desocupação e o auxílio aluguel mensal (Brasil *et al.*, 2019, cláusulas 10 e 11)¹²⁷, oferecer consulta imobiliária, arcar com as despesas da mudança, guarda-volumes, serviço de guarda de animais domésticos e fornecer assistência de equipe multidisciplinar, composta por psicólogos e assistentes sociais (Brasil *et al.*, 2019, cláusulas 19 a 21).

Na segunda etapa, o morador/empreendedor (vítima do desastre) inicia o processo de compensação financeira, no qual deve estar acompanhado por advogado ou defensor público. É neste momento em que será discutido, por núcleo familiar ou núcleo empreendedor, os valores equivalentes aos danos materiais e morais. Não há cláusula a respeito de sigilo sobre o caso ou das negociações que serão realizadas com cada núcleo familiar/empreendedor. No caso específico dos moradores da Encosta do Mutange, região com população vulnerável e ocupação irregular do espaço, já havia uma proposta fixa de valores¹²⁸, a qual o morador poderia aceitar ou não.

A respeito dos danos materiais, referentes ao patrimônio (imóvel), é indicado que ele deve “contemplar, além do valor da propriedade do terreno ou da posse regular dele, o valor das construções e das benfeitorias existentes, devendo ser acompanhado de proposta suficientemente clara” (Brasil *et al.*, 2019, cláusula 13, parágrafo primeiro). No tocante aos danos morais, não há qualquer menção sobre a forma de cálculo ou se deve ser considerado em relação ao indivíduo ou ao núcleo familiar. Também não há regra a respeito do mapeamento de vulnerabilidades das vítimas do desastre.

A proposta sobre o valor da compensação financeira é apresentada pela Braskem, sendo possível o questionamento judicial dos valores, com pagamento pela Braskem de perícia judicial para a avaliação do imóvel (Brasil *et al.*, 2019, cláusula 5ª, parágrafo quarto). No entanto, não há, no acordo, regra a respeito do que havia sido solicitado judicialmente, de contratação de empresa técnica independente, para avaliação dos imóveis e dos danos socioeconômicos, de modo a embasar a individualização dos danos.

Ademais, destaca-se que há a transferência da titularidade do imóvel à Braskem (Brasil *et al.*, 2019, cláusula 14). Deste modo, na prática, o negócio jurídico realizado se assemelha a

¹²⁷ Conforme cláusula 10, do Termo de Acordo (Brasil *et al.*, 2019), o auxílio desocupação tem o valor de R\$ 5.000,00 e o auxílio aluguel mensal de R\$ 1.000,00. Esses valores não poderiam ser descontados da indenização a ser recebida pelo morador, posteriormente. Em sentido contrário, no caso dos empresários, de acordo com cláusula 12 do acordo, poderia ser pago auxílio temporário de R\$ 10.000,00, que representa adiantamento do valor da indenização.

¹²⁸ Conforme cláusulas 16 e 17 do Termo de Acordo (Brasil *et al.*, 2019), o valor padrão da indenização seria de R\$ 81.500,00, envolvendo danos morais e materiais. Além disso, o morador teria direito ao auxílio desocupação e auxílio aluguel, respectivamente nos valores de R\$ 5.000,00 e R\$ 1.000,00.

uma compra e venda do imóvel desocupado, a despeito de ser denominado, no termo de acordo, como “pagamento a título de compensação” e pagamento de “valores equivalentes a danos materiais” (Brasil *et al.*, 2019, cláusulas 5ª e 13, respectivamente).¹²⁹

O capítulo X do Termo de Acordo (Brasil *et al.*, 2019, cláusulas 32 a 35), complementado pelas cláusulas 13¹³⁰ e 16¹³¹, refere-se ao tema da inexistência de responsabilidade da empresa Braskem pelo ocorrido, a despeito da argumentação feita pelos órgãos da Força-Tarefa sobre a responsabilidade da Braskem, com base no laudo o SBG. Assim: “Todas as obrigações assumidas pelas Partes neste Termo não importam em reconhecimento da responsabilidade da Braskem pela desocupação das pessoas das áreas de risco ou pelos impactos PBM¹³² e não poderão ser interpretados neste sentido” (Brasil *et al.*, 2019, cláusula 32).

Por fim, o Termo de Acordo (Brasil *et al.*, 2019) também aborda outras questões, como garantias a serem oferecidas pela empresa (capítulo VIII), auditoria externa e prestação de contas (capítulo XI) e extinção parcial da Ação Civil Pública nº 0803836-61.2019.4.05.800, que teve início com atuação do MPE e DPE e, posteriormente, foi remetida ao âmbito federal, com participação dos quatro órgãos da Força Tarefa (capítulo IX).

O Acordo Socioambiental (Acordo 2), firmado pelo MPF e pela Braskem, com interveniência do MPE, é fruto da segunda ação civil pública. Ela foi ajuizada em agosto de 2019, pelo MPF, com foco específico no direito coletivo na esfera ambiental. Na manifestação processual, há extensa exposição a respeito do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado e dos princípios que norteiam a sua proteção, incluindo os princípios da prevenção-

¹²⁹ A este respeito, a CPI da Braskem menciona, em seu Relatório Final, que recebeu “denúncias de que o Acordo [...] confundiu compra e venda de imóveis com compensação financeira” (Brasil, 2024g, p. 605).

¹³⁰ Cláusula 13 (Brasil *et al.*, 2019): “Observadas as cláusulas do Capítulo X deste Termo sobre a inexistência, por ora, de responsabilidade da Braskem e não reconhecimento de responsabilidade por parte dela [...]”

¹³¹ Cláusula 16 (Brasil *et al.*, 2019): “Observadas as cláusulas do Capítulo X deste Termo sobre a inexistência de responsabilidade da Braskem, por ora, para os imóveis da Encosta do Mutange [...] a Braskem se compromete a oferecer, como alternativa ao conjunto de pagamentos previstos na Cláusula 13ª acima, um valor único e fechado de R\$ 81.500,00 [...] por imóvel”.

¹³² Conforme indicado no próprio Acordo, “impactos PBM significa a ocorrência de danos como fissuras, trincas e rachaduras em edificações nas regiões dos bairros do Pinheiro, Mutange, Bebedouro e Bom Parto, decorrentes dos eventos geológicos que vem ocorrendo naquela região” (Brasil *et al.*, 2019, p.2).

precaução¹³³, do poluidor-pagador¹³⁴ e da reparação integral, que deve abranger os danos materiais e morais.¹³⁵

Argumenta-se a respeito da complexidade em se identificar e mensurar o dano ambiental, o que impacta, por sua vez, no planejamento dos projetos de reparação¹³⁶. Dessa forma, foi solicitada a contratação de equipe especializada para, garantida a participação efetiva dos atingidos (termo usado na peça processual), realizar diagnóstico e valoração do dano ambiental (Brasil, 2019g, p. 295-296), além de elaboração de proposta de “plano de recuperação, mitigação e compensação socioambiental da totalidade do impacto ambiental (incluindo o meio ambiente natural, cultural, histórico e artificial)” (Brasil, 2019g, p. 296). Os planos deveriam ser aprovados pelo poder público e sua elaboração e execução acompanhada por empresa de auditoria ambiental (Brasil, 2019g, p. 296-297).

Os pedidos são extensos e abarcam também a solicitação de bloqueio de bens, suspensão de financiamentos e incentivos governamentais, auditoria do programa de *compliance* da Braskem, realização de medidas socioambientais emergenciais em relação à subsidência e às cavidades e pagamento das indenizações por danos materiais e morais (Brasil, 2019g, p. 289-304).

O Acordo 2 firmado é organizado em quatro grandes temas. O primeiro versa sobre as ações relacionadas à estabilização e ao monitoramento do fenômeno da subsidência. Trata-se, portanto, de ações técnicas, aprovadas pela ANM e embasadas em suas recomendações, que envolvem monitoramento detalhado e contínuo do solo e o fechamento das cavidades.

O segundo tema é referente às ações ambientais, sendo obrigação da Braskem contratar empresa terceira¹³⁷ para realização de diagnóstico e plano ambiental, de modo a mapear,

¹³³ Segundo o MPF, “a Constituição Federal de 1988, na esteira das normas internacionais em matéria de proteção do meio ambiente, consagrou, expressamente, no art. 225, *caput*, os chamados princípio da prevenção e da precaução, segundo os quais é sempre melhor prevenir do que remediar a ocorrência de danos ambientais. Em se tratando de matéria ambiental, não há como fugir desses princípios, já que os danos ambientais são, em regra, irreversíveis. [...] Embora ambos estejam relacionados com o risco ao meio ambiente, o princípio da prevenção aplica-se quando se está diante de um perigo concreto de dano, enquanto o princípio da precaução dirige-se a situação em que uma atividade ou comportamento apresentam-se apenas potencialmente perigosos ao meio ambiente. (Brasil, 2019g, p. 156-157).

¹³⁴ Segundo o MPF, “nesse contexto, a disposição constitucional consagra o princípio do poluidor-pagador, segundo o qual é dever do poluidor arcar com as despesas referentes a prevenção e reparação da poluição, ou seja, a ação ou omissão do agente que cause poluição impõe o dever de evitar dano ambiental e de recuperar eventual dano causado. (Brasil, 2019g, p. 162)

¹³⁵ Segundo o MPF, “ao passo que o dano material exige a reparação, recuperação e/ou compensação (pelo tempo dispendido até a recomposição ou pela impossibilidade de recompor), o dano ambiental moral exige indenização.” (Brasil, 2019g, p. 166).

¹³⁶ Para mais informações a respeito da argumentação do MPF, ver Capítulos XII e XIII da peça processual, dedicado integralmente ao tema do diagnóstico e valoração do dano ambiental (Brasil, 2019g, p. 224-247).

¹³⁷ Para cumprir essa obrigação, foi contratada a empresa *Tetra Tech*, indicada no próprio Termo de Acordo (cláusula 28).

reparar, mitigar e compensar os danos ambientais. Destaca-se a referência expressa ao princípio da reparação integral (Brasil, 2020d, cláusulas 25, I e 35), a obrigação de oitiva da comunidade afetada (vítimas, deslocadas ou não) por meio de ato formal e público (Brasil, 2020d, cláusulas 25, VIII e 32) e oitiva do poder público (Brasil, 2020d, cláusula 33). A sociedade civil organizada e instituições de ensino superior e técnico poderão contribuir no processo (Brasil, 2020d, cláusula 33, parágrafo segundo).

Também é mandatória a realização de avaliação, por consultoria externa, sobre o programa interno da Braskem de gestão socioambiental, com a apresentação de proposta de um Plano de Melhorias de *Compliance* Socioambiental (Brasil, 2020d, cláusulas 43 a 48). São detalhadas as regras sobre a forma de realizar a análise de risco no processo de *compliance*, estando expressamente consignado que ela “deve ser concebida de forma apta a indicar previamente os fatores de vulnerabilidade ambiental, a fim de possibilitar a tomada de medidas preventivas de controle capazes de neutralizá-los ou diminuí-los a níveis aceitáveis” (Brasil, 2020d, cláusula 45, parágrafo primeiro).

O terceiro tema versa sobre as ações de reparação, mitigação e compensação dos danos sociourbanísticos. Em consonância com o previsto no tema anterior, há expressa menção ao princípio da reparação integral (Brasil, 2020d, cláusula 50, I) e à participação popular (Brasil, 2020d, cláusulas 50, VII e 65) e do poder público (Brasil, 2020d, cláusula 66). A sociedade civil organizada e instituições de ensino superior e técnico poderão contribuir no processo (Brasil, 2020d, cláusula 66, parágrafo segundo).

O assunto sociourbanístico é subdividido em três frentes: a) ações sociourbanísticas nas áreas desocupadas¹³⁸ com destinação de até R\$722.000.000,00 para tanto (Brasil, 2020d, cláusulas 57 a 61); b) ações de mobilidade urbana em Maceió, com aplicação de até R\$ 360.000.000,00 (Brasil, 2020d, cláusulas 62 e 63); c) ações de compensação social, as quais serão implementadas por meio de projetos discutidos entre MPF, MPE e o Município de

¹³⁸ Segundo a cláusula 57 do termo de acordo (Brasil, 2020d), essas ações envolvem: “I- Demolição de imóveis e descomissionamento de redes de água e esgoto, energia, gás e telecomunicações das áreas desocupadas, após verificada a necessidade, viabilidade e adequação das medidas a partir dos estudos técnicos a serem realizados; II - Gestão de resíduos sólidos, conforme ações a serem definidas pelos estudos técnicos a serem realizados; III - Obras de drenagem superficial em locais das áreas desocupadas, após verificada a necessidade, viabilidade e adequação da medida a partir dos estudos técnicos a serem realizados; IV - Estabilização da encosta do Mutange; V - Implementação de cobertura vegetal adequada nas áreas desocupadas em locais a serem definidos a partir dos estudos técnicos a serem realizados; VI - Gestão das áreas desocupadas mediante vigilância e controle de pragas; e VII - Gestão dos principais imóveis de interesse cultural localizados nas áreas desocupadas, respeitadas as orientações técnicas e exigências legais e regulatórias vigentes, inclusive quanto à adoção de medidas emergenciais necessárias à sua preservação.”

Maceió¹³⁹, amparados em estudo realizado por empresa terceira¹⁴⁰ contratada pela Braskem. São destinados até R\$ 198.000.00,00 para essa frente (Brasil, 2020d, cláusulas 64 a 68).

É no escopo das ações sociourbanísticas nas áreas desocupadas (item “a” indicado no parágrafo anterior) que consta cláusula a respeito do uso da área. Conforme previsto no Acordo 1, há transferência à Braskem da titularidade dos imóveis particulares desocupados. Com base no parágrafo segundo da cláusula 58 deste Acordo 2 (Brasil, 2020d), a Braskem se compromete “a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira”. A regra, no entanto, é seguida por uma exceção: edificações para fins comerciais ou habitacionais poderiam ser realizadas desde que houvesse a estabilização do fenômeno da subsidência e isso seja permitido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município¹⁴¹.

O quarto e último tema tratado no Acordo 2 é referente aos danos sociais e morais coletivos, os quais são descritos da seguinte forma:

Entende-se por danos sociais associados aos danos ambientais relacionados ao fenômeno de subsidência e deles decorrentes a privação da coletividade de usufruir economicamente o bem ambiental afetado até que este seja reposto à situação de equilíbrio anterior (lucro cessante ambiental).

Entende-se por dano moral coletivo o sofrimento da coletividade diante do fenômeno de subsidência em curso e deles decorrentes, além da perda imposta em razão de ofensa aos seguintes direitos transindividuais: a) Direito à integridade psíquica; b) Direito à dignidade humana (autonomia); c) Direito à moradia e ao sossego; d) Direito à propriedade; e) Direito à liberdade de locomoção (ir e vir); f) Direito à saúde pessoal; g) Direito à saúde pública; h) Direito à contemplação do meio ambiente natural; i) Direito à tranquilidade, à paz e ao bem-estar; j) Direito à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial); l) Direito às infraestruturas públicas; m) Direito ao meio ambiente saudável; n) Direito à felicidade; o) Direito à segurança; p) Direito ao lazer; q) Direitos da personalidade; r) Direito à identidade cultural (modos de fazer e viver); s) Direito à educação; t) Direito à livre iniciativa e ao emprego; u) Direito à informação e aos valores históricos. (Brasil, 2020d, cláusula 69, parágrafos quinto e sexto).

São destinados R\$ 150.000.00,00 para esta frente de atuação, os quais serão administrados por um Comitê Gestor de Danos Extrapatrimoniais, formado por representantes do poder público e da sociedade civil (Brasil, 2020d, cláusulas 69 a 74).

¹³⁹ Destaca-se que o Município não assinou inicialmente este acordo, o que ocorreu somente em julho de 2023 (Acordo 4).

¹⁴⁰ Trata-se da empresa Diagonal, mencionada na cláusula 64 do termo de acordo.

¹⁴¹ A redação original da cláusula é a seguinte: “A Braskem compromete-se a não edificar, para fins comerciais ou habitacionais, nas áreas originalmente privadas e para ela transferidas em decorrência da execução do Programa de Compensação Financeira, objeto do Termo de Acordo celebrado em 03 de janeiro de 2020, salvo se, após a estabilização do fenômeno de subsidência, caso esta venha a ocorrer, isso venha a ser permitido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Maceió — AL” (Brasil, 2020d, cláusula 58, parágrafo segundo, grifo da autora).

Embora tenham sido divididos em diferentes temas, os diagnósticos e os planos de ação precisam ser integrados. Portanto, é responsabilidade da Braskem contratar empresa para realizar “integração da análise do diagnóstico ambiental, sociourbanístico e geológico [...] de modo a adotar uma visão holística e multidisciplinar para avaliação conjunta dos impactos identificados nas três dimensões e proposição das medidas de reparação, mitigação e compensação” (Brasil, 2020d, cláusula 75).

O Acordo 2 apresenta outras regras gerais sobre o acompanhamento de medidas (capítulo VI), garantia (capítulo VIII), situação de mora e inexecução (capítulos IX e X) e fiscalização do MPF e MPE (capítulos XIII e XVI).

Por fim, na cláusula 100, fica consignado que “a Braskem assume responsabilidade pela reparação do passivo socioambiental decorrente do fenômeno de subsidência percebido nas áreas afetadas pelos Impactos PBM, obrigando-se a adotar as medidas necessárias de mitigação, reparação ou compensação socioambiental[...]” (Brasil, 2020d). Trata-se de um posicionamento oficial diferente em relação ao acordo anterior, no qual havia capítulo específico sobre a inexistência de responsabilidade da empresa. No entanto, destaca-se que os termos utilizados neste Acordo 2 são “assume responsabilidade pela reparação do passivo socioambiental”, estando literalmente expresso que se declara a responsabilidade pela reparação do passivo, e não pelo processo de subsidência em andamento.

O Acordo 3, assinado em outubro de 2022 entre MPE, MPF, DPU, o Município de Maceió e a Braskem, é específico para a região do Flexal, considerando a situação de ilhamento socioeconômico vivida pela comunidade após a desocupação da área de risco. Não houve a propositura de nenhuma ação civil pública sobre este caso.

Conforme mencionado no subcapítulo 3.1, sobre desastre, entende-se que a situação particular da região do Flexal configura um novo desastre, com características próprias (origem, rupturas e danos), que o difere do desastre primário, ocorrido em razão da subsidência fruto da exploração do sal-gema.

Embora o poder público e a Braskem não tratem o caso como um novo desastre, eles utilizam o argumento de o Flexal ser uma situação “singular”, diferentemente da ocorrida na área de risco. Para tanto, amparam-se em posicionamento oficial da Defesa Civil, que atesta ali não ser área de risco¹⁴². Conforme explicado no subcapítulo 2.2, o motivo técnico que poderia embasar a entrada da comunidade do Flexal no PCF – ou seja, realocação/deslocamento com

¹⁴² Esse entendimento está expresso na parte inicial do Termo de Acordo, em que constam os “considerandos” levados em conta na negociação do acordo (Brasil *et al.*, 2022).

compensação financeira – seria a área ser considerada de risco e constar como tal no Mapa de Linhas e Ações Prioritárias, elaborado pela Defesa Civil. Mas isso não ocorreu.

Ademais, conforme consta no próprio Termo desse Acordo 3, houve consenso entre as partes sobre a possibilidade de requalificação da área, evitando-se, assim, pelo menos naquele momento, a adoção de processos extremos de realocação/deslocamento, que “devem ser evitados ou minimizados, à exceção de situações de riscos que não sejam passíveis de solução alternativa, sem prejuízo da rediscussão das medidas necessárias” (Brasil *et al.*, 2022, “considerando”).

Portanto, o tratamento jurídico-social construído no caso e constante no Acordo 3 foi diferente do previsto no Acordo 1, com três grandes frentes de ação: a) realização de 23 medidas de requalificação da área, a serem executadas em 24 meses (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 2ª); b); pagamento de indenização, em parcela única de R\$ 25.000,00, por danos patrimoniais e extrapatrimoniais por núcleo familiar ou estabelecimento comercial, aos afetados que assim requeiram (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 5ª); e c) pagamento de compensação ao Município, no valor de R\$ 64.000.00,00 (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 8ª).

Diferentemente do ocorrido no PCF (Acordo1), neste acordo não há transferência de titularidade dos imóveis à Braskem, uma vez que não há realocação/deslocamento (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 6ª, parágrafo 9º).

Em relação às medidas de requalificação, após a sua execução, cabe à Braskem contratar empresa independente, para realizar “avaliação técnica acerca da aferição da efetividade das medidas e ações propostas” (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 13, parágrafo 2º). Fica expressa a obrigatoriedade de “oitiva da comunidade, *experts* e entidades da sociedade civil organizada e afins” (Brasil *et al.*, 2022, cláusula 13, parágrafo 3º), nesse processo de avaliação. A ação de requalificação nº 2 também versa sobre o diálogo com a comunidade, “para ações de inclusão e participação da população, mediante contribuições para as definições de concepção e implantação dos equipamentos de requalificação urbana” (Brasil *et al.*, 2022, Anexo II, ação 2).

O Acordo 4 foi assinado, em julho de 2023, entre a Braskem e o Município de Maceió. Ele é fruto de negociações anteriores, materializadas em protocolos de intenção (assinados em 2021 e 2022) e de um acordo de adesão parcial do Município ao Acordo Socioambiental (Acordo 2, assinado em 2020). Ainda que não tenha a participação de nenhum integrante da Força-Tarefa, o Acordo 4 foi incluído na análise pois um de seus objetivos é referente ao Acordo 2, assinado inicialmente sem a participação do Município. Ele está relacionado, portanto, à ACP socioambiental, ajuizada pelo MPF em agosto de 2019.

Conforme cláusula 1, o objetivo deste Acordo 4 (Maceió, 2023c) é duplo: a) “estabelecer o pagamento de valor a título de compensação, indenização e/ou ressarcimento ao Município”, definido como sendo de R\$ 1.7 bilhão; e b) oficializar a adesão integral do Município ao Acordo Socioambiental e ao Plano de Ações Sociourbanísticas decorrentes dele.

Em relação ao primeiro objetivo, ele é apresentado na cláusula 3, denominada de “Da reparação integral ao Município”. O pagamento foi feito em cinco parcelas, até dezembro de 2024. Ele engloba ressarcimento dos danos sofridos em razão da interrupção de serviços públicos na área de risco, perda arrecadatória, perda de infraestrutura pública (por exemplo, imóveis, praças e parques na área de risco), danos ao patrimônio histórico edificado e danos ambientais (Maceió, 2023c, cláusula 5). Após o pagamento,

o Município de Maceió confere automaticamente plena, rasa, geral, irrestrita, irrevogável e irretratável quitação à Braskem [...] referente a todos e quaisquer danos patrimoniais e extrapatrimoniais de qualquer natureza, direto e indiretos, eventualmente suportados pelo Município em decorrência e/ou relacionados direta ou indiretamente à extração de sal-gema e/ou ao evento geológico (Maceió, 2023c, cláusula 4.1)

Assim como no Programa de Compensação Financeira (PCF), neste acordo há previsão de desocupação e transferência de propriedade à Braskem dos bens públicos localizados da área de risco, incluindo os imóveis¹⁴³ e aqueles de “uso comum do povo – tais como logradouros em geral, largos, praças, ruas, jardins, parques, calçadas, entre outros” (Maceió, 2023c, cláusula 5.2 [iv]). A Braskem também poderá instalar “barreiras físicas que limitem o acesso à área delimitada” (Maceió, 2023c, cláusula 5.2 [vi]).

Há, no Anexo 2 do Acordo 4, uma exceção a esta regra. Ela versa sobre o Cemitério Santo Antônio, localizado no bairro de Bebedouro, em área de risco. Ele não será desocupado e “continuará a funcionar como Memorial aberto à visitação e que será por ele [Município] gerido, responsabilizando-se por todas as despesas de operação e manutenção deste equipamento público” (Maceió, 2023c, Anexo 2, cláusula 3.2.1). Fica consignado que o Município deve atuar tanto na implantação de uma solução provisória (ampliação do Cemitério São Luiz), como definitiva (implementação de novo cemitério), para manutenção da disponibilidade de locais de sepultamento. Além disso, será garantido àqueles que tenham direito sobre jazigos no Cemitério Santo Antônio, jazigos no cemitério definitivo a ser implantado (Maceió, 2023c, Anexo 2, cláusulas 3.2.2 e 3.2.3).

¹⁴³ A lista dos imóveis consta na Cláusula 2 do Anexo 2 ao Acordo (Maceió, 2023c).

Em relação ao segundo objetivo, ele foi oficializado por meio de outro termo, assinado com a anuência do MPF e MPE, estabelecendo as condições de adesão integral do Município ao Acordo 2, com concordância sobre as medidas de reparação sociourbanística e a respectiva quitação sobre os danos causados.

Por fim, destaca-se que os Acordos são fruto de um determinado contexto e apresentam regras que permitem sua revisão em certos assuntos, o que se coaduna com a perspectiva de um desastre em andamento e da reparação como um processo, com implementação ao longo do tempo das regras acordadas.

3.3.2 Reparação individual, coletiva e integral: consequências dos acordos assinados¹⁴⁴

Os quatro Acordos descritos foram assinados, no período de 2019 a 2023, com a participação de diferentes atores públicos, e versam sobre variados aspectos a respeito da reparação às vítimas afetadas e/ou deslocadas. A seguir, por meio da análise de conteúdo, o objetivo é inferir conhecimento a respeito das condições de sua produção (emissor), finalidade e consequências (Bardin, 2016, p. 44-48), considerando também a percepção do caso do desastre pelos atores envolvidos. Nesse sentido, procura-se ir além da superfície do conteúdo. O objetivo é:

[...] o realçar de um sentido que figura em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes, para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes, ou de significados, (manipulados), outros significados de natureza psicológica, sociológica, política, histórica, etc. (Bardin, 2016, p. 47-48).

O estudo é feito por meio de uma matriz de análise, em que cada um dos quatro Acordos é analisado em relação a três aspectos: 1) âmbito da reparação (individual ou coletiva); 2) tipo de dano (patrimonial ou extrapatrimonial); 3) medidas de reparação (restituição, indenização financeira, reabilitação, satisfação, garantias de não repetição). Ao final, é apresentado o Quadro 11, com síntese das análises e as conclusões sobre a reparação integral ter sido alcançada ou não.

Os Acordos 2 e 4, frutos da mesma Ação Civil Pública (socioambiental), são referentes às reparações no âmbito coletivo, considerando indistintamente a coletividade maceioense que sofreu as consequências da subsidência e da desocupação da área de risco.

¹⁴⁴ No Capítulo 4, será analisada a reparação integral a partir de uma perspectiva mais ampla, amparada na teoria dos fluxos múltiplos (Kingdon, 2014). Aqui, o objetivo é a análise do processo de reparação considerando o conteúdo dos acordos e o marco teórico da reparação integral, conforme sistema interamericano de direitos humanos e Cançado Trindade.

Neles, são acordadas a realização de estudos de diagnóstico e de planos de ação, bem como de pagamentos a serem feitos pela empresa, de modo que sejam implementados projetos socioambientais para mitigação e compensação dos danos. Em ambos (Acordos 2 e 4), há a participação do Município¹⁴⁵, entidade política responsável pela gestão das políticas públicas nesse território, cujo envolvimento no planejamento e na execução dos projetos de reparação é fundamental.

Em contrapartida, os Acordos 1 e 3 poderiam ser considerados como de reparação no âmbito individual. No entanto, o âmbito individual ao qual eles se referem é o do núcleo familiar/empreendedor que ocupava cada imóvel. Ou seja, não se trata de uma referência ao indivíduo, ente singular, com características e vulnerabilidades específicas, que demandam uma proteção e reparação própria. O Acordo 3, ademais, apresenta regras a respeito de reparação coletiva, nos moldes previstos nos Acordos 2 e 4. Assim, poderia ser classificado como misto.

Partindo desta perspectiva no enfoque individual ou coletivo, os acordos também se estruturam na divisão entre danos patrimoniais e extrapatrimoniais (morais)¹⁴⁶.

Os danos patrimoniais podem desdobrar-se em danos emergentes, lucros cessantes ou perda de uma chance. Não sendo possível a restituição ao *status quo* anterior, a reparação se resolve no pagamento de indenização pecuniária, equivalente aos danos sofridos (Rosenvald *et al.*, 2019, p. 313-314). No aspecto ambiental, essa reparação tem particularidades, compreendendo restauração, recuperação e compensação ambiental, além de lucros cessantes ambientais (Brasil, 2019g, p. 164-167).

No âmbito individual, o pagamento de indenização em relação aos danos patrimoniais está previsto no Acordo 1, referindo-se exclusivamente ao imóvel e eventuais benfeitorias e/ou à atividade comercial exercida na área de risco. O acordo traz regras genéricas sobre a avaliação do imóvel. Posteriormente, a partir de manifestações sobre a forma como a avaliação estava sendo feito pela empresa, foram feitas atualizações no procedimento, formalizadas pelas

¹⁴⁵ No acordo socioambiental, o Município não participou inicialmente, mas fez sua adesão depois.

¹⁴⁶ Apresenta-se consideração doutrinária sobre os termos utilizados para classificação dos danos: “A oposição entre danos patrimoniais e extrapatrimoniais se localiza no conteúdo econômico. O dano patrimonial é o reflexo econômico da lesão, seja esse dano de origem pessoal ou material. [...] O dano material é uma lesão a objetos do mundo externo (sejam eles coisas corpóreas ou bens imateriais). Cuida-se da formulação que se contrapõem à de dano pessoal, constatado no momento em que a ofensa de volta a valores relacionados à pessoa do ofendido, em qualquer dos seus múltiplos aspectos. [...] A propósito da distinção entre danos a coisas e a pessoas, o que prepondera nos rumos do processo não é fato lesivo registrado – a violação ao bem em si (danos pessoais/materiais) –, mas a esfera jurídica em que a lesão se reflete (danos patrimoniais/extrapatrimoniais)” (Rosenvald *et al.*, 2019, p. 313). Na tese, adotar-se-á nomenclatura conforme doutrina apresentada. No entanto, ao se analisar o conteúdo dos acordos, serão apresentados os termos originais. Em muitos casos, consta a expressão dano material, quando na verdade seria dano patrimonial.

Resoluções nº 25 e 26, do MPF. Com isso, poderia ser solicitado um parecer técnico independente (MPF, 2021b, 2022b; Braskem, 2023c) a respeito do valor do imóvel.¹⁴⁷

Em relação aos empreendedores, o acordo não tratou sobre a forma de cálculo dos danos patrimoniais específicos à atividade econômica (lucros cessantes, perda da clientela, perda do ponto comercial, entre outros). Na entrevista realizada com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), há o relato sobre a tentativa de uma das associações de vítimas de negociar a definição dos critérios para a reparação daqueles que exerciam atividade econômica nos bairros afetados pelo desastre, considerando, inclusive, que muitos a realizavam de modo informal. Não houve entendimento com a Braskem sobre isso.

Ainda na perspectiva individual, no caso do Flexal (Acordo 3), a compensação aos danos patrimoniais, tanto para o morador quanto para o empreendedor, foi estabelecida em valor padrão. Ou seja, não havia qualquer tipo de valoração individual ou por núcleo familiar. Ademais, o valor padrão já englobava o dano moral (Brasil *et al.*, 2022, cláusula quinta).

No âmbito coletivo, as reparações pelos danos patrimoniais foram previstas nos Acordos 2 (foco socioambiental), 3 (específico para a área do Flexal, com projetos de requalificação da região e pagamento de compensação ao Município) e no 4 (pagamento de compensação e indenização ao Município).

No Acordo 2, houve previsão expressa sobre a contratação de empresas especializadas, para diagnóstico técnico dos danos e mensuração dos valores a serem pagos pela empresa nos projetos de reparação. Há obrigatoriedade de oitiva da comunidade afetada no caso dos danos ambientais, na fase de diagnóstico e elaboração do Plano Ambiental (cláusula 32), e para os danos sociais, na fase de elaboração das ações e medidas de compensação (cláusula 65).

No Acordo 3 (Flexal), não há explicação a respeito de como as 23 medidas de requalificação foram definidas. Há previsão de que a comunidade do Flexal será ouvida para fazer contribuição e sugestão aos projetos, assim como a sociedade civil organizada e instituições afins (cláusula segunda, parágrafo segundo). No Acordo 4, também há previsão expressa dos valores a serem pagos.

Sendo assim, o que ocorre é que, no âmbito dos danos coletivos patrimoniais, as medidas reparatórias previstas estão baseadas em entendimento técnico dos danos (diagnóstico), formulação técnica de ações de resposta (plano de ação) e custeio pela Braskem

¹⁴⁷ Destaca-se que o Acordo 1 previa, na cláusula quinta, parágrafo quarto, a possibilidade de se questionar o valor ofertado pela Braskem, no entanto, era necessária proposição de medida judicial. O procedimento previa a realização de perícia judicial, a ser custeada pela Braskem.

dos projetos a serem implementados. Nos Acordos 2 e 3, a voz das vítimas, deslocadas ou não, é ouvida mais com foco no formal balizamento (ou não) do entendimento técnico já apresentado (seja pelo poder público ou por eventual empresa de consultoria contratada), do que para formulação conjunta do diagnóstico e plano de ação. Remete-se, portanto, à gestão tecnocrática do desastre (Mattedi, 2017, p. 273-274). Já os Acordos 1 e 4 não apresentam cláusulas a respeito da oitiva das vítimas, ainda que seja para balizamento dos projetos e regras definidos.

As ações sob responsabilidade da Braskem, por sua vez, estão embasadas no pagamento de contratações, projetos e ações. Não há dúvida a respeito da importância dessas medidas indenizatórias: os danos são variados, multidimensionais e complexos, assim como são os diversos projetos a serem executados para sua reparação. Há necessidade de uma abordagem técnica, com contribuição dos especialistas de cada área. No entanto, as ações serão executadas para reparação de uma comunidade, cujo protagonismo deveria nortear o processo reparatório, conforme marco teórico da reparação integral.

No âmbito individual, os danos extrapatrimoniais estão previstos nos Acordos 1 e 3, mas com abordagens aparentemente distintas. No terceiro Acordo, está expresso que o pagamento é por núcleo familiar ou estabelecimento comercial. Além disso, o valor da compensação foi previamente definido entre as partes do acordo (sem participação dos atingidos), sendo padrão a todos e englobando os danos patrimoniais e morais (cláusula quinta).

No primeiro Acordo, em contrapartida, considerando a explicação dos órgãos públicos a respeito da necessidade de individualização dos danos, não há menção a um valor padrão, ou ainda mínimo, de dano moral, nem regras sobre a forma de calculá-lo. Também não está determinado que ele seria pago por núcleo familiar.¹⁴⁸ O que se esperava é que ao longo do PCF, cada vítima discutisse diretamente com a Braskem, na presença de advogado ou defensor público, sobre os danos sofridos. No entanto, o que foi executado consiste no pagamento de um valor padrão de dano moral (R\$ 40.000,00) por núcleo familiar.¹⁴⁹

Portanto, em relação ao dano moral, seja no PCF (Acordo 1) ou no âmbito dos Flexais (Acordo 3), o que ocorreu na prática não configurou uma medida reparatória individual, mas sim padrão. Uma família formada por um casal sem filhos, ou uma composta por cinco integrantes sendo três crianças, ou uma com pessoa idosa, ou outra com pessoa com deficiência,

¹⁴⁸ Conforme previsto no Termo de Acordo (Brasil, Alagoas, 2019, cláusula 13), “a Braskem compromete-se a pagar valores equivalentes a danos morais e materiais (i) dos proprietários e moradores dos imóveis desocupados nas Áreas de Risco; (ii) dos indivíduos que exerciam atividade econômica nas Áreas de Risco”.

¹⁴⁹ O pagamento do dano moral em valor padrão, de R\$40.000,00 é reportado tanto na mídia quanto pelos entrevistados, por exemplo, por ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), por ex-morador(a) do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), por advogado(a) que participou das negociações da empresa com as vítimas (E16).

recebeu o mesmo valor de dano moral que todas as demais, independentemente de sua composição e características. Ou seja, além de ter pago o dano moral por núcleo familiar/empreendedor e não por pessoa, o valor foi padrão, sem individualização de seus atributos e vulnerabilidades.

Esta forma praticada pela empresa de mensuração do dano moral¹⁵⁰ não se alinha ao disposto na jurisprudência e doutrina pátrias, que apontam a necessidade de avaliação caso a caso, individualizando os danos sofridos e valorando-os em relação àquela vítima, com a devida fundamentação da decisão do juiz (Bodin de Moraes, 2019, p. 15-21). Ademais, tendo em vista a dificuldade de se mensurar quantitativamente os danos morais, há discussão a respeito de sua desmonetização, com aplicação concomitante de medidas indenizatórias e de cunho satisfativo, tais como publicação da sentença, pedido de desculpas, retratação pública, memorial às vítimas (Rosenvald *et al.*, 2019, p. 385-389; Corte IDH, 2001, §84). Os Acordos 1 e 3 não mencionam medidas satisfativas de reparação do dano moral, focando no pagamento de indenização pecuniária, que se revelou padrão a todos.

No âmbito coletivo, em relação aos danos extrapatrimoniais, o ressarcimento está previsto no Acordo 2, de forma expressa, com a criação de um comitê específico para gestão da verba e definição dos projetos a serem executados. Destaca-se o fato de que há especificação, com extensa lista, a respeito do que é considerado na caracterização do dano moral coletivo¹⁵¹. Nos Acordos 3 e 4, o valor a ser pago ao Município engloba os danos patrimoniais e extrapatrimoniais. No entanto, diferentemente do Acordo 2, naqueles não há detalhamento individualizado dos impactos e das perdas que estão sendo considerados para entendimento do dano moral.

Feitas as considerações sobre o âmbito da reparação e os tipos de dano, a seguir, analisam-se as medidas de reparação previstas nos Acordos, a partir do escopo da reparação integral (Corte IDH, 2022; Cançado Trindade, 1999): medidas de (1) restituição; (2)

¹⁵⁰ Esta discussão a respeito do dano moral será retomada mais adiante no subcapítulo 3.4 a partir da perspectiva das vítimas, deslocadas ou não, sobre os danos sofridos.

¹⁵¹ Segundo a Cláusula 69, parágrafo sexto: “Entende-se por dano moral coletivo o sofrimento da coletividade diante do fenômeno de subsidência em curso e deles decorrentes, além da perda imposta em razão de ofensa aos seguintes direitos transindividuais: a) Direito à integridade psíquica; b) Direito à dignidade humana (autonomia); c) Direito à moradia e ao sossego; d) Direito à propriedade; e) Direito à liberdade de locomoção (ir e vir); f) Direito à saúde pessoal; g) Direito à saúde pública; h) Direito à contemplação do meio ambiente natural; i) Direito à tranquilidade, à paz e ao bem-estar; j) Direito à cidade (ordem urbanística e meio ambiente artificial); l) Direito às infraestruturas públicas; m) Direito ao meio ambiente saudável; n) Direito à felicidade; o) Direito à segurança; p) Direito ao lazer; q) Direitos da personalidade; r) Direito à identidade cultural (modos de fazer e viver); s) Direito à educação; t) Direito à livre iniciativa e ao emprego; u) Direito à informação e aos valores históricos. (Brasil, 2020d, cláusula 69, parágrafo sexto).

indenização financeira; (3) reabilitação; (4) satisfação; (5) garantias de não repetição; a serem pensadas a partir da perspectiva das vítimas, deslocadas ou não.

No Acordos 2 e 4 (coletivos), há menção expressa a respeito da reparação integral, sem, entretanto, haver definição e indicação das medidas a compor esse tipo de reparação. Os Acordos 1 e 3 (individuais), por sua vez, não mencionam nada a respeito dela.

Em relação às medidas de restituição, elas não estão previstas em nenhum dos quatro Acordos, considerando a impossibilidade fática de sua aplicação. Ainda que houvesse a estabilização solo, em prazo ainda não conhecido pelos especialistas, as cláusulas acordadas envolvem a transferência de propriedade dos imóveis à Braskem, com posterior demolição. São medidas irreversíveis, que apagam a memória física e impedem um eventual retorno fático. No Acordo 3, elas não se aplicam, considerando que a população não foi realocada.

Ademais, embora a regra prevista seja pela não exploração comercial da área, há exceção que permitiria isso. Dessa forma, incorrer-se-ia em situação anômala em processo de reparação, no qual hipoteticamente o causador do dano teria a possibilidade de lucrar financeiramente com as medidas reparatórias executadas. Trata-se de hipótese contrária ao pressuposto da reparação, em afronta direta às medidas de satisfação e do senso mínimo de justiça.

De acordo com o Relatório Final da CPI da Braskem, uma das recomendações é que haja uma revisão nesta regra e que a empresa tenha a propriedade resolúvel dos bens imóveis indenizados: “Assim que houver a estabilização geológica da área atingida, a área deverá ser devolvida ao Município de Maceió, como bem público, que lhe dará, nos termos da lei, a destinação que julgar mais pertinente” (Brasil, 2024g, p. 613).

No tocante às medidas de indenização financeira, elas estão previstas nos quatro Acordos, conforme indicado anteriormente ao se comentar sobre os danos patrimoniais e morais. Essas medidas, na verdade, são a base dos Acordos 1, 2, 3 e 4. Elas se aproximam da perspectiva da quantificação do desastre, dos riscos e dos danos, com a devida compensação financeira; e se distanciam da abordagem focada nas multiplicidades do processo social do desastre em andamento (Cardoso, 2006, p. 27-29; Veyret, 2007, p.30-38; Valencio, 2009) e na integralidade e centralidade da vítima/deslocada (Cançado Trindade, 1999), o que demandaria também a aplicação de outras medidas de reparação.

Em relação às medidas de reabilitação, elas estão parcialmente indicadas no Acordo 1 (individual), em que há previsão de assistência por equipe multidisciplinar, composta por psicólogos e assistentes sociais. Não houve, no entanto, previsão de atendimento médico.

No Acordo 3, sobre os Flexais, há menção a respeito de assistência médica (implantação de UBS) e psicológica (atendimento na Casa de Apoio Psicológico) nas ações de requalificação, respectivamente as de nº 11 e 12¹⁵². Não há menção como medida individual, somente coletiva. Nos Acordos 2 e 4 (coletivos) não há menção sobre as medidas de reabilitação.

Na reparação individual (Acordos 1 e 3), não estão previstas medidas de reparação com objetivo de garantia de não repetição do ocorrido. Na reparação coletiva, essas medidas estão previstas no Acordo 2. São exemplo as exigências a respeito de revisão do programa de *compliance* ambiental da empresa e de não realização de novas atividades de extração de sal-gema, enquanto não implementado o Plano de Melhorias de *Compliance* Ambiental (Brasil, 2020d, cláusulas 43 a 48).

Esta autora tem ciência de que, no escopo desse tipo de medida reparatória no âmbito da atividade de mineração, deveria haver uma outra força concorrente, representada pela fiscalização do poder público, notadamente a ANM e o IMA. A atuação regulatória pública deveria ser no sentido de evitar a ocorrência de um desastre como esse, bem como a sua repetição em outra operação no território brasileiro. No entanto, como já mencionado no subcapítulo 2.2 e apontado no Relatório Final da CPI da Braskem, há uma fragilidade no processo de fiscalização: ele é baseado nas informações primárias fornecidas pela própria empresa e os órgãos fiscalizadores não dispõem de todos os recursos necessários para execução das atividades (Brasil, 2024g, p. 496-497).

As medidas de satisfação, baseadas no rechaço oficial e coletivo do desastre ocorrido e na compreensão do sofrimento vivido, contribuem para o reconhecimento das vítimas, de seus direitos e dignidade, bem como a preservação da memória. Contudo, elas não estão previstas em nenhum dos Acordos. Como eles foram extrajudiciais, com a subsequente homologação judicial e extinção das ações civis públicas, não houve sentença condenatória, que pudesse ser publicada e divulgada amplamente.

Em nenhum dos Acordos, há regras a respeito da realização de pedido de desculpas por parte da empresa, o que deveria ser feito de modo formal, expresso e amplamente divulgado. E

¹⁵² Segundo termo de acordo: “Ação 11: Instalação de Unidade Básica de Saúde - UBS no Flexal, classificação: Porte I, com mobiliário e equipamentos, conforme diretrizes da SMS. Caso seja necessário, será realizada a desapropriação de imóvel pelo Município de Maceió com recursos da Braskem. Ação 12: 12. Ampliação do atendimento da Casa de Apoio Psicológico (CAP), já implantada para atendimento às pessoas que estavam na área de desocupação, para atender, também, às pessoas situadas na região do Flexal, nos termos do acordo” (Brasil; Alagoas; Maceió, 2022, anexo II, ações 11 e 12).

a empresa, voluntariamente, ainda não se posicionou neste sentido¹⁵³. Não foram, também, estabelecidas medidas para materializar publicamente o rechaço a respeito do desastre ocorrido e da conduta da empresa. Não foram determinados atos de homenagem às vítimas e pessoas deslocadas, de reconhecimento dos múltiplos danos sofridos, de preservação da memória do que foram os bairros e as histórias ali vividas, de construção de memoriais, museus, monumentos ou placas de reconhecimento.

De acordo com o Relatório Final da CPI da Braskem, uma das recomendações é referente à construção de:

[...] memorial à cidade atingida pela mineração, espaço dedicado à valorização da memória dos cinco bairros perdidos e de seus habitantes, incluindo nesse espaço a própria história do crime ambiental da Braskem. A empresa deverá ser responsável pela construção e manutenção vitalícia do memorial, que será um lugar de lembrança e denúncia do modelo de mineração historicamente produtor de tragédias socioambientais (Brasil, 2024g, p. 626-627).

Em contrapartida, entende-se que há um fator que conduz o processo em sentido contrário ao proposto pela reparação integral. A empresa expressamente não reconhece a sua responsabilidade em relação ao ocorrido e isso está formalizado no Acordo 1, especificamente no Capítulo x, sobre a “inexistência de responsabilidade”, cláusula 32 (já transcrita).

Dessa forma, o que fica consignado publicamente, no primeiro plano, é que a empresa não reconhece a relação da sua atividade econômica com a subsidência do solo, ainda que se comprometa a executar o PCF. Nesse sentido, fica o questionamento: por que, então, teria assinado o Acordo se não é a responsável? Esse é um ponto muito importante, pois impacta diretamente na forma como a reparação foi implementada. Assim, a seguir, faz uma discussão mais detalhada sobre isso.

Uma análise a respeito das entrelinhas do texto (Bardin, 2016) aponta possibilidades de resposta ao questionamento feito. Além disso, é necessário considerar o poder de ação (jurídica, política, econômica, de comunicação, entre outros) de uma grande empresa em Estado em desenvolvimento, na complexidade do processo judicial de um desastre, no tempo necessário para se obter uma sentença mandatória, e na urgência da desocupação da área,

Seria possível argumentar que a empresa somente aceitou executar o PCF pois tinha ciência de sua responsabilidade, embora não a reconhecesse publicamente. Ela mesma havia sugerido criar a área de resguardo, com base nos estudos das consultorias contratadas. Uma

¹⁵³ Nas entrevistas realizadas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E18) foi comentado sobre o fato de a Braskem não ter pedido desculpas a respeito do ocorrido em Maceió.

disputa judicial, com duração provável de anos, poderia ser eventualmente suportada pela empresa, considerando seu aparato econômico e jurídico, bem como a possibilidade de contratação de novas consultorias para contestação do laudo do SBG. No entanto, a partir de seu posicionamento colaborativo, preocupado com a segurança das pessoas e de querer fazer parte da solução^{154 155} (Castro, 2019), negociar o acordo poderia também ser vantajoso, com a possibilidade de participar da definição das regras de reparação (incluindo o montante financeiro a ser desembolsado) e evitar uma condenação judicial.¹⁵⁶

A este respeito, Dantas (2023, p. 152-156) comenta sobre três motivos que poderiam ajudar a entender a disposição da empresa para o diálogo e assinatura dos acordos: questão econômica, pois as demandas judiciais poderiam aumentar o risco de investimento nas suas ações; o papel das instituições de justiça, com destaque para a atuação do CNJ ao estabelecer diálogo com a empresa; e o fato de que a Braskem teria reconhecido sua responsabilidade em relação à área de resguardo.

Não obstante o fator ou os fatores motivadores, a assinatura dos acordos também pode ser lida em outra perspectiva: trata-se de preocupação social com a comunidade e generosidade da empresa. Ela voluntariamente (ainda não havia sentença judicial que a obrigasse a tanto) assinou um acordo extrajudicial e participou da realocação (deslocamento) e indenização financeira das vítimas, confirmando sua preocupação com a segurança de todos e com a resolução do caso. Assim, de forma deturpada, o PCF poderia ser apresentado como uma liberalidade da empresa e não como um direito legítimo das vítimas e/ou uma medida de responsabilização, o que se distancia do horizonte indicado pelo processo da reparação integral¹⁵⁷.

No Acordo 2, assinado um ano depois do Acordo 1 (PCF), há sutil mudança de comportamento, refletida na cláusula em que a empresa “assume responsabilidade pela reparação do passivo socioambiental decorrente do fenômeno de subsidência”. Há uma assunção expressa de responsabilidade, contudo, reduzida ao aspecto financeiro. Dessa forma, o que se está expresso, na dimensão primeira e mais externa do texto, é o reconhecimento de uma dívida socioambiental, grafada e lida como dívida financeira (passivo), cujo pagamento

¹⁵⁴ Frase proferida por um dos diretores da empresa em audiência pública no Senado Federal, em 21 de março de 2019 (Castro, 2019).

¹⁵⁵ Em entrevista realizada com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E18), foi relatado: “A Braskem diz que é parte da solução. Mas ela não diz que é a causa”.

¹⁵⁶ Destaca-se que as Ações Cíveis Públicas foram extintas, após a assinatura dos acordos extrajudiciais e de sua homologação judicial.

¹⁵⁷ Conforme mencionado em entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3): “A Braskem saiu vitoriosa, e muito! Saiu muito beneficiada nisso daí, muito. [...] Essa é a mensagem que vai ficar”.

está sendo executado. Não se alcança, portanto, a camada mais profunda, de reconhecimento a respeito das pessoas e coletividade vitimadas, limitando-se o desastre ao aspecto de pagamento.

Essa ênfase no aspecto financeiro das medidas reparatórias também se desdobra para a forma como a empresa faz sua comunicação sobre caso. Por exemplo, no relatório de gestão referente ao ano no qual o acordo socioambiental foi assinado (2020), há um tópico específico sobre o impacto financeiro na empresa (Braskem, 2021b, p. 23), destacando-se todos os montantes gastos e provisionados em relação ao caso.

No relatório referente ao ano de 2021, há um quadro de destaque, com os valores gastos na implementação do PCF, indicando, ainda, os “investimentos” feitos “em adequações tecnológicas e de infraestrutura na planta industrial e na logística rodoviária e portuária para integrar o processo de transporte de sal” (Braskem, 2022d, p.28). O mesmo enfoque aparece nos fatos relevantes, publicados aos investidores, com menção aos valores gastos e provisionados em relação ao caso (Braskem, 2024o).

O relatório anual referente ao ano de 2023, entretanto, apresenta outra sutil mudança de posicionamento: o tópico referente ao caso é iniciado com o título sobre os “Compromissos da Braskem com Maceió”. Em seguida, a Braskem declara: “reconhecemos o impacto social causado e, por isso, fomos diligentes na implementação das ações” (Braskem, 2024r, p. 25). O conteúdo é seguido com menção à prioridade da Braskem ser a segurança das pessoas e sua atuação preventiva, que culminou na realocação preventiva e compensação¹⁵⁸.

A comunicação feita é caracterizada por reconhecimento genérico do impacto social causado, sem indicação precisa do que seria ele e de sua gravidade. Em seguida, na mesma frase e ao longo do restante do texto, o foco semântico é revertido à empresa, sinalizando as suas ações. Ou seja, ainda que haja um avanço no sentido de se reconhecer algum tipo de responsabilidade que vá além do aspecto financeiro, o que é evidenciado pela expressão impacto social, remetendo indiretamente à sociedade e às pessoas, trata-se de algo pontual, isolado e contido no início de uma frase.

No tocante ao conteúdo da comunicação (Bardin, 2016, p. 165-169), após a indicação da responsabilidade, a atenção do leitor é imediatamente redirecionada a outro conteúdo, qual seja: ao emissor da mensagem (a empresa), sua diligência e todas as suas ações, deixando-se de lado o foco nas vítimas. O conteúdo da comunicação é controlado pelo emissor, com a finalidade de evidenciar suas ações, seus investimentos e sua colaboração, desviando o foco de sua responsabilidade e das vítimas, de suas dores e direitos.

¹⁵⁸ Destaca-se que o mesmo texto é usado em nova página na *internet* da empresa, cujo título é “Nossos compromissos com Maceió” (Braskem, 2024m).

Outro ponto a ser comentado, conectado às medidas de satisfação e ao não reconhecimento da responsabilidade, é a respeito da ênfase da empresa em sua atuação preventiva. Conforme exposto, reitera-se que, na perspectiva teoria do desastre, essas medidas não foram preventivas, uma vez que a subsidência já vinha ocorrendo. Elas foram, na verdade, ações emergenciais, para garantir a segurança das pessoas. O desastre já estava em andamento.

Não há qualquer dúvida a respeito da urgência e da imprescindibilidade dessas medidas de realocação/deslocamento. Elas foram fundamentais para garantir a preservação da vida das vítimas (moradores e empreendedores da área de risco), sendo coerente o custeio delas por parte do responsável pela subsidência. O que se discute é a forma como elas são ampla e reiteradamente divulgadas pela empresa, evidenciando a intenção do emissor da mensagem (Bardin, 2016, p.165-169) em mostrar que se trata de evitar o desastre, quando ele já estava ocorrendo. Trata-se, na verdade, de uma forma de desconstrução e de negação do desastre e dos danos, o que reforça o posicionamento de não reconhecimento de responsabilidade e não realização de pedido de desculpas, por exemplo.

Portanto, em relação às medidas de satisfação, entende-se que elas não constam nos acordos. Ademais, a forma como a empresa se posiciona publicamente a respeito do caso converge em sentido contrário ao objetivo das medidas satisfativas. A narrativa construída por ela é de simplificação e normalização do desastre (Valencio, 2010, 2014), registrando, publicamente e nos variados canais de comunicação, que todo o montante pago e projetos realizados são fruto da cooperação da empresa, de sua diligência, preocupação com a comunidade e a segurança das pessoas. Ofusca-se o fato de que, na verdade, são medidas de responsabilização e reparação pelo ocorrido, ainda que negociadas extrajudicialmente.

As regras pactuadas refletem a forma como o caso foi entendido e os riscos foram construídos, pelo poder público e pela empresa. Em relação ao poder público, havia a necessidade de entendimento técnico do problema e, a partir disso, adoção urgente das medidas para estabilização do solo e desocupação da área de risco, preservando a vida das pessoas, com posterior ressarcimento aos atingidos. Dessa forma, Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas e termos de acordo foram assinados com a empresa, envolvendo interrupção da mineração, fechamento das minas, monitoramento do solo, realocação dos moradores e empreendedores, ressarcimento individual e coletivo (ambiental, social e urbanístico).

No tocante à Braskem, a negociação e a assinatura dos acordos evidenciam seu posicionamento de cooperação com o poder público, preocupação com a segurança das pessoas, comprometimento com o desenvolvimento sustentável e adoção de medidas que passam a ser fiscalizadas (chanceladas) pelo poder público competente. A própria assinatura dos acordos –

de cooperação e reparação – é comunicada como exemplo dessa legitimação do poder público a respeito do comportamento da empresa.

Em suma, os Acordos apresentam medidas de reparação, no âmbito individual e coletivo, em relação aos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, centradas precipuamente no aspecto indenizatório. Neles, estão presentes algumas medidas de garantias de não repetição e de reabilitação, sendo ausentes as medidas de restituição e satisfação. A seguir, apresenta-se o Quadro 11, com síntese desta matriz de análise.

QUADRO 11 - MATRIZ DE ANÁLISE DOS ACORDOS DE REPARAÇÃO

Matriz de análise		Acordo 1	Acordo 2	Acordo 3	Acordo 4
1 - Âmbito	Individual	Previsto, mas referindo-se ao núcleo familiar ou empreendedor	Não previsto	Previsto, mas referindo-se ao núcleo familiar ou empreendedor	Não previsto
	Coletivo	Não previsto	Previsto	Previsto	Previsto
2 - Tipo de dano	Patrimonial	Previsto, mas por núcleo familiar ou empreendedor	Previsto	Previsto	Previsto
	Extrapatrimonial	Previsto	Previsto	Previsto	Previsto
3 - Medidas de reparação	Restituição	Não estão previstas em nenhum dos Acordos, considerando a impossibilidade fática, já que a área não está geologicamente estabilizada			
	Indenização Financeira	Estão previstas, mas o valor a ser pago é apurado em procedimento individual entre o núcleo familiar ou empreendedor e a empresa	Previstas, com valores já definidos (âmbito coletivo)	Previstas, com valores já definidos, tanto no âmbito individual como no coletivo	Previstas, com valores já definidos (âmbito coletivo)
	Reabilitação	Previstas	Não estão previstas	Previstas, mas como medida coletiva e não individual	Não estão previstas
	Satisfação	Não estão previstas em nenhum dos Acordos			
	Garantias de não repetição	Não estão previstas	Previstas	Não estão previstas	Não estão previstas

Fonte: a autora (2025)

Diante de todo o exposto, entende-se que nem na reparação individual, nem na coletiva, ainda não se alcançou o escopo da reparação integral. Contata-se que isso ocorre em razão de dois motivos principais: primeiro, a não participação direta das vítimas no processo de negociação dos acordos com a empresa. Elas não exerceram sua posição de centralidade no processo reparatório, inclusive com voz para evidenciar os danos causados, a dimensão dos

impactos sofridos e como eles poderiam ser mitigados/reparados, considerando em muitos casos a irreversibilidade da situação fática. Em consequência, não se atinge uma compreensão integral sobre a multidimensionalidade dos danos causados aos indivíduos e à coletividade.

Segundo, em razão do foco, quase que exclusivo, nas medidas de indenização pecuniária, sem menção aos demais aspectos que compõem a integralidade do ser humano e que precisam ser considerados no processo de reparação integral, com a determinação das respectivas medidas. Entende-se que a ausência da participação direta das vítimas nas negociações com a empresa também contribuiu para o foco nas medidas tradicionais pecuniárias, uma vez que nenhum outro ator envolvido, além da própria vítima, deslocada ou não, pode ter a dimensão integral dos significados dos danos e sofrimentos vividos (Valencio, 2014, p.33).

Destaca-se que a CPI da Braskem, em seu Relatório Final apontou a ausência de participação direta das vítimas nas negociações dos acordos, as dificuldades em relação à valoração dos imóveis e a padronização do dano moral e do auxílio-aluguel (Brasil, 2024g, p. 605-607). Ela também recomendou a revisão dos acordos de reparação, para assegurar o princípio da reparação integral, mediante “diálogo necessário e aberto com quem foi afetado pela tragédia” (Brasil, 2024g, p. 607). O Relatório apresentou, ainda, os resultados de pesquisa *online* realizada, na qual, para 84% dos entrevistados

[...] houve pouca ou nenhuma participação da população diretamente afetada nos acordos realizados com a Braskem por intermédio dos poderes públicos. Trata-se, portanto, de detecção de grave defeito nos mecanismos de governança na formulação dos acordos. Essa falha primordial conduziu a uma posterior insatisfação com o conteúdo dos acordos individuais (Brasil, 2024g, p. 400).

Não obstante essas características, constata-se que a reparação dos danos coletivos, em relação a dos danos individuais, avançou mais em direção ao horizonte da reparação integral, considerando três fatores. Em primeiro, pelo direcionamento em se realizar um profundo e amplo diagnóstico a respeito dos danos ambientais e sociourbanísticos, de modo a embasar a definição dos projetos reparatórios. Ademais, pelo foco na condução de auditorias a respeito da execução dos projetos e procedimentos de atualização, tendo em vista a dinamicidade no processo dano-reparação.

Em segundo, em razão do detalhamento e da previsão expressa a respeito dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados, conforme constante nas cláusulas 26, 51, 57 e 69 do Acordo 2 (Brasil, 202d). Ainda que sem a participação direta das vítimas, há um

reconhecimento e registro oficial mínimo a respeito da multiplicidade dos danos e dos impactos sofridos, o que não houve no acordo sobre o PCF (Acordo 1).

Em terceiro, porque os acordos com o enfoque na reparação coletiva também conformaram um padrão diferente de negociação, que foi entre órgãos do poder público (muitas vezes atuando em conjunto) e a empresa, com diálogos judiciais e negociação extrajudicial. Isso implicou uma correlação de forças diferente da existente no PCF, possibilitando a definição de quantias indenizatórias de milhões e bilhões de reais, ora destinadas diretamente à execução dos projetos reparatórios, ora ao Município, ente público que, em uma primeira instância federativa-política-territorial, representa as vítimas enquanto coletividade.

Na reparação individual, esses três aspectos não estão presentes. Além da ausência direta da participação das vítimas na negociação do acordo, o aspecto na reparação individual que destoa da reparação coletiva e ensejou desdobramentos distintos é o fato de que se tratam de direitos individuais homogêneos. A legislação brasileira permite a tutela coletiva desses direitos (que são individuais). Para tanto, a litigância coletiva jurídica envolve duas fases:

[...] uma, que constituiu o objeto da ação coletiva propriamente dita, na qual a cognição se limita às questões fáticas e jurídicas que são comuns à universalidade dos direitos demandados, ou seja, ao seu núcleo de homogeneidade; e outro, a ser promovida em uma ou mais ações posteriores, propostas em caso de procedência da ação coletiva, em que a atividade cognitiva é complementada mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (=margem de heterogeneidade) (Zavascki, 2005, p. 148, grifo da autora).

A atuação do poder público, por meio dessa tutela coletiva, foi necessária e imprescindível, convergindo esforços de diversos órgãos no sentido de responsabilizar o causador do dano, de modo que ele custeasse e adotasse as medidas devidas para solucionar o caso, tanto nos direitos coletivos quanto nos individuais homogêneos. Na ausência de uma decisão judicial, a negociação extrajudicial, com posterior homologação judicial do acordo, foi efetivamente uma possibilidade existente, que poderia ser mais célere e prover as medidas emergenciais necessárias naquele momento.

O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União e do Estado (AL), em audiência pública no Senado, em novembro de 2021 (Brasil, 2021b), comentaram tanto sobre esse aspecto da celeridade quanto o fato de que o acordo evitaria que cada vítima demandasse individualmente a empresa para buscar a reparação dos danos sofridos. Em consonância, Dantas também destaca o que segue:

Não há que se cogitar que o problema seria solucionado mediante a judicialização fragmentada de milhares de ações individuais, pois a experiência já demonstrou que isso levaria à sobrecarga e paralisia do sistema judicial, incapaz de oferecer uma

resposta ágil para atender à multidão de casos similares. É indiscutível que o processo coletivo, instrumento concebido para viabilizar a solução de macrolitígios, era o meio processual apropriado para lidar com a situação.

A complexidade da demanda prenunciava o prolongamento do embate judicial, situação incompatível com a urgência do caso, que exigia medidas imediatas. [...] Ademais, quando os acordos foram firmados, o resultado do litígio estava indefinido [...].

Esses aspectos devem ser sopesados quando se pretende avaliar os méritos dos acordos que viabilizaram a desocupação das áreas de risco, bem como a compensação dos moradores pelos danos materiais e morais sofridos; não se pode olvidar que a alternativa seria a continuidade do processo, cuja duração e desfecho eram incertos (Dantas, 2023, p. 156-157).

As considerações apresentadas pelo poder público são válidas e refletem questões estruturais e da legislação brasileira, no tocante à responsabilidade civil. No entanto, na perspectiva teórica do processo da reparação integral, há que se considerar ainda o fator da centralidade das vítimas, deslocadas ou não, como vetor basilar e norteador.

Em razão da necessidade de um segundo momento, de individualização dos danos aos direitos individuais homogêneos, o procedimento estabelecido para a reparação individual foi distinto do procedimento de reparação dos danos coletivos. Diferentemente do procedimento coletivo, o individual não previu, de forma expressa e oficial, ainda que em termos de um patamar mínimo/genérico, uma lista dos danos causados (patrimoniais e extrapatrimoniais, para moradores e empreendedores) e os critérios-base de sua apuração. Além disso, a vítima negociava diretamente com a empresa, ainda que sob amparo formal de advogado ou defensor público, para a fase seguinte de apuração individual dos danos. Ou seja, não havia, inicialmente, a participação de um terceiro imparcial – cuja solicitação foi realizada pelo poder público em manifestação processual, na forma de uma equipe pericial/assessoria técnica independente (Brasil; Brasil, 2019h, p. 49-52; 108-109) – que balizasse a apuração dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais. Posteriormente, foi acordada a possibilidade de solicitação de um Parecer Técnico Independente, mas somente para os danos patrimoniais.

Portanto, não obstante a relação de igualdade formal entre as partes, a correlação de forças entre os envolvidos era bastante desigual na prática, por diversos motivos, os quais serão analisados no subcapítulo seguinte (3.4). Esse desequilíbrio, existente pela simples comparação abstrata entre uma grande empresa de capital aberto, com operação global, e uma pessoa, considerada individualmente, era agravado pela situação de vulnerabilidade de se estar na posição de vítima, deslocado ou não, acentuado por sua vez pelo contexto da pandemia do COVID-19 e por eventuais características individuais e/ou familiares de cada afetado.

Por conseguinte, entende-se que a reparação individual avançou menos em direção ao “norte” da reparação integral do que a coletiva: aquela ocorreu a partir de uma relação desigual

entre empresa e vítima, em situação de vulnerabilidade dos afetados e mediante implementação de medidas reparatórias restritas. Nenhuma das duas, no entanto, alcançou ainda o horizonte da reparação integral, considerando a não centralidade das vítimas e a ausência de medidas que considerassem todos os danos vividos, a partir de uma perspectiva integral do ser humano. Em se tratando de um processo reparatório, em implementação, entende-se que há possibilidade de atualizações e definição de novas medidas, que complementem as existentes.

Tendo isso em vista, a seguir confere-se espaço à voz das vítimas: a partir de suas manifestações, objetiva-se analisar a desigualdade na relação com a empresa Braskem e o vivido ao longo do processo de reparação.

3.4 A VOZ DAS VÍTIMAS

Conforme explicado na Introdução, a pesquisa foi realizada considerando a existência de quatro principais grupos de atores: a) as vítimas, das quais uma parte tornou-se deslocada interna; b) a empresa Braskem, responsável atualmente pela mineração; e c) os atores públicos; d) outros atores. No primeiro capítulo, foi analisada a atuação da empresa, dos órgãos do poder público e dos outros atores. Este capítulo é dedicado às vítimas e ao processo de reparação acordado para elas, mas não diretamente com elas. Das 25 entrevistas realizadas, 13 foram com pessoas¹⁵⁹ que moravam e/ou empreendiam¹⁶⁰ na região afetada pela subsidência, indicadas no Quadro 12.

QUADRO 12 - ENTREVISTAS REALIZADAS COM VÍTIMAS, DESLOCADAS OU NÃO, DO CASO

Entrevista	Entrevistado(a)
E1	Empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador de uma das associações de vítimas
E3	Ex-morador(a) no Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E6	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E7	Empreendedor(a) no bairro Bebedouro
E8	Empreendedor(a) no bairro Pinheiro
E9	Empreendedor(a) e ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E10*	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E14	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a)
E15	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E18*	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro

¹⁵⁹ Destaca-se que as entrevistas 10 e 18 foram realizadas com a mesma pessoa. Portanto, embora 13 entrevistas tenham sido feitas com as vítimas, deslocadas ou não, 12 pessoas foram entrevistadas.

¹⁶⁰ O termo “empreendedor/a” está sendo utilizado para se referir à pessoa que exercia atividade econômica na região, seja formal ou informal, na área de serviços ou comércio.

E20	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a)
E24	Ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E25	Líder religioso(a)
*As entrevistas 10 e 18 foram feitas com a mesma pessoa.	

Fonte: A autora (2024).

Destaca-se que foram entrevistadas pessoas que relataram suas histórias pessoais e familiares e outras que também puderam compartilhar informações de um viés coletivo, a partir de sua atuação em organizações que representavam as vítimas, deslocadas ou não.

Com base nas entrevistas realizadas, e amparando-se novamente em Bardin (2016), a seguir serão analisados dois aspectos centrais do processo de reparação individual: a relação desigual entre vítimas, deslocadas ou não, e a empresa (Braskem) na execução do Programa de Compensação Financeira (PCF) e a dimensão dos danos extrapatrimoniais sofridos.

3.4.1 Consequências de uma relação desigual

Em se tratando da tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, a legislação brasileira prevê duas etapas: uma coletiva, na qual são discutidos os aspectos homogêneos (comuns) dos direitos tutelados; e uma individual, para apuração dos danos (Zavascki, 2005, p.148).

Entende-se que a formalização do PCF representa a primeira etapa, a coletiva, em que poder público e empresa (Braskem) acordaram a respeito da realização de um processo coletivo de realocação (deslocamento) e compensação financeira aos moradores e comerciantes da área afetada. Já a execução do PCF materializaria a segunda etapa, na qual cada núcleo familiar/comercial, em diálogo direto com a empresa, teria seu caso individualizado, com a condução da respectiva realocação, apuração dos danos e recebimento de indenização.

As regras previstas no PCF estabelecem, formalmente, relações entre iguais: cada parte, amparada pelo seu advogado, atuando a partir das premissas gerais do acordo. Justamente por ser um momento de individualização – de um processo que até então estava sendo tratado no âmbito coletivo – ele poderia ser um dos espaços para a vítima exercer a sua centralidade, colocando-se o foco naquele núcleo familiar/comercial, apontando suas particularidades, necessidades, vulnerabilidades, danos e dores sofridos.

Na prática, no entanto, uma característica central das relações entre os envolvidos era uma situação de desigualdade material¹⁶¹, fática, que implicava em desequilíbrio de forças e, consequentemente, de participação nos processos decisórios e exercício dos seus direitos. Decorrentes dessa situação, foram identificadas seis consequências bastante importantes para o processo de reparação individual das vítimas, deslocadas ou não.

A primeira consequência foi a ausência da participação direta de representantes das vítimas no processo de negociação do acordo¹⁶². Nas entrevistas realizadas com atingidos que se mobilizaram e criaram associações para representação do grupo afetado, empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1) e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) foi mencionado que havia diálogo frequente das lideranças com as diversas autoridades envolvidas. Porém, informaram que as vítimas não tinham ciência que um acordo estava sendo negociado nem foram consultadas a respeito de eventuais regras a serem pactuadas.

Essa situação não permitiu que a comunidade afetada participasse diretamente da definição e do planejamento sobre a sua realocação e a sua reparação, em desacordo, por exemplo, ao proposto nos Princípios Orientadores sobre Deslocados Internos (ONU, 1998). Nesse sentido, foi apontado por empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1) que: “Na raiz do acordo, que era onde você poderia construir os critérios com a participação da comunidade afetada, não tem. A gente não teve essa chance, e olhe que a gente brigou muito para isso”. Já ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24) menciona: “Todos os acordos foram feitos sem a anuência da população, não participamos da construção. Não atendem às necessidades dos afetados”.

Embora o acordo tenha previsto regras sobre a execução do PCF, elas são de cunho mais genérico e a empresa conduziu a execução do procedimento a partir dos seus interesses, o que contraria a essência de um processo de reparação, em que a centralidade é da vítima. São exemplos¹⁶³ do protagonismo da empresa na condução do PCF o fato de ter sido ela quem: a) apresentava a proposta inicial sobre o valor da indenização dos danos patrimoniais e

¹⁶¹ Esta relação desigual é expressamente mencionada nas entrevistas com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) e com ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24).

¹⁶² Este aspecto de ausência direta das vítimas na negociação dos acordos foi abordado nas entrevistas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E6), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor universitário(a) (E14), com ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24) e com líder religioso(a) (E25).

¹⁶³ Esses exemplos foram compilados das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa, listadas no Apêndice A.

extrapatrimoniais; b) definiu os critérios para valoração dos imóveis e dos danos morais; c) agendava as reuniões de negociação a respeito do valor da indenização ou da análise de contrapropostas feita pelas vítimas; d) estabeleceu que não haveria possibilidade de negociação separada do dano patrimonial e extrapatrimonial; e) estipulou cláusula de sigilo no acordo, não permitindo que o afetado divulgasse o valor negociado. A este respeito, na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), foi relatado que a fragilidade do acordo residia em:

[...] deixar a Braskem tomar todas as decisões. A Braskem colocou a forma como as pessoas vão sair de suas casas, a forma como as reuniões aconteceriam, a forma como as propostas iriam ser apresentadas, sem muitas informações aos moradores. [...] O maior problema foi esse: você não escutar e deixar tudo no poder de decisão só da empresa.

Há ainda o fato de que o próprio formato do Programa previa primeiro a realocação, para posterior discussão a respeito da indenização. Como analisado nos subcapítulos 2.2. e 3.3., o poder público justificou que o motivo desta sequência era salvaguardar a vida das pessoas, considerando o risco de afundamento do solo. No entanto, no âmbito da reparação, isso acabou se tornando desfavorável às vítimas.

Pondera-se que, na prática, o procedimento acabou se aproximando de uma negociação de compra e venda, inclusive com a transferência de propriedade do imóvel à Braskem, embora seja formalmente denominado de compensação financeira. A forma como o procedimento ocorreu é bastante peculiar, uma vez que primeiro a vítima (suposto “vendedor”), disponibiliza o imóvel à empresa (suposto “comprador”), para somente depois negociar o valor da transação, baseando-se em avaliação desta. Além disso, o fato de ser um deslocamento compulsório (suposta “venda compulsória”) colocou o “suposto comprador” em uma posição vantajosa: ele coordenava a avaliação do imóvel e não havia acordo se ele não aceitasse o valor, a não ser que se buscasse uma discussão judicial.

Em uma transação regular de compra e venda, cuja características jurídicas são a bilateralidade, a onerosidade e a consensualidade, não há acordo se o vendedor não aceitar o valor. É necessário o consentimento de ambas as partes sobre o preço. Ademais, há nulidade quando o preço é definido somente por uma das partes, conforme art. 489 do Código Civil (Venosa, 2024, p.233).

Portanto, neste caso, ainda que por motivos legítimos de segurança, o que houve foi uma inversão a respeito do fluxo decisório. Em um processo de compensação, a vítima apresenta e comprova os danos sofridos e uma autoridade imparcial (não o agente causador) os

valora. Já em uma transação de compra e venda regular, a decisão final a respeito do negócio é do vendedor, não do comprador.

A segunda consequência, diretamente ligada às negociações e a condução da empresa Braskem sobre o processo de reparação, é em relação ao fator “tempo”, cuja análise deve ser feita considerando:

a) o movimento inflacionário ocorrido em Maceió, em relação aos valores dos aluguéis e dos imóveis em si, que dificultava encontrar imóveis no mesmo padrão, com preço compatível ao que estava sendo recebido de auxílio-aluguel e da indenização;¹⁶⁴

b) o fato de que muitas famílias/empreendedores, com suas vulnerabilidades pré-existentes, não dispunham de recursos próprios que permitissem a compra ou o custeio temporário de outro imóvel, enquanto prosseguiam na negociação com a empresa. Ou seja, sem recursos próprios para tanto, o tempo era um fator desfavorável a eles na negociação, que dependiam de um acordo rápido, para recebimento do dinheiro¹⁶⁵;

c) a incerteza vivida ao longo do processo; e

d) o período de pandemia, que trazia o risco da exposição, impôs dificuldades financeiras a muitas famílias e dificultava a procura pelos imóveis.

A influência do período da pandemia ao longo do desastre e do PCF foi mencionada nas entrevistas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), com ex-morador(a) e empreendedor(a) no bairro Pinheiro (E9), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E10), e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14). Especificamente, ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E10) relatou, na entrevista, o que segue:

[...] então eu costumo todas as vezes dizer para as pessoas que enquanto a pandemia caía sobre nossas cabeças, a Braskem tirava o nosso chão. [...]Ficar em casa era o problema, porque a gente não sabia, achávamos que uma grande cratera ia se abrir, e

¹⁶⁴ Este aspecto foi divulgado na mídia (Cinara; Lúcio, 2021; Borges, 2023; Siqueira, 2024) e relatado nas entrevistas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), com ex-moradora no Pinheiro (E6), com ex-morador(a) no bairro do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14) e com ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24).

¹⁶⁵ Como exemplo, foi relatado na entrevista com empreendedor(a) atuante no bairro Bebedouro (E7): “Aí eu aceitei para não demorar, porque assim, é minha sobrevivência. Tem que pagar o aluguel de casa, então tive que aceitar né”. Já ex-morador(a) no bairro do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14) comentou, na entrevista, o que segue: “Eu até poderia, mas não tinha tempo para poder de barganha. Teve família que esperou um ano, voltaram da reunião, esperaram, e tiveram aumentos reais de propostas. Eu não tinha esse tempo a meu favor, precisava receber esse dinheiro. Estava construindo e precisava pagar. Assina isso, vamos pra frente. Não vou comprar essa briga, não adianta. Cada um tem a sua história, teve gente que esperou muito tempo, conseguiu negociar valores melhores. Teve gente que conseguiu um pouco a mais. Cada um tem a sua história. Eu não tive tempo para esperar”.

quando eu saia de casa, deixando minhas duas filhas em casa, pra mim era um grande terror.

Destaca-se que a pandemia não somente agravou a situação de minorias e grupos que já eram vulneráveis¹⁶⁶, incluindo-se aqui migrantes e deslocados, bem como criou um outro grupo, “composto por pessoas cuja vulnerabilidade decorre da própria pandemia, como profissionais de saúde; trabalhadores de serviços essenciais; profissionais autônomos, proprietários de pequenas empresas e trabalhadores do setor informal; trabalhadoras domésticas; e jornalistas” (Jubilut; Annoni *et al.*, 2020, p. 3-4).

Nas entrevistas realizadas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-moradores(as) no bairro Pinheiro (E6 e 10) e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), foi relatada a demora no processo, em que os moradores/empreendedores não sabiam quando seria agendada a reunião para apresentação da proposta e a angústia que isso causava. Nesse sentido, e reiterando a inversão do fluxo decisório, cita-se trecho da entrevista realizada com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E10):

Bom, quando isso é feito, você fica aguardando a boa vontade da mineradora entrar em contato com você de novo, então a pessoa que já vem de um processo de pressão mental, de uma pandemia, da falta de informação e você passa um período sem ninguém entrar em contato com você, você fica ansioso sem saber o que vai acontecer, isso gera mais pressão psicológica. E o processo da Braskem, assim como qualquer outro processo dessa mineradora, ela faz propositalmente isso, é o *modus operandi*, ela te deixa esperando um bom tempo. [...] Eles só entraram em contato comigo quatro ou cinco meses depois [da saída do imóvel], eu não lembro bem a data, e nesse período de espera você fica pensando “quando será que vão me ligar?”. É muito interessante, porque nessa primeira reunião, a Braskem é quem diz o preço da sua casa, quanto ela vale, aí você aceita ou não [...]
É muito interessante isso, de contar essa questão dessa estratégia da demora, porque isso influencia muito uma decisão.

Em entrevista, ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), menciona o sentimento envolvido nas tentativas para que a empresa agendasse a reunião de negociação, como se estivesse sendo solicitado um favor:

Eu lembro que até para marcar a reunião estava demorando muito assim. Minha advogada queria um documento que ficavam postergando para marcar a reunião, eu tive que escrever um e-mail, dizendo que era um absurdo o que vocês estão fazendo com as vítimas, a pessoa pedindo para marcar, pedindo um favor quase. As reuniões

¹⁶⁶ São indicados, a título de exemplo, pelas autoras, como minorias e grupos vulneráveis: “minorias de gênero (mulheres e pessoas LGBTI+); minorias etárias (crianças e idosos); pessoas em situação de pobreza (pessoas em situação de rua, moradores de assentamentos informais e pessoas sem acesso adequado a saneamento básico); pessoas privadas de liberdade; pessoas refugiadas e outros migrantes; apátridas; pessoas vítimas de tráfico de pessoas; pessoas com deficiência; indígenas e povos tradicionais; e minorias étnicas, linguísticas e religiosas” (Jubilut; Annoni *et al.*, 2020, p. 3-4).

de negociação não são um favor. Eu tenho um direito que você pague a indenização, não é um favor que vocês estão me concedendo. Lembro que logo depois desse e-mail, na mesma semana, conseguimos marcar a reunião. São todas essas questões que jogam contra as pessoas que estão ali dentro desse processo.

O fator “tempo” conecta-se, aqui, com a terceira consequência, referente à efetiva possibilidade de as vítimas realmente negociarem com a empresa Braskem os valores da indenização, ainda que sob representação de advogado ou defensor público, com a previsão formal de apresentação de outros laudos de avaliação do imóvel ou de benfeitorias feitas¹⁶⁷ ou ainda de casos de problemas de saúde, por exemplo. Em entrevista, ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24), afirmou que o acordo

[...] deixa [as] vítimas em situação totalmente vulnerável em relação à empresa, desigual, péssimo, desigualdade tremenda em que o morador vai “negociar”, negociar entre aspas, porque não tem muito o que fazer, diretamente com uma multinacional. Então, colocando, nivelando por baixo tudo e deixando Braskem à vontade para ditar as normas, os termos do acordo. Tudo foi ditado pela Braskem.

O processo de negociação com a empresa foi descrito pelos entrevistados conforme indicado no Quadro 13 abaixo, com destaque para o fato de que em duas entrevistas, há menção à palavra “jogo” e ao sentimento de “angústia”. Também foi comentado o sentimento de “derrota” ao término do processo.

QUADRO 13 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COM A EMPRESA

Entrevista	Frases/termos utilizados pelo/a entrevistado/a
E1	“Então assim, a gente ficou <u>numa angústia</u> se recebia, se não recebia, se aceitava ou não aceitava, porque quando você assina um acordo, você abre mão de tudo, reconhece tudo”. “a gente acabou fechando esse ciclo da negociação. <u>Assumi, perdi</u> , vou receber um dinheiro e vou resolver minha vida parcialmente. Mas não vou fazer disso uma vitimização, <u>mas o sentimento é esse que eu falei para vocês, de quem foi derrotado</u> ”.
E3	“ <u>Brutal</u> ”; “Porque é um <u>jogo</u> , é um <u>jogo</u> , é uma <u>tortura chinesa</u> ! Eu digo porque eu tô passando, e já tô passando bem mais amadurecido(a). Imagine quem ficou lá trás. [...] E dizem: “olhe seu imóvel só vale tanto”. Não justificaram nada adequadamente, era esse o problema. Então ela [Braskem] <u>dita a norma do jogo</u> , porque ela é forte! Ela sabe que você não vai querer levar pra justiça, que você vai terminar num acordo!” “ <u>É angustiante</u> , você está lá fora e a sua colega, sua amiga, vizinha, recebeu e tu nada”.
E6	“Eu simplesmente aprendi a <u>jogar</u> com eles porque no começo eu tinha medo de eles chegarem ali e me botarem pra fora, mas agora eu aprendi a jogar o <u>jogo</u> deles”

¹⁶⁷ Na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), foi informado que foram apresentadas notas fiscais a respeito de recente reforma feita no apartamento, mas que não foram consideradas pela empresa na valoração do imóvel. Ainda que as notas fiscais estivessem no nome do proprietário, segundo a empresa, não teria sido comprovado que a reforma foi feita naquele imóvel que estava sendo desocupado. Outro vizinho, no entanto, conseguiu receber indenização a respeito dos valores de móveis que haviam sido colocados no apartamento, somente com a apresentação da nota fiscal.

E7	Aí eu aceitei para não demorar, porque assim, é minha <u>sobrevivência</u> . Tem que pagar o aluguel de casa, então tive que aceitar né?
E20	“ <u>Humilhante</u> ”
E24	“Você <u>não tinha outra alternativa</u> . Era praticamente <u>um termo de adesão</u> , ou você adere ou você fica sem nada. Desapropriação forçada. Um termo de adesão. Ela [empresa] ditando as normas. Sem aceitar as avaliações dos moradores.”

Fonte: a autora (2024).

Uma quarta consequência importante do processo de negociação é a respeito do sigilo. Havia cláusula¹⁶⁸ que impedia que um morador/empreendedor, vítima em processo de deslocamento, compartilhasse com colegas o quanto estava negociando com a empresa e o quanto viria a ser efetivamente acordado. Essa situação foi comentada nas entrevistas com a com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), com advogado(a) que atuou em vários casos do PCF (E16), com um ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E20) e com líder religioso(a) (E25).

Assim, em casos de pessoas que moravam em um mesmo edifício, com imóveis com estruturas praticamente iguais ou muito semelhantes, apresentar, na negociação com a Braskem, o valor que ela havia ofertado a um vizinho, poderia ser um fator de barganha. Isso, contudo, era proibido em razão da cláusula de confidencialidade, embora a empresa tivesse conhecimento dos valores negociados e acordados com todos as vítimas, novamente colocando-a em posição vantajosa na negociação individual com cada núcleo familiar/empreendedor.

Na entrevista com o líder religioso(a) (E25), foi informado que esse procedimento, na realidade, colocava uma vítima contra a outra, quando, na verdade, quem definia os parâmetros era a empresa: “Reino dividido não subsiste. [...] Acordo foi injusto”. Ademais, a confidencialidade exigida no acordo seria contrária à forma de atuação daquele grupo religioso, uma vez que as decisões eram tomadas de forma democrática pelos congregados e haveria a necessidade de compartilhar com eles a proposta feita pela empresa Braskem sobre a indenização, para votação em assembleia extraordinária a respeito da aceitação ou não.

Essas limitações existentes, que impactavam na efetiva possibilidade de se manter e prolongar a negociação com a empresa Braskem, a respeito dos valores das indenizações, também alcançavam o exercício do direito de não aderir ao PCF e demandá-la judicialmente. O acesso à justiça é um direito previsto constitucionalmente e, portanto, era uma possibilidade de caminho a ser seguido por qualquer vítima. No entanto, “optar” por esse caminho era desvantajoso e praticamente inviável: a vítima precisava ter meios, inclusive financeiros, de

¹⁶⁸ Para mais detalhes, ver Felizardo, 2023.

custear sua mudança, aluguel ou compra de novo imóvel, contratar advogado e sobreviver ao longo de todo o processo judicial.

Conforme informado por ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), “Pra ir lutar na justiça eu preciso ser rico, ter outro imóvel. Cerco meu imóvel, não entrego a Braskem e vou viver minha vida com minha família. Quando tudo isso terminar [a disputa judicial], aí eu volto”. Ou seja, ainda que juridicamente possível, exercer esse direito era custoso à vítima. Novamente, em entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), foi comentado o que segue:

Como é que você vai chegar lá e vai dizer que não vai aceitar esse acordo, vou brigar na justiça? Quantos anos essas pessoas vão esperar? Como fica essa pessoa, ela vai morar onde? Ela vai morar em que lugar? Como é que ela vai sustentar sua família? São coisas assim, as vezes a gente esquece que tem o caráter social nesses elementos do acordo. Os dados que a Braskem mostra são números, mas esses números as vezes eles estão distantes da realidade local de ouvir essas pessoas que foram impactadas.

A quinta consequência é referente à padronização dos valores, que englobou o auxílio-aluguel e o dano moral. Sobre o auxílio-aluguel, o valor de R\$1.000,00 já constava no Acordo 1 e não levou em conta o fato de que os bairros afetados apresentavam características distintas, com diferentes tipos de imóveis e famílias/empreendedores em situações econômicas variadas¹⁶⁹. Na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), é comentada sobre a necessidade de um auxílio-aluguel que fosse proporcional ao valor do imóvel e que muitas vítimas precisaram usar recursos próprios para poder arcar com o valor de compra e/ou do aluguel do novo imóvel (fato agravado pela situação já relatada do aumento do preço dos imóveis e aluguéis).

Já sobre a padronização do dano moral e a definição de pagamento por núcleo familiar/empreendedor, e não por pessoa, trata-se de decisão tomada pela empresa, ao longo da implementação do PCF¹⁷⁰. É uma postura que destoa do praticado na legislação brasileira, em que o dano moral deve ser apurado caso a caso (Bodin de Moraes, 2019; Rosenvald *et al.*, 2021) e o processo de reparação deve ser centralizado na vítima.

¹⁶⁹ O bairro Pinheiro, por exemplo, era uma região com imóveis maiores, com famílias de condições econômicas mais alta, ao passo que na Encosta do Mutange os imóveis eram mais simples, muitos em situação irregular. Esse aspecto é informado, em entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) e com líder religioso(a) (E25).

¹⁷⁰ Na entrevista com ex-morador(a) do Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) e com líder religioso(a) (E25), foi mencionado que, ao longo de 2019, autoridades públicas discutiam a proposta de pagamento de dano moral de R\$100.000,00 por pessoa. No entanto, essa proposta não avançou. Mesmo assim, ela é um parâmetro para se analisar o valor que foi praticado pela Braskem de R\$ 40.000,00 por núcleo familiar/empreendedor.

Este aspecto do dano moral é bastante importante para a compreensão do processo de reparação na perspectiva individual, pois a sua padronização implicou em uma outra (sexta) consequência, de invisibilização de sofrimento, angústia, tristeza e perdas vivenciados por cada vítima, deslocada ou não. Isso, por sua vez, gerou um valor de indenização financeira não compatível. Essa questão se torna ainda mais significativa no contexto de um processo de reparação individual que foi centrado nas medidas de indenização, estando ausentes medidas de satisfação que poderiam auxiliar na composição da reparação extrapatrimonial. Ou seja, além de um foco específico na definição das medidas, aquela que foi determinada para fins de reparação extrapatrimonial acabou implementada de forma padrão, sem individualização e subdimensionada.

Considerando o caso como um desastre, o que ocorreu foi o não reconhecimento das múltiplas e multidimensionais rupturas geradas, que vão muito além da “simples” realização de uma mudança de endereço, afetando a integralidade e a subjetividade de cada indivíduo. Opera-se, assim, na direção de normalização do desastre ocorrido, simplificando o caso (Valencio, 2010; 2014) e, conseqüentemente, o que se define como medida de compensação financeira.

Nas entrevistas, foram realizados diversos comentários (Quadro 14, abaixo) a respeito da padronização do dano moral, revelando indignação e sofrimento em relação à dimensão das perdas vividas e às situações particulares de cada núcleo familiar/empreendedor.

QUADRO 14 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DA PADRONIZAÇÃO DO DANO MORAL

Entrevista	Frases/termos utilizados pelo/a entrevistado/a
E1	“[...] a Braskem pede tudo, tanto do imóvel, como da sua vida, pede os exames para comprovar e depois paga 40 mil, independente do que você mandou. [Como dano moral?] É, <u>não importa</u> se seu pai morreu, se sua irmã se suicidou, não importa. Ela pede todos os dados. Para que? Para ficar documentado que você aceitou receber R\$ 40 mil como dano moral, apesar de tudo aquilo”.
E3	“E o grande problema nosso grande, o grande déficit nosso, não é o dano material, é o dano moral. E esse dano moral, a <u>Braskem padronizou por ela mesmo</u> , em 40 mil reais. Você perguntou explicação, ela não vai lhe dizer. <u>Como é que é a minha dor é igual a sua?</u> Isso é subjetivo. <u>O dano moral é subjetivo e é personalíssimo. Ele é seu, ele é pessoal!</u> Como é que eu perco um parente e eu tenho mesmo dano moral, sou indenizado no mesmo dano moral do José e do Antônio que não perdeu ninguém”.
E6	“Então eu <u>tenho uma história de bairro de 42 anos</u> . [...] Como é que você sai de um bairro que você tem uma vida toda ali? Cheguei ali com 11 anos de idade, vizinhos, meus pais, toda história de vida ali. 40 mil de dano moral”; “Se a gente tivesse em um país justo, ali um dano moral era 1 milhão por família e olhe lá, pela <u>destruição da sua vida</u> . Muita gente morreu, muita gente não aguentou a pancada. Tem gente que saiu de casa hoje e morreu uma semana depois, a emoção foi tanta que a pessoa não aguentou”
E14	“ <u>Não recebi nada a mais por ter tido bebê</u> . Recebi os mesmos 40 mil que recebe qualquer pessoa”.
E24	“Danos morais, que chamamos de <u>danos imorais</u> , de 40 mil por núcleo familiar. Dano tem que ser pago individualmente e não por núcleo familiar, dano moral deve ser por afetado que reside naquele imóvel”.

Fonte: a autora (2024).

A título de exemplo, sem qualquer pretensão de listagem exaustiva, citam-se alguns critérios mínimos que poderiam nortear a valoração do dano moral:

- a) quantidade de pessoas que integram o núcleo familiar;
- b) idade dos integrantes do núcleo familiar;
- c) se o núcleo familiar é composto por pessoas com proteção especial na legislação, tais como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, grávidas, pessoas refugiadas, indígenas e quilombolas;
- d) tempo que a família morava naquele imóvel e naquele bairro;
- e) se a realocação impacta em alterações na dinâmica familiar, por exemplo, em termos de perda de redes de apoio familiar/vizinhos, manutenção ou não dos *pets*, necessidade de realização de inventário;
- e) se alguém naquele núcleo familiar é portador de alguma doença pré-existente ao evento; e
- f) se alguém naquele núcleo familiar desenvolveu doença (física ou mental) em razão do evento.

O mesmo raciocínio deve ser feito em relação ao dano moral aos empreendedores, considerando aspectos específicos de cada negócio, como tempo de vida da empresa, tempo do empreendimento naquele ponto comercial; impacto em relação à perda da clientela local, etc.

Uma outra perspectiva que pode ser agregada à análise das consequências da padronização do dano moral é a concepção doutrinária mais recente sobre o tema¹⁷¹. Indo além do entendimento deste dano como dor ou sofrimento e amparados em uma leitura constitucional, compreende-se o dano moral na perspectiva da dignidade da pessoa humana. Neste sentido,

[...] uma vez que está constitucionalmente determinado que a proteção da dignidade humana é o objetivo primordial do ordenamento, pode-se concluir que, na realidade, “toda e qualquer circunstância que atinja o ser humano em sua condição humana, que (mesmo longinquamente) pretenda tê-lo como objeto, e que negue sua qualidade de pessoa, de fim em si mesmo, será automaticamente considerada violadora de sua personalidade e, se concretizada, causadora de dano moral a ser indenizado”. Dano moral será, em consequência, a lesão a algum dos substratos que compõem, ou conformam, a dignidade humana, isto é, a violação a um desses princípios: i) liberdade, ii) igualdade, iii) solidariedade e iv) integridade psicofísica de uma pessoa. (Bodin de Moraes, 2019, p. 13).

¹⁷¹ Para uma explicação sobre a evolução do conceito de dano moral na doutrina, vide Rosenvald *et al.*, 2021, p. 358-371 e Bodin de Moraes, 2019.

Partindo da premissa da dignidade da pessoa humana, Rosenvald *et al.* (2021, p. 366) conceituam dano moral como “uma lesão a um interesse existencial concretamente merecedor de tutela”. Eles pontuam, de forma expressa, que a identificação da ocorrência deste dano independe da comprovação do sofrimento, uma vez que este é consequência da lesão ao interesse existencial e não a lesão em si: “Sabemos que o dano moral não corresponde à dor, mágoa ou depressão que o indivíduo experimenta, mas a uma transformação existencial consequente a uma lesão” (Rosenvald *et al.*, 2021, p. 378, grifo da autora).

A valoração do dano moral não é algo pacificado na doutrina e na jurisprudência brasileira (Bodin de Moraes, 2019, Rosenvald *et al.*, 2021 p. 438-446), considerando a dificuldade e os próprios limites ontológicos em se quantificar um dano desta dimensão, com repercussão na existência e na dignidade da pessoa humana. Não obstante isso, há entendimento de que o processo de apuração do dano deve ser feito de modo individualizado, a partir das condições pessoais da vítima, deslocada ou não, e do caso concreto. A decisão do juiz deve ser motivada, com justificativa a respeito dos critérios empregados, oferecendo-se, assim, a oportunidade de questionamento, mediante recurso¹⁷² (Bodin de Moraes, 2019, p. 18-21).

As medidas reparatórias pecuniárias podem ser uma primeira opção, mas outras podem ser determinadas, de forma complementar, com o intuito de prover satisfação à vítima, tais como publicação da sentença condenatória, pedido de desculpas e retratação (Rosenvald *et al.*, 2021, p. 385-388).

No caso do desastre em Maceió, não houve a análise individualizada nem a disponibilização às vítimas, de documento com a justificativa a respeito do cálculo do valor dano moral, à semelhança do que formalmente era previsto em relação ao dano patrimonial, no qual a empresa deveria apresentar laudo técnico da avaliação. A padronização do dano moral revela posicionamento de negação dos danos causados e de seus impactos na dignidade humana, não se reconhecendo as histórias e as situações particulares de cada família/negócio.

As medidas de cunho satisfativo, conforme mencionado no subcapítulo 3.3, também não estavam previstas nos Acordos e o posicionamento público da empresa Braskem se direciona em sentido contrário, ao não assumir responsabilidade, não se desculpar, não nomear os afetados como vítimas e não publicizar o PCF como uma medida de reparação. Como

¹⁷² Neste sentido: “A importância da fundamentação é ainda maior ao se ter em vista a mudança de perspectiva em direção à adoção do conceito de dignidade humana como fundamento do dano moral, em razão do peso atribuído às próprias condições pessoais da vítima. Se sua dignidade foi lesionada, tornar-se-ão mais objetivamente apreciáveis os fatores individuais a serem levados em consideração pelo juízo de reparação. Sob esta ótica, ficam desde logo excluídos quaisquer critérios que tenham como parâmetro as condições econômicas ou o nível social da vítima, não se coadunando com a noção de dignidade, extrapatrimonial na sua essência, quaisquer fatores patrimoniais para o juízo de reparação.” (Bodin de Moraes, 2019, p. 19).

apontado na entrevista com ex-morador(a) do Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), o sentimento vivenciado era que o PCF se tratava de um “favor” da empresa.

Configura-se, portanto, uma narrativa de não reconhecimento do desastre e suas rupturas, atuando em prol da normalização do ocorrido (Valêncio, 2010; 2014), além de uma sobrevalorização “às avessas” das medidas de reparação indenizatórias. Em se tratando de danos extrapatrimoniais, cuja quantificação é complexa, é essencial a aplicação de outras medidas reparatórias (medidas de restituição, reabilitação, satisfação, garantia de não repetição) que contemplem a integralidade do sofrimento vivido e estejam além do *homo economicus* (Corte IDH, 1998b, p. 2-3, § 7-11).

Neste caso, além da ausência de outros tipos de medidas reparatórias, o foco quase exclusivo na medida indenizatória teve efeito diverso, padronizando o sofrimento de todos em patamar mínimo. A isso se soma a padronização do aluguel social, que igualou famílias em situações bastante distintas, e as dificuldades enfrentadas no processo de avaliações dos imóveis.

Por fim, destaca-se que a Braskem é representada por prepostos e advogados nas reuniões de negociação com as vítimas e até com o poder público. Não há, portanto, da parte da empresa, qualquer relação ou vínculo pessoal com o caso do desastre, inclusive no sentido de responsabilização judicial, ao passo que a vítima está no processo de reparação de danos que sofreu diretamente em sua vida, no aspecto patrimonial ou extrapatrimonial¹⁷³. Dessa forma, enquanto uma das partes (Braskem) lida com o caso a partir da perspectiva mercantil e com todo o aparato oriundo do exercício de atividade econômica por grande empresa, com uma determinada conexão com o território e com a coletividade afetada, a outra parte (vítimas/pessoas deslocadas) lida a partir da perspectiva pessoal e existencial, de sua história de vida, do sofrimento de seu núcleo familiar e/ou empreendedor.

A análise realizada até o momento, neste subcapítulo, apresenta seis consequências comentadas pelas vítimas, deslocadas ou não, a respeito de suas vivências de negociação e reparação ao longo do Programa de Compensação Financeira (PCF). Estas consequências são fruto e materializam a situação de desigualdade substancial entre as partes, a despeito da igualdade formal prevista no Acordo 1, que criou o PCF. A seguir, prosseguindo-se na análise na perspectiva jurídica, discute-se sobre uma última consequência, referente ao agravamento, durante a execução do PCF, desta desigualdade entre vítimas e empresa.

¹⁷³ Esse aspecto é mencionado, nas entrevistas, com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14) e advogado(a) que atuou como representante dos atingidos no PCF (E16).

No campo jurídico, inclusive no direito privado, cujo cerne é a liberdade de ação dos agentes, há discussão a respeito das relações entre sujeitos materialmente desiguais e como poderia haver o reequilíbrio entre as partes, de modo que pudessem atuar em paridade. Para tanto, o debate que se coloca é a respeito da proteção daqueles em posição desfavorável, entendidos como vulneráveis, e de uma atuação para reequilíbrio dessas relações, buscando a igualdade substancial (Konder, 2015, p. 1-3). Assim,

[...] a proteção dos vulneráveis pelo direito tem sua origem na identificação de diversos novos sujeitos merecedores de proteção por se encontrarem em situação de desigualdade, construindo-se a partir daí, um sistema de normas e subprincípios orgânicos para o reconhecimento e efetivação de seus direitos. [...]

A igualdade é uma das metanarrativas da modernidade, mas a pós-modernidade tende a destacar o que há de ‘diferente’ e ‘privilegiador’ nestes novos direitos humanos, permitindo a desigualdade formal para atingir a igualdade material. (Marques; Miragem, 2012, p. 125, grifo da autora).

Essa proteção dos vulneráveis envolveu, inicialmente, uma análise a respeito de suas condições particulares. Houve diferenciação, mas com o intuito de proteção. Em uma fase subsequente, o foco foi o de

[...] proteger respeitando as diferenças e assegurando o acesso, sem discriminação. É criar condições de igualdade, sem retirar acessos ou capacidades, mas garantindo condições de convivência e atuação [...]. O direito privado passa a conviver e valorizar as especificidades destes grupos vulneráveis desenvolvendo instrumentos para compensar (não excluir, vitimizar ou acabar) com as diferenças, pois estas identificam os indivíduos de nossa sociedade (Marques; Miragem, 2012, p. 112, grifo da autora).

A respeito dessas diferenças que podem ensejar a condição de vulnerabilidade, Konder (2015, p. 4-6) apresenta as patrimoniais e as existenciais. As patrimoniais são baseadas em situação econômica distinta das partes negociantes e demandam atuação reequilibradora focada na proteção do patrimônio. Já as existenciais, exemplificadas pela situação de idosos, crianças e portadores de necessidades especiais, configuram “situação jurídica subjetiva em que o titular se encontra sob maior suscetibilidade de ser lesionado na sua esfera extrapatrimonial, impondo a aplicação de normas jurídicas de tutela diferenciada para a satisfação do princípio da dignidade humana” (Konder, 2015, p. 5, grifo da autora).

O Brasil tem legislação específica para proteção dessa condição existencial de vulnerabilidade, a exemplo dos grupos indicados acima: respectivamente, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, leis esparsas a respeito dos direitos da pessoa com deficientes. O mesmo ocorre em relação às pessoas refugiadas, com norma específica de proteção. Dessa forma, respeita-se a diferença (patrimonial ou existencial) que pode ser vulnerabilizante e promovem-se regras de reequilíbrio em situações desiguais.

Um outro caso de condição de vulnerabilidade é o do consumidor, cujas normas protetivas dispostas no Código de Defesa do Consumidor (CDC) estão baseadas na presunção absoluta da vulnerabilidade do consumidor em relação ao fornecedor do produto ou serviço. Segundo a doutrina, essa vulnerabilidade seria técnica, jurídica, fática e informacional, podendo, ainda, ser considerada agravada (hipervulnerabilidade), em casos específicos de consumidores idosos, crianças e bebês, com deficiência e portadores de outras condições especiais, como doença celíaca (Miragem, 2021, p. 235-243; Marques, Miragem, 2012, p. 184-196; Konder, 2015).

Além de normas de direito material, que buscam reequilibrar a relação em termos de direitos e obrigações das partes na relação de consumo, há também no Código de Defesa do Consumidor normas processuais para fins de uma igualdade substancial. Um exemplo é a hipossuficiência, cujo reconhecimento processual, a partir de análise do caso concreto, pode implicar na inversão do ônus da prova, considerando que o “consumidor possui uma crônica deficiência quando comparado ao paradigma do consumidor médio e assim se encontra numa situação de maior inferioridade que reduz em muito sua capacidade probatória quando confrontado com o fornecedor” (Rosa; Bizelli, Félix, 2017, p. 172, grifo da autora).

A este respeito, destaca-se regra prevista no Projeto de Lei nº 572/2022, em tramitação na Câmara dos Deputados, com objetivo de criar a lei marco nacional sobre direitos humanos e empresas. Esse PL será abordado no subcapítulo 4.4, mas já se menciona que, em seu artigo 11, sobre os direitos das pessoas, grupos ou comunidades atingidas, há regras sobre o reconhecimento da vulnerabilidade e medidas para mitigação, tais como:

- I - O reconhecimento da hipossuficiência dos atingidos e das atingidas face às empresas, aplicando-se a inversão do ônus da prova nos casos em que a impossibilidade de sua produção possa dificultar o acesso à justiça;
- II – A garantia de negociação equilibrada com a empresa, com suporte técnico para os grupos em situação de vulnerabilidade e, sempre que possível, apoio da Defensoria Pública do Distrito Federal, dos Estados e da União; [...]
- X – A reparação integral de violações de Direitos Humanos decorrentes de atividades empresariais; [...]
- XII – A centralidade do sofrimento da vítima; (Brasil, 2022, art. 11, grifo da autora).

O Programa de Compensação Financeira (PCF), do Acordo 1, é estabelecido para lidar, primeiramente, com a questão emergencial da realocação (deslocamento) e, posteriormente, com a necessária fase de individualização de danos e compensação financeira, considerando o procedimento legal previsto de tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos das vítimas, deslocadas ou não. No entanto, o Programa foi implementado a partir

de relação desigual: em que pese a igualdade formal, na prática, o que ocorria era uma desigualdade material. Diversas camadas de vulnerabilidade estavam postas.

Esse desequilíbrio existente entre as partes – vítimas e empresa Braskem – se apresenta em distintas temporalidades. Ele é preexistente ao desastre, considerando abstratamente que há uma grande empresa, com estrutura – física, jurídica, econômica, de recursos humanos, de acesso à mídia, de mobilização política, entre outros – incomparável aos recursos disponíveis a uma pessoa física. Ele é concomitante ao desastre, uma vez que a condição de vítima, deslocada ou não, traz de forma compulsória múltiplos impactos na vida das pessoas, desde o aspecto material, psicológico, do habitar, de organização familiar, da rotina diária, até a camada mais profunda, existencial. E ele se agrava ao longo do desastre, considerando os novos impactos gerados.

Nesse sentido, entende-se que a desigualdade estrutural existente “a priori” e a constituída “no” e “ao longo” do desastre foram acentuadas por diversos outros fatores, tais como:

- a) a não participação direta das vítimas na negociação dos acordos e elaboração das regras de realocação e reparação;
- b) condições específicas de cada núcleo familiar/empreendedor afetado (crianças, idosos, grávidas, portadores de deficiência, portadores de doença pré-existente, mães-solo, entre outros aspectos);
- c) a pandemia e a recomendação de permanecer em casa, dificultando a busca por novos imóveis, realização de mudança e, inclusive, mobilização e uso de recursos financeiros próprios, considerando que muitos perderam emprego ou tiveram seus negócios prejudicados;
- d) o movimento inflacionário ocorrido em Maceió;
- e) a urgência em receber a indenização, impedindo que muitos tivessem a possibilidade de permanecer em “negociação” com a empresa a respeito das indenizações;
- f) as negociações individualizadas e sigilosas, que impediam que as vítimas, deslocadas ou não, usassem em seu favor informações sobre as negociações dos colegas, ao passo que a empresa tinha as informações sobre todas as negociações em andamento e aceitas;
- h) a padronização do dano extrapatrimonial, invisibilizando os danos específicos de cada núcleo familiar/empreendedor; e
- i) a obrigatoriedade de se aceitar de forma conjunta os danos patrimoniais e extrapatrimoniais, tolhendo a liberdade de negociação separada dos valores; dentre outros aspectos.

A criação de um programa de compensação financeira, a partir da tutela pública coletiva, é entendida como uma medida importantíssima, de reequilíbrio da relação desigual entre empresa e vítimas, deslocadas ou não. Isso ocorre, pois, a tutela coletiva cria regras gerais de reparação, com momento posterior de individualização dos danos, e permite que as vítimas não tenham que individualmente iniciar disputa judicial contra a empresa Braskem. Supera-se a fase de uma provável longa e custosa discussão judicial da responsabilidade da empresa, com possibilidade de já se realocar e definir a indenização.

Nessa perspectiva, o PCF materializa uma primeira e importante ação de tutela coletiva para reequilibrar as diversas camadas de desigualdade existentes entre as partes. Dessa mesma forma, entende-se que a fase seguinte, de cunho individual, também necessita de medidas protetivas, que reequilibrem a relação direta e materialmente discrepante entre vítimas e empresa.

A indenização financeira, que deveria ser uma das medidas no amplo espectro da reparação integral, adquiriu um viés de negociação entre ofensor e ofendido, a partir de uma relação de desigualdade pré-existente, reconstituída no desastre e agravada por outros fatores ao longo do tempo. Não havia, por exemplo definição a respeito do pagamento de valores incontroversos, desvinculação do aceite do dano patrimonial ao do dano extrapatrimonial, a possibilidade do atingindo agendar as reuniões (ele deveria aguardar a Braskem agendar com ele o encontro), nem outras regras formais que tornassem a relação mais paritária. A vítima, imersa em suas camadas de vulnerabilidade, ainda que representada por advogado ou defensor público, teve que negociar sua reparação ao mesmo tempo que vivia um desastre, com diversas rupturas, e lutava por sua sobrevivência, física e existencial.

Reitera-se, nesse sentido, o já exposto a respeito da sobrevalorização às avessas das medidas indenizatórias: ainda que tenham sido o foco quase exclusivo da reparação, foram executadas de uma maneira oblíqua, com característica negocial, desigualdade material e padronização das vítimas. A seguir, a partir do relato das vítimas, analisam-se algumas rupturas causadas na vida de moradores e empreendedores afetados, considerando ainda as temporalidades do passado, presente e futuro.

3.4.2 Passado, presente e futuro: rupturas vivenciadas e dano ao projeto de vida

Consoante à natureza de um desastre socioambiental em andamento, que deflagra diversas rupturas simultaneamente, os danos causados são variados, complexos e se interrelacionam, impactando diferentes grupos (por exemplo, indivíduos, famílias,

comerciantes, coletividade e animais), em distintos momentos temporais e conforme suas vulnerabilidades. Além disso, o processo em si implica na geração de novos riscos e vulnerabilidades (Freitas *et al.*, 2014, p. 3646-3647).

Variados atores se envolvem no processo do desastre e constroem ou desconstroem socialmente os riscos, as rupturas e os danos causados. Em coerência ao fato de que o foco principal da pesquisa é sobre a reparação das vítimas (alguns já deslocados e outros não), os danos também serão analisados a partir da voz delas. Assim como Valencio (2014) e Cançado Trindade (1999; 2015), entende-se que as vítimas são as protagonistas deste processo, embora nem sempre sejam reconhecidas como tal:

Quem sempre chega primeiro a um desastre é quem está no centro do processo de vulnerabilização. É o coletivo portador da experiência daquela devastação, é consigo que ela ocorre, simultaneamente, no âmbito externo e interno de sua vida individual, mas também coletiva, em que as rotinas se desfazem com implicações deletérias na esfera privada e na esfera pública de sua vida. Só há desastre porque algo de muito ruim aconteceu com ele (com aquela coletividade). O que queremos enfatizar é que a cena em si não trará a dimensão apropriada dos acontecimentos se o grupo afetado não tiver centralidade como o sujeito primordial das significações. Ele privilegiadamente poderá nos dizer a multidimensionalidade das perturbações havidas em seu lugar e quanto tempo o desastre dura em sua vida. Dito de outra forma, desastres são acontecimentos ruins, que mesclam aspectos sociais – objetivos, subjetivos e simbólicos – na vida de pessoas e nos seus lugares (de moradia, de trabalho, de circulação), o que confere às mesmas a autoridade de dizer privilegiadamente o que foi que se passou com elas. Esse lugar de experiência e de narrativa é inalienável. (Valencio, 2014, p.33, grifo da autora).

Com base na perspectiva das vítimas, deslocadas ou não, faz-se, aqui, uma análise sobre as rupturas vivenciadas e os impactos (danos) gerados por elas. O objetivo é evidenciar, assim, a diversidade dos desdobramentos do que genericamente se identificou como desastre socioambiental. Não há a pretensão de se fazer um estudo exaustivo das rupturas e impactos/danos, justamente porque a compreensão de um desastre em andamento pressupõe que eles são gerados cotidianamente.

Um elemento de convergência nas entrevistas com as vítimas, deslocadas ou não, é a respeito do sentimento delas em relação ao vivenciado (subsistência, deslocamento interno e negociação com a empresa, para indenização). Os termos utilizados para descrever os sentimentos e o que eles entendem que significou todo o desastre são apresentados no Quadro 15 a seguir.

QUADRO 15 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DO SENTIMENTO SOBRE O VIVENCIADO NESTE CASO

Entrevista	Frases/termos utilizados pelo/a entrevistado/a
E1	“[...] foi um caos completo na vida da gente! Foi um <u>desastre atrás do outro</u> . Uma pandemia e uma calamidade, [...] foi período <u>muito difícil, muito difícil</u> . Eu transformei essa coisa toda em <u>luta</u> , é literalmente <u>transformar o luto da perda</u> ”; “luto coletivo não reconhecido”

E3	“catástrofe”; “Olha, eu comparo isso aqui com uma <u>chacina</u> , mas chacina de 60 mil pessoas”; “Você <u>só consegue dimensionar</u> isso se você <u>viver, vivenciar, experienciar</u> . Eu falando[...], você não consegue desenhar isso!”; “Aqui vai matando aos poucos, por isso que ele é uma tortura chinesa, é uma chacina!”; “Para <u>lutar na justiça</u> eu preciso ser rico e ter outro imóvel”;
E6	“no começo foi <u>difícil</u> , né? No começo eu fiquei meio <u>depressivo(a)</u> , realmente”
E7	“ <u>triste</u> ”
E8	“ <u>triste</u> ”; “[você fica] <u>desgostoso(a)</u> da vida”
E9	“ <u>angústia</u> ”; “ <u>desespero</u> ”; “ <u>mas foi muito triste isso</u> ”; “ <u>fiquei muito depressiva(o)</u> ”
E10	“a gente teve uma overdose, posso dizer assim, <u>uma overdose de impactos dentro da vida da gente</u> ”
E18	“Como afetado, sofremos antes, durante e depois. O <u>sofrimento prolongado</u> causa <u>mal profundo</u> em muitas pessoas”
E24	“situação de <u>fragilidade tremenda</u> , muitas pessoas com problemas de saúde, física, mental, abaladas, até mesmo financeiramente, porque muitas pessoas além de perder a casa, tinham o seu negócio, no bairro ou na própria residência, perdeu além da moradia a renda”
E25	“A Igreja sofre com o <u>sofrimento</u> do bairro”; “lógica de <u>luta</u> e de <u>resistência</u> diferente”

Fonte: a autora (2024)

Constata-se a presença de termos como “difícil”, “luta”, “luto”, “depressão/depressivo”, “tristeza”, “angústia”, “desespero”, “sofrimento”, algumas vezes mencionados por mais de um entrevistado, que expressam as múltiplas e multidimensionais rupturas e perdas que estavam sendo vivenciadas no desastre, no âmbito individual e coletivo. Há uma simultaneidade de impactos gerados pelas rupturas, implicando em um “caos completo”, “fragilidade tremenda” e causando “mal profundo”.

A base para análise das rupturas vivenciadas ao longo deste desastre é a compreensão de que essas rupturas são em relação à vida vivida naquele território, que em sua multiplicidade se compõe pela casa, rua, vizinhança mais próxima, bairro, cidade e até pelo Estado de Alagoas, bem como pela família, *pets*, amigos, vizinhos, histórias, memórias, rotinas. Como consequência, rompe-se com diversas camadas de relações previamente constituídas naquele espaço. A seguir, são analisadas seis camadas de rupturas na vida das vítimas deste desastre.

Uma primeira ruptura é no tocante às relações da vida pessoal. Ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E10 e E18) relatou ruptura com a origem, com suas “raízes”, considerando o longo tempo vivido no bairro e todas as experiências pessoais passadas naquele local (nascimento, infância, educação escolar, adolescência, casamento e vida com as filhas). Já ex-morador(a) e empreendedor(a) no bairro Pinheiro (E9) mencionou sobre “começar tudo do zero”, também em referência ao fato de haver uma perda de tudo o que foi vivido no bairro Pinheiro e que englobava o aspecto pessoal e profissional (residência e empreendimento). Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3) comentou sobre a vida mudar de ponta cabeça, com outros padrões.

A esfera pessoal, por sua vez, está conectada com uma segunda camada, das rupturas vivenciadas no âmbito familiar. Nas entrevistas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), com ex-moradores(as) no bairro Pinheiro (E6, E10, E18), com ex-morador(a) e empreendedor(a) no bairro Pinheiro (E9) e com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E20), e com membro(a) do CAT (E5), há diversos relatos sobre este aspecto. Por exemplo, sobre casos de conflitos internos entre os integrantes da família a respeito da decisão de sair ou não do imóvel, para onde se mudar, aceitar ou não a negociação com a empresa. Há também menção sobre divergências entre cônjuges, divórcios, preocupação dos pais com os filhos e vice-versa, preocupação com familiares adoentados e/ou em situação de deficiência, busca por meios para manutenção da dinâmica familiar e da rede de apoio constituídas, tais como casos de familiares que se organizaram para morar próximos e para auxiliar no cuidado de idosos, enfermos e crianças.

O sofrimento vivenciado também é retratado por meio de manifestações¹⁷⁴ feitas pelas vítimas, deslocadas ou não, nos muros dos imóveis. A seguir, apresentam-se alguns exemplos, em fotografias tiradas pela pesquisadora, *in loco*, em viagem de campo a Maceió, em janeiro de 2023.

Na entrevista, com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações das vítimas (E15), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E18), com ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E24), assim como na realizada com membro(a) do CAT (E5), há também referência aos animais domésticos, muitas vezes considerados como integrantes da família. Embora a empresa Braskem estivesse prestando serviços nesse âmbito, por meio do Programa de Apoio aos Animais, com possibilidade de guarda temporária do animal, vacinação, tratamento veterinário e auxílio transporte (Braskem, 2024s, online), há famílias que não puderam levar os seus animais, por exemplo, por não encontrarem local adequado para recebê-los.

¹⁷⁴ Para uma análise aprofundada sobre as manifestações realizadas pelas vítimas, deslocadas ou não, por meio de pichações nos muros dos imóveis, ver dissertação de mestrado de Maria Gardênia Nascimento Santos, intitulada “Memória da destruição e a preservação da *paisagem do desastre* da Braskem em Maceió/Al”, especialmente o Capítulo III. No Apêndice A, da dissertação da referida pesquisadora, são apresentadas fotos de 208 pichações (Nascimento, 2024).

FOTOGRAFIA 1- IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÕES SOBRE AS HISTÓRIAS VIVIDAS ALI E A SAUDADE QUE SE SENTE



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 2 - IMAGEM DE UMA PADARIA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE “SAUDADES”



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 3 - IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE OS “SONHOS DESTRUÍDOS” E INDICAÇÃO DE QUE ALI FORAM “FELIZES”



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 4 – IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO SOBRE O BAIRRO PINHEIRO “PEDIR SOCORRO”



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 5 - IMAGEM DA FRENTE DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DA TRISTEZA DA PARTIDA E A DESTRUIÇÃO DE LARES¹⁷⁵



Fonte: a autora (2023).

Há ainda casos de animais que foram abandonados ou animais que não estão habituados a troca de ambientes, como gatos, e acabaram ficando na residência evacuada. Destaca-se que não foi prevista no Acordo 1, nem implementada ao longo do PCF, nenhuma indenização específica para os tutores de animais domésticos.

Além da ruptura afetiva com a perda do animal, ocorrida em momento de fragilidade e dificuldade emocional, há também o bem-estar e a proteção do próprio animal. Consoante apontado na entrevista ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações das vítimas (E15), os animais abandonados (especialmente gatos) acabaram proliferando-se, aumentando ainda mais a sua quantidade nas ruas evacuadas. Houve, além disso, relatos de maus tratos, atropelamento, envenenamento e animais expostos a estresse e condições inadequadas (sem alimentos, sob barulho excessivo, sem local adequado de abrigo, sendo atingidos pelas demolições, desenvolvendo doenças, entre outros aspectos).

O que inicialmente era uma questão pessoal, de cada núcleo familiar, alcançou proporções maiores, com repercussão inclusive em questão de saúde pública. O Ministério Público Estadual pactuou uma agenda resolutiva com a empresa Braskem, para

¹⁷⁵ A imagem mostra um imóvel, sem portas e sem janelas. Destaca-se que isso ocorre pois o morador, ao ingressar no Programa de Compensação Financeira e se mudar do seu imóvel na área de risco, poderia levar consigo portas, janelas, madeiras, telhas, dentre outros objetos, do imóvel. Este comentário aplica-se às Fotografias 6 e 9, a seguir.

acompanhamento periódico da situação dos animais e do que estava sendo realizado. A despeito do desenvolvimento, em parceria com a UFAL, de um projeto focado nos animais, considerações são feitas sobre a forma da condução do projeto, que não inclui abrigos e devolve os animais à rua, após castração (Ferreira de Souza, 2022; Oliveira de Moraes *at al.*, 2022).

Além das duas camadas de rupturas já mencionadas – pessoal e familiar –, foram relatadas, nas entrevistas realizadas com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), com ex-moradores(as) no bairro Pinheiro (E6, E10 e E18), com ex-morador(a) e empreendedor(a) no bairro Pinheiro (E9), com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações das vítimas (E15) e com líder religioso(a) (E25), rupturas no aspecto mais amplo das relações sociais constituídas naquele espaço. Por exemplo, no relacionamento com os vizinhos e amigos do bairro, com emprego, com comércio e com clientes locais (no caso dos empreendedores), com espaços educacionais, de saúde, de lazer, religiosos e de cunho espiritual, com destaque para o cemitério Santo Antônio localizado no bairro do Bebedouro. São vínculos que traduzem sentimentos diversos, como amizade, confiança, afeto, referência, segurança e pertencimento, que foram rompidos, perdidos ou enfraquecidos em razão do deslocamento e do distanciamento físico entre os envolvidos nas relações.

Não obstante, há o fato de que muitos se mudaram para bairros periféricos, distante de onde tinham organizado sua dinâmica de vida cotidiana, impactando em aumento de tempo de deslocamento para trabalho, necessidade de reorganização de creche e escola para as crianças, de atendimento médico no SUS, de composição de nova rede de solidariedade, enfim, de nova rotina. Neste sentido, em entrevista, ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E18) informa: “a perda não é só emocional, é também de vivência, de vida”.

Um dado que pode auxiliar na compreensão da proporção das rupturas e das perdas vividas é o tempo em que o morador/empreendedor estava naquele bairro ou residência/ponto comercial. Em relação às entrevistas realizadas, foi apurado (Quadro 16) que a maioria estava naquele local há muitos anos (mais de 15), o que dá evidências sobre a dimensão das histórias e relações – pessoais, familiares e sociais – ali vividas e que estavam sendo abruptas e compulsoriamente cortadas.

QUADRO 16 - TEMPO DE PERMANÊNCIA (ANOS) NO BAIRRO AFETADO

Entrevista	Relação com o bairro	Tempo permanência no bairro afetado (anos)
E1	Empreendimento	20
E3	Residência	28
E6	Residência	42
E7	Empreendimento	17
E8	Residência e empreendimento	28
E9	Residência e empreendimento	18
E10	Residência	49
E14	Residência	5
E15	Residência	Informação não fornecida.
E20	Residência	Informação não fornecida.
E24	Residência	40
E25	Liderança religiosa	31

Fonte: A autora (2024)

As fotos apresentadas abaixo, tiradas por esta autora, em visita presencial a Maceió em janeiro de 2023, também evidenciam o sofrimento vivido em razão do deslocamento, com ênfase no tempo de permanência da família no bairro.

FOTOGRAFIA 6 - IMAGEM DO MURO DE UMA CASA, COM MANIFESTAÇÃO A RESPEITO “DOS 25 ANOS DE VIDA DEIXADOS ALI”



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 7 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DOS 64 ANOS VIVIDOS ALI E A BRASKEM TER “AFUNDADO OS SONHOS”



Fonte: a autora (2023).

FOTOGRAFIA 8 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DOS “27 ANOS DE PINHEIRO DESTRUÍDOS”¹⁷⁶



Fonte: a autora (2023).

Em se tratando das rupturas, uma quarta camada de relações rompidas é no tocante ao imóvel em si, seja da família ou do empreendedor, que precisou ser desocupado. Uma primeira perspectiva de análise é sobre a questão patrimonial. Para o núcleo familiar, como já apontado, desdobrou-se em dificuldades no processo de avaliação técnica, na busca por imóvel com

¹⁷⁶ Ressalta-se que é a mesma imagem apresentada na Fotografia 1, com a diferença de que neste recorte há o enquadramento do ponto mais à direita do muro, com a informação sobre os anos vividos no Pinheiro.

condições semelhantes, que pudesse ser custeado com o valor que estava sendo recebido de auxílio-aluguel e indenização, e nas restrições ao poder de barganha com a empresa Braskem, em razão do sigilo, da urgência em se receber a indenização e do aumento do preço dos imóveis.

Para o núcleo empresarial, como dito, o aspecto patrimonial do imóvel traz em si outras questões, relacionadas ao exercício comercial: necessidade de transporte de maquinário e de estoque; localização e tempo de permanência no ponto comercial; tempo com o negócio fechado enquanto operacionaliza-se a mudança e a preparação do novo espaço; necessidade de adequação do novo espaço, por exemplo, para fins de divulgação, de cumprimento de normas de legislação específica, como no caso de normas de vigilância sanitária para negócios alimentícios; perda da clientela específica daquela localidade; necessidade de recomposição da clientela no novo local; e relacionamento com os comerciantes e concorrentes do novo local do negócio. Há, ainda, casos dos imóveis mistos, em que havia simultaneamente o habitar e o comercializar, ou seja, o caso de vítimas que eram moradores e empreendedores na região afetada, mas em imóveis distintos.

Em relação ao imóvel, a segunda perspectiva de análise reside na questão do habitar, ou seja, para além do aspecto físico e material. Trata-se, portanto, do campo psicológico, familiar e afetivo que o habitar naquela casa, naquela rua, naquele bairro, naquela comunidade, representa para aquela pessoa.

A residência, que materializa o espaço do habitar, se traduz “como precária tentativa de refúgio frente às paisagens do medo” (Valencio, 2019, p.141). A casa é, em tese, o ambiente interno de seu controle, estabilidade, segurança, abrigo, intimidade e aconchego do âmbito privado, ou particular (Valencio, 2019, p. 141-143; Higuchi, 2003, p. 50). Portanto, um desastre que impacta no processo de habitar e no ambiente que o espacializa, obrigando as vítimas a se retirarem daquele local, traduz-se, segundo Valencio (2010, p. 46) em um processo de “perda da concha e perdi de si”. Assim,

[...] a casa antropoformizada é esse parente compreensivo, que protege maternalmente, assiste confidentemente aos bons e maus momentos de seus membros; é o porto seguro, de onde partir e para onde voltar quando o ser-no-mundo se exercita, entre êxitos e frustrações. Transfigura-se no fiel depositário da memória do grupo convivente quando este tende a fragmentar-se. A moradia que alcança essa representação para os membros da família assume, no desastre, a configuração de um ente enfermo e, por fim, falecido. [...] A casa subjetiva, que referencia a elaboração e reafirmação das identidades dos afetados, se torna uma ruína e se desdobra na miséria da condição humana dos que se compuseram ou foram coesionados sob seu teto (Valencio, 2010, p. 46, grifo da autora).

Além de uma referência no âmbito individual, a casa também é o local das relações familiares, das memórias e histórias vividas, dos papéis ali exercidos e da trajetória para conquistar o “seu” espaço:

A escala da “casa”, unidade do abrigo, do descanso e do trabalho é uma referência de todos. Aparece quase sempre relacionada a um sonho conquistado ou por conquistar e não raras vezes, como resultante de lutas coletivas ou contendas/conflitos. A casa, particularmente para os pobres, é citada como a referência maior de posses e de pertencimento, mesmo que nem sempre seja um bem do qual seja proprietário. Ela demarca a territorialidade segura, embora nem sempre de fato seja. Ela aparece como “o lugar na cidade” que lhe é cabível (Tidafi, 2006, p. 17).

Havendo a desestruturação do lar, há o impacto na família (Marchezini; Forini, 2019, p.14-20). Nesse sentido, desocupar a residência não é apenas uma ação formal, que marca um processo “físico” de mudança: transportar todos os seus pertences, sua família, *pets* e a si mesmo de um imóvel ao outro. Feita de modo compulsório, a contragosto, em urgência, sem necessariamente uma solução definitiva sobre o destino e com impacto na sobrevivência daquele núcleo, ela traz em seu âmago diversas camadas de sofrimento e perdas, que envolvem sua história de vida, sua constituição e sua organização familiar, seu papel enquanto pessoa a partir das relações sociais vividas naquele espaço, preocupações financeiras e de sobrevivência, reorganização da vida cotidiana, reconstrução do seu espaço de segurança e intimidade.

Na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro (E10), é comentado sobre a dor e o impacto de dois acontecimentos importantes, vividos no mesmo dia: a realização da mudança dos pais, que moravam na casa em que foi criado(a); e a realização da primeira entrevista com a Braskem, iniciando-se o processo de selagem de sua casa. Portanto, no mesmo dia, vivenciou-se a ruptura com a casa da infância, que deixou de pertencer à família, e o início dos trâmites burocráticos que implicariam na perda da casa onde residia com as filhas.

Constata-se, portanto, a conexão entre as camadas de rupturas vividas, uma vez que a perda da casa/lar (quarta camada) e, neste caso, da vizinhança próxima e do(s) bairro(s), relaciona-se com a ruptura das relações pessoais (primeira camada), familiares (segunda camada) e sociais (terceira camada) ali constituídas. Isso implica em um processo complexo e multinível de perdas, que se prolonga no tempo. Segundo a literatura dos desastres, ele envolve desde a desterritorialização (Marchezini; Siena, 2010) e a desestruturação da coesão familiar e social (Silva, 2010), até a fratura em sua própria identidade e a “desidentificação do Eu[,] seja por meio do corpo seja por meio das relações, o que configura a própria existência social” (Valencio, 2010, p.47).

Em complemento, Valencio explica que:

[...] uma moradia destruída ou a qual o sujeito se veja obrigado a abandonar intempestivamente é um pedaço da identidade arrancada subitamente. Sobre ela, seus membros erguem, do despertar ao devaneio, as possibilidades de atuar no mundo e ser parte dele. O suporte da casa não está apenas nos objetos materiais disponíveis diretamente aos vários afazeres e finalidades [...] Está na cumplicidade da casa antropoformizada, conforme imaginário social corrente. É cúmplice quando inventamos papéis e personagens os quais precisamos testar na intimidade para, convencendo-nos, obter alguma segurança para uma figuração externa, quando sentimos que “o mundo desaba”, na perda de um emprego, de um ente querido, de amor, e podemos voltar para o nosso canto” (Valêncio, 2010, p. 46, grifo da autora).

Neste sentido, apresenta-se nova fotografia, tirada pela pesquisadora, em janeiro de 2023, com duas manifestações feitas pelas vítimas, em um muro do bairro atingido:

FOTOGRAFIA 9 - IMAGEM DE UM MURO, COM MANIFESTAÇÕES A RESPEITO DE “VIDAS E LARES DESTRUÍDOS” E SOBRE “FAMÍLIAS PREJUDICADAS”



Fonte: a autora (2023).

As frases, as expressões e os termos relatados pelos entrevistados e já apresentadas no Quadro 15 refletem essas múltiplas camadas de rupturas e perdas – individuais, familiares, sociais, do imóvel e do habitar– vivenciadas de forma mandatória, repentina e simultâneas no caso do desastre de Maceió. Valêncio comenta o que segue a respeito dos efeitos psicossociais de um desastre, costumeiramente desconsiderados:

Os efeitos psicossociais de um desastre estão para além dos ferimentos e das perdas materiais dos afetados bem como das limitações sanitárias e de saúde do local e, no geral, ficam sem resposta das autoridades. Ao lado das necessidades de abastecimento, habitação provisória e cuidados médicos para reabilitação da integridade física, há requerimentos de outra ordem, como de saúde mental individual e coletiva, desconsiderados quando as rotinas paulatinamente são refeitas. Há cicatrizes emocionais que impendem [sic] que pessoas ou grupos inteiros tornem a

desempenhar seus papéis sociais de forma plena o que depõe, portanto, contra a sua auto-estima, identidade, sobrevivência e modo de vida. [...]

Logo, não são as características materiais, objetivas, dos danos materiais, o que mais conta para os afetados, mas o sentido que tais danos têm para a manutenção de sua sociabilidade pública e privada ou, de outro modo, para a manutenção de sua identidade e direito à produção do lugar (Valencio, 2009b, p. 180-181, grifo da autora.)

Essas “cicatrizes emocionais” e suas diversas consequências, tanto para o indivíduo, como para as famílias e a coletividade afetada, estão presentes de diversas maneiras neste caso:

a) nas dificuldades enfrentadas ao longo do processo de negociação, que resultou em muitos casos de indenizações patrimoniais subdimensionadas e que não permitiam o aluguel ou a compra de outro imóvel com condições “físicas” compatíveis;

b) na padronização do dano moral e não apresentação dos critérios que levaram a sua composição, não reconhecendo condições individuais e familiares, que impactam na forma como cada um sofreu a perda da casa e todas as demais rupturas e consequências do desastre;

c) na ausência de outras medidas de reparação, tais como as de cunho satisfativo, adequadas para auxiliar na reparação dos danos extrapatrimoniais e na preservação da memória;

d) na cláusula de sigilo, que impede transparência e escrutínio público sobre a valoração dos danos sofridos; e

e) na ausência de números oficiais a respeito do desastre, que dificulta a ciência da real dimensão do ocorrido, prejudica o seu registro e a preservação da memória, e invisibiliza histórias individuais/familiares das vítimas, deslocadas ou não.

A ausência de informações oficiais a respeito dos efeitos (especialmente os psicossociais) do desastre é mencionada pelos entrevistados. Na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), é comentado sobre as “dores que ninguém enxerga”, exemplificada pelo fato de que pessoas ficaram doentes e tiveram que arcar com custos de médicos e remédios, aumento no gasto de combustível por passarem a morar mais longe e perda de emprego em razão da demora para se deslocar ao trabalho a partir da nova residência.

Na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a) (E14), foi comentado que os números brutos apresentados pela empresa, a respeito da desocupação dos imóveis, indenizações em negociação e as efetivamente aceitas e pagas, não traduzem integralmente a realidade vivida:

O número é um número, mas ele não conta a história daquele número ali. Ele é um dado frio que revela que de fato foram 99% que a Braskem fala das indenizações [...] Os dados que a Braskem mostra são números, mas as vezes eles estão distantes da realidade local de ouvir essas pessoas que foram impactadas.

Na entrevista com empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E1), este processo é entendido como de “apagamento da existência”, que se materializa, por exemplo, na ausência de um censo das vítimas, deslocadas ou não, e em poucas pesquisas científicas sobre os impactos causados, inclusive os psicossociais:

Lembra daquela coisa que eu falei sobre o apagamento da existência? [...] não temos dados epidemiológicos oficiais sobre isso. Mas [...] a gente teve a morte prematura¹⁷⁷ de centenas de pessoas que não apareceram, por exemplo, uma pessoa que teve um infarto, a gente tem inúmeros relatos de senhores e senhoras que tiveram infarto, faleceram, ou tiveram um AVC quando souberam que teriam que desocupar a casa, sem saber para onde ir. A gente tem relatos de inúmeros casos de depressão, síndrome de pânico, transtorno pós-traumático, doenças autoimunes, todas as doenças psicossomáticas que estão relacionadas às dores emocionais, as dores da alma, tiveram a prevalência.

Segundo o(a) referido(a) entrevistado(a) (E1), não há o reconhecimento de diversas dores vividas, inclusive do luto coletivo:

Há um luto coletivo não reconhecido, é uma morte não reconhecida. A morte não é só a morte física, é a morte de você não se sentir mais pertencente a lugar nenhum, é a morte do senso de justiça, é a morte de você perder a sua rede de apoio, é uma queda violenta do seu poder aquisitivo. Porque assim, imagina que você ganha três salários mínimos, ou quatro salários mínimos, com o tempo, ao longo de uma década, duas décadas, há um arranjo familiar, um arranjo coletivo, a mãe mora perto da filha, a tia vem morar na rua, então é uma rede de cuidado. Você vai trabalhar e sua filha vai ficar na casa de parente. Com essa história da Braskem, houve uma diáspora geral, da noite para o dia, seu custo de vida aumenta, porque você tá morando muito mais longe do local de trabalho, você tem que pagar uma babá porque não tem mais com quem deixar seu filho, a escola [...] não é mais pública. Então, você tem um desarranjo familiar e a rede de cuidado, de solidariedade, que se cria numa comunidade que está lá há 10, 20, 30, 40, 50 anos, ela se destrói e como você vai cuidar disso?

Além do apagamento em relação ao desastre e às suas consequências, há também o apagamento físico da memória, individual e coletiva, a partir das demolições dos imóveis localizados nas áreas de risco. Há uma desconstituição da memória física daquele território, rompendo-se definitivamente com referências históricas, sociais, espaciais, urbanísticas e dos imóveis da área de risco. No caso do bairro Mutange, a situação é agravada, considerando que todo o bairro foi demolido e deixou efetivamente de existir. Trata-se, portanto, da quinta camada de ruptura, referente à memória e à sua materialização física.

Um limite a este apagamento físico da memória são os imóveis classificados como patrimônio histórico-cultural, que devem ser reparados e preservados pela empresa (Braskem, 2021d, 2023e). A Igreja Batista do Pinheiro também se mantém preservada, em razão de aprovação da Lei Estadual nº 8.515/2021, que a considerou como patrimônio material e

¹⁷⁷ Neste mesmo sentido, na entrevista com ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas (E3), há relato sobre diversos falecimentos “vinculados ao caso”.

imaterial do Estado de Alagoas (Estado de Alagoas, 2021). Além disso, há o cemitério Santo Antônio, em Bebedouro, que continua sob gestão do Município, mas sem possibilidade de realização de novos sepultamentos ali.

A respeito do espaço físico onde ocorreu o desastre, Nascimento (2024, p.121-148) denomina a área de “paisagem do desastre”, caracterizada por diversos aspectos, além do vazio urbano gerado pelas demolições: perda da função social daquele espaço, destruição do núcleo histórico em Bebedouro, impacto no meio ambiente (para vivos e mortos), transformação da paisagem, impactos na mobilidade urbana e silenciamento a respeito do desastre e dos seus impactos. Para além da materialização das perdas e do apagamento, Nascimento entende que a paisagem do desastre é também um lugar de memória, que precisa ser preservado e adquire novos significados:

[...] chega-se à definição de *Paisagem do Desastre* como Lugar de Memória [que] é o resultado da imposição do capital sobre as vidas humanas que afeta a sociedade de forma difusa, excluindo-a deste lugar, suprimindo os suportes de referência cultural dessa sociedade e refletindo em múltiplas perdas socioambientais, econômicas e culturais. Torna-se um lugar de Contra-Apagamento e memorável pelo que representa. A *Paisagem do Desastre* como lugar de Memória cria uma identidade para a sociedade e se converte em um lugar de múltiplas transformações: paisagísticas, valorais, referenciais, identitárias e da vida. Portanto, essa paisagem transformada no caos, deixa nascer novos significados das referências materiais que vemos e busca, através da associação delas com o desastre, passando a ser o DOCUMENTO a ser preservado em substituição de valores. Dessa forma, a *Paisagem do Desastre* como lugar de Memória passa a ter uma função comunitária que devolve e ressignifica a paisagem urbana destruída, dando a ela uma natureza coletiva, ou seja, de um bem comum (Nascimento, 2024, p. 274, destaques no original).

Estas cinco camadas de rupturas, com suas respectivas perdas, sofrimento e saudades, relatadas pelas vítimas, estão relacionados também com a projeção no tempo do sofrimento vivido no presente (Cançado Trindade, 2006; Corte IDH, 2002b). A ausência de dados oficiais e poucas pesquisas científicas sobre o tema, o apagamento da memória e a pouca ênfase dada às medidas de não repetição, projetam os danos para o futuro. Há impacto para as gerações vindouras¹⁷⁸, que terão afetadas, por exemplo, seu relacionamento com o território da cidade e os bairros evacuados, com o meio-ambiente (incluindo a Lagoa Mundaú), com a memória sobre

¹⁷⁸ Neste sentido, destaca-se posicionamento de Marques e Miragem (2012, p. 166-177), ao considerar as gerações futuras como um grupo vulnerável, que demanda proteção específica, inclusive no tocante à proteção ao meio ambiente, relacionado à sadia qualidade de vida e à promoção do bem-estar. Segundo os autores, “[...] reconhecida a dimensão protetiva do direito privado em relação às gerações futuras, cuja desigualdade se ressaltava pelo fato que não estão presentes para reivindicar sua proteção na atualidade, legitima-se a intersecção e o diálogo entre as fontes do direito civil, do direito do consumidor e do direito ambiental, assim como em temas vizinhos à bioética e à necessidade de releitura dos pressupostos da responsabilidade civil, especialmente a noção de dano futuro. Essa discussão se impõe em vista da proteção de um interesse sem sujeito atual concreto, mas em proteção das futuras gerações” (Marques; Miragem, 2012, p. 177, grifo da autora).

a região, com as práticas sociais, culturais e religiosas ali exercidas e com o conhecimento sobre o ocorrido (direito à verdade).

Em direção ao passado, nas relações dos vivos com os seus ancestrais e mortos, há um primeiro aspecto referente à situação do cemitério Santo Antônio. Ainda que tenha sido mantido sob propriedade e gestão do Município, ele se encontra localizado em área de risco. Para se chegar até ele, é necessário passar por área de risco e desocupada. Além disso, muitas famílias se mudaram para bairros distantes, dificultando a possibilidade de retorno ao bairro de Bebedouro. Portanto, além da questão patrimonial não indenizada, no sentido de que famílias não podem mais usar os jazigos que ali tinham, há o aspecto espiritual, de relacionamento e respeito aos entes enterrados, de preocupação com a conservação do espaço, de dificuldade em realizar visitas periódicas e de impossibilidade de continuar a manter família unida nos sepultamentos futuros.

Um segundo aspecto na relação com o passado é sobre os fatos mencionados nas entrevistas sobre “morte não física”, de uma morte de cunho existencial, de “pertencimento”, de “referência”, de “quebra de raiz”, de “perda dos laços” (ver Quadro 17, mais adiante). Rompe-se, portanto, com sua origem, com sua ancestralidade e a história da família vivida naquele espaço. Isso, por sua vez, impacta no presente e no futuro dos que sobreviveram ao desastre e precisam recomeçar e reconstruir sua vida alhures.

Conforme exposto, este desastre gerou, de forma compulsória e simultânea, diversas camadas de rupturas às pessoas, famílias e comunidade. Até aqui, foram listadas e comentadas cinco camadas, o que não exclui a existência de outras rupturas. Em consequência disso, houve a necessidade de reorganização e reconstrução das vidas afetadas, o que inclui relações pessoais, familiares (com pessoas e *pets*), sociais (vizinhos, amigos, comércio, serviços públicos e lazer), com o espaço físico (nova casa, novo bairro e novos trajetos na cidade) e o habitar, com todos os seus desdobramentos da rotina diária; com a memória e a própria história.

O significado e a complexidade de vivenciar esse desastre e se recompor também podem ser analisados por meio do entendimento de dano projeto de vida, recorrentemente aplicado pela Corte IDH em sua jurisprudência (Gamboa, 2022, p. 65-73). O projeto de vida de um indivíduo:

[...] se associa ao conceito de realização pessoal, que por sua vez se sustenta nas opções que o sujeito pode ter para conduzir sua vida e destino a que se propõe. A rigor, essas opções são a expressão e a garantia da liberdade. Dificilmente se poderia dizer que uma pessoa é verdadeiramente livre se carece de opções para encaminhar

sua existência e levá-la ao seu natural desenvolvimento. Essas opções possuem, em si mesmas, um alto valor existencial ¹⁷⁹(Corte IDH, 1998, §148).

Trata-se de projeto intrinsecamente associado à liberdade de cada ser humano, em poder definir como deseja viver e, a partir de suas decisões e manifestações, colocar em prática esse projeto, exercendo sua existência e seu sentido de vida (Sessarego, 2003; 2008; Gamboa, 2022, p.65-73; Corte IDH, 1998b, p.3-4, § 14-16). Sessarego o associa à liberdade ontológica e fenomenológica de cada pessoa, indicando que

[...] o “projeto de vida” é, conforme adesão pessoal a uma determinada escala de valores, aquilo pelo qual cada ser humano considera valioso viver, aquilo que justifica seu trânsito existencial. Significa, portanto, dar um sentido, uma razão de ser, ao seu existir. É a missão que cada um se propõe a realizar no curso de sua existência temporal. É o conjunto de ideais, aspirações, expectativas próprias do ser existente. Em suma, é nada menos que o destino pessoal, o rumo que se quer dar à vida, as metas ou realizações que o ser humano se propõe alcançar. É a maneira, o modo que se escolhe para viver, cuja transformação em realidade preenche a existência, concede plenitude de vida, realização pessoal, felicidade. Cumprir com o projeto de vida significa que a pessoa tornou realidade o destino que se propôs alcançar no seu viver, no seu tempo existencial. (Sessarego, 2008, p. 53) ¹⁸⁰

O autor pontua a respeito das características desta existência de cada indivíduo, que é exercida em sociedade e em determinado tempo histórico. Isso auxilia na compreensão da manifestação do projeto de vida:

O ser humano é estruturalmente social. Sua existência é coexistência. Se é “com” os demais. Assim, deve viver em sociedade e valer-se dos outros em seus objetivos de alcançar os fins propostos e de ser livre. O “projeto de vida” vai se realizando, assim, na dimensão da coexistência. [...]

O “projeto de vida” é também possível, como mencionado, na medida que o ser humano, livre e coexistencial, é também um ser temporal. O “projeto de vida” se desenrola no tempo existencial. Entre o “alfa” da concepção e o “ômega” da morte. A partir do presente, apoiado no seu passado, o ser humano se projeta permanentemente ao futuro (Sessarego, 2003, p. 668-669).¹⁸¹

¹⁷⁹ Tradução livre da autora a partir do original: “El “proyecto de vida” se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones poseen, en sí mismas, un alto valor existencial.”

¹⁸⁰ Tradução livre da autora a partir do original: “El “proyecto de vida” es, de conformidad con una personal adhesión a una determinada escala de valores, aquello por lo cual cada ser humano considera valioso vivir, aquello que justifica su tránsito existencial. Significa, por ello, otorgarle un sentido, una razón de ser, a su existir. Es la misión que cada cual se propone realizar en el curso de su temporal existencia. Es un conjunto de ideales, de aspiraciones, de expectativas propias del ser existente. En suma, se trata, nada menos, que del destino personal, del rumbo que se quiere dar a la vida, las metas o realizaciones que el ser humano se propone alcanzar. Es la manera, el modo que se escoge para vivir el cual, de cumplirse en la realidad de la vida, colma la existencia, otorga plenitud de vida, realización personal, felicidad. Cumplir con el “proyecto de vida” significa que la persona ha hecho realidad el destino que se propuso alcanzar en su vivir, en su tiempo existencial.”

¹⁸¹ Tradução livre da autoria a partir do original: “El ser humano es estructuralmente social. Su existencia es coexistencial. Se es “con” los demás. De ahí que deba vivir en sociedad y valerse de los “otros” en su propósito de alcanzar los fines propuestos en tanto ser libre. El “proyecto de vida” se va realizando, por ello, en la dimensión coexistencia (...)El “proyecto de vida” es también posible, como se ha anotado, en tanto el ser humano, libre y coexistencial, es un ser temporal. El “proyecto de vida” se despliega en el tiempo existencial. Entre el “alfa” de la

Tratando-se de um aspecto fundante do ser humano – sua existência e seu sentido de vida – os danos ao projeto de vida causam impacto profundo, no âmago de cada indivíduo. Neste sentido, houve o reconhecimento da Corte IDH (1998, § 149) de que se tratam de danos que “mudam drasticamente o curso da vida, impõem circunstâncias novas e adversas e modificam os planos e projetos que uma pessoa formula a luz de condições ordinárias, nas quais desenvolve sua existência e suas próprias atitudes para realizá-los com probabilidade de êxito”¹⁸².

Os juízes Cançado Trindade e Burelli (Corte IDH, 1998b, p.4, § 16, grifo da autora), em voto conjunto, manifestaram-se pela existência de um dano específico: “em última instância, ao próprio sentido que cada pessoa humana atribui a sua própria existência. Quando isso ocorre, um prejuízo é causado no mais íntimo do ser humano: trata-se de um dano dotado de autonomia própria, que afeta o sentido espiritual da vida”¹⁸³. Sessarego (2003, p. 670-672) argumenta tratar-se de uma espécie de dano à pessoa (em contraposição à classificação de dano a um objeto/patrimônio), que não se confunde com o dano moral.

Um aspecto importante é que esses planos de vida, que simbolizam a existência de cada um, a partir de suas origens e perspectivas de futuro, são:

[...] Alterada[os] por fatores alheios a si, que são impostos de forma injusta e arbitrária, com violação das normas vigentes e da confiança que depositaram nos órgãos do poder público obrigados a protegê-la e a oferecer segurança para o exercício dos seus direitos e a satisfação dos seus legítimos interesses ¹⁸⁴(Corte IDH, 1998a, § 150).

No tocante a essas situações que implicam violação ao projeto de vida, a Corte IDH já reconheceu essa forma de dano em casos relacionados à tortura, detenção arbitrária, massacres, desaparecimento forçado e sequestro de menores (Gamboa, 2022, p. 65-71). Recentemente, também o reconheceu em situação de desaparecimento forçado de vítimas que implicou em

concepción y el “ômega” de la muerte. A partir del presente, apoyado en su pasado, el ser humano se proyecta permanentemente hacia el futuro.”

¹⁸² Tradução livre da autora a partir do original: “[...] cambian drásticamente el curso de la vida, imponen circunstancias nuevas y adversas y modifican los planes y proyectos que una persona formula a la luz de las condiciones ordinarias en que se desenvuelve su existencia y de sus propias aptitudes para llevarlos a cabo con probabilidades de éxito”.

¹⁸³ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] en última instancia, el propio sentido que cada persona humana atribuye a su existencia. Cuando esto ocurre, un perjuicio es causado a lo más íntimo del ser humano: trátase de un daño dotado de autonomía propia, que afecta el sentido espiritual de la vida.”

¹⁸⁴ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] alterada por factores ajenos a ella, que le son impuestos en forma injusta y arbitraria, con violación de las normas vigentes y de la confianza que pudo depositar en órganos del poder público obligados a protegerla y a brindarle seguridad para el ejercicio de sus derechos y la satisfacción de sus legítimos intereses”.

ameaças e no deslocamento forçado de seus familiares da região em que viviam (Corte IDH, 2018, § 315-316).

O desastre em andamento vivido em Maceió deflagrou diversas rupturas nas estruturas, nas condições e nas relações do *status quo* então vigente, as quais refletem, por sua vez, entre outros aspectos, as escolhas individuais e coletivas a respeito dos respectivos projetos de vida. Decisões sobre onde e com quem residir, o que estudar, que tipo de trabalho buscar, como cultivar e organizar as relações familiares, como criar os filhos, como participar da vida em sociedade, como viver sua espiritualidade, materializam o exercício do projeto de vida. Portanto, rompimentos e corrosões multidimensionais, multidirecionais, multissignificativos e multiescalares (Valencio, 2009, p.5; Mattedi, 2017, p. 276), como os ensejados por um desastre, impactam no *status quo* geral e, conseqüentemente, nos sentidos de existência e no exercício dos projetos de vida de cada um.

Os impactos nas existências individuais, exercidas em sociedade e em dado tempo, são evidenciados nas falas dos entrevistados (Quadro 17 abaixo), por exemplo, ao se comentar sobre uma “morte não física”, sobre a perda de “referências” e de “raízes” e sobre o conseqüente “recomeço do zero”, sobre a “vida virar de cabeça para baixo” e a dificuldade em se adaptar a um novo contexto. Configura-se assim, uma sexta camada de ruptura, qual seja, com o projeto de vida.

QUADRO 17 - FRASES E TERMOS UTILIZADOS PELOS ENTREVISTADOS A RESPEITO DOS IMPACTOS VIVIDOS

Entrevista	Frases/termos utilizados pelo/a entrevistado/a
E1	“[...] foi um <u>caos completo</u> na vida da gente! [...] Foi um <u>desastre atrás do outro</u>. Uma pandemia e uma calamidade [...] foi período <u>muito difícil, muito difícil</u>. Eu transformei essa coisa toda em <u>luta</u>, eu <u>transformei literalmente</u> o luto da perda desse período, de tudo isso que a gente tinha no <u>bairro, em luta</u>”; “Há um luto coletivo não reconhecido, <u>é uma morte não reconhecida</u>. A morte não é só a morte física, <u>é a morte de você não se sentir mais pertencente a lugar nenhum</u>, <u>é a morte do senso de justiça</u>, <u>é a morte de você perder a sua rede de apoio</u>, <u>é uma queda violenta do seu poder aquisitivo</u>.
E3	“[...] <u>Você só consegue dimensionar isso</u>, Muriel, <u>se você viver, vivenciar, experienciar</u> [...] <u>Porque vivenciar isso não é fácil não</u>, <u>você precisa ter estrutura senão você pede arrego, senão você pede arrego</u>. Então eu esqueci da minha vida para poder viver isso aqui. E hoje é que eu tô resolvendo o problema da minha casa.” “[...] aqui vai matando aos poucos, por isso que ele é uma tortura chinesa, <u>é uma chacina</u>, como uma tortura chinesa, vai lhe acabando aos pouquinhos. Você pergunta: [...] <u>essas pessoas que receberam tão felizes??</u> A minha vizinha chora todo dia, no mínimo ela encurtou a vida dela! (..) No mínimo você encurtou a sua vida. Quantos morreram depois que sair daqui porque não se adaptaram dentro daquele ambiente social onde ele tá? Quantos? Eu não sei, porque aí <u>você começa a perder os laços</u>, <u>começa a perder os laços</u>. “Eu tenho que morar em outro Bairro, em outra casa, outro padrão. <u>A minha vida virou de ponta cabeça</u>, mudou os padrões todinho. Como é que eu vou explicar aos meus filhos essa queda de padrão, se você tiver uma criança?”

E6	“[...] eu cheguei no Pinheiro com 11 anos de idade. [...] morei na casa da minha mãe 30 anos[...] e moro na minha casa onde estou há 12 [anos]. Então eu <u>tenho uma história de bairro de 42 anos</u>. [...] Como é que você <u>sai de um bairro que você tem uma vida toda ali?</u> Cheguei ali com 11 anos de idade, vizinhos, meus pais, <u>toda história de vida ali</u>. 40 mil de dano moral? Aquele bairro ali era muito bom, muito, muito bom. “Se a gente tivesse em um país justo, ali um dano moral era um milhão por família e olhe lá, pela destruição da sua vida. Muita gente morreu, muita gente não aguentou a pancada. Tem muita gente que saiu da casa hoje e morrendo uma semana depois, a emoção foi tanta que a pessoa não aguentou. Porque você diz assim, “Ah, eu quero me mudar”. Eu não gosto de mudar, eu não gosto. Mas tem gente que gosta. Mas, é diferente você se mudar sem planejar [...] Porque no começo eu relutava para não sair. <u>Eu não vou me acostumar em outro lugar, tanto acostumado você está. Você já pensou o que é passar 42 anos andando pelo mesmo percurso?</u>”
E9	“Pensa a pessoa com...eu tenho 54 agora, né? 53 anos. Em tempo de perder a casa, em tempo de perder o lugarzinho de trabalhar Digo: e agora? Vou <u>começar do zero com tudo</u>, já doente? E eu trabalho assim porque é preciso, mas doente, tem dia que só Deus sabe de tanta dor. [...] Aí foi que melhorou um pouquinho, porque eu digo pronto, estava a gente pelo menos tendo a indenização, vai comprar em algum lugar e vai <u>sobreviver</u>, né? Mas foi <u>muito triste</u> isso daí. “Quando eu vejo assim as pessoas [do Pinheiro] eu fico mais alegre, quando eu vejo as pessoas que eram do Pinheiro, lá mesmo quando eu saía. Eu contei a ela, quando eu saía na porta que eu olhava assim, não via ninguém que era daqui [Pinheiro]. Tudo <u>depois de 40 anos, você ir fazer nova amizade, tudo de novo, né? A gente com vizinho e tudo [...]</u> eu não me acostumei lá não”
E10	“Eu cheguei na barriga da minha mãe para morar lá, então eu tive toda a minha vida de infância, juventude, adolescência, né, tudo no Pinheiro. <u>É importante dizer isso, porque isso aprofunda mais do que a gente sente quando a gente é expulso de lá</u>. Bom, toda a minha vida escolar também foi no bairro do Pinheiros. No caso do Farol, né, que são grudadinhos, tem o complexo educacional chamado CEPA, que eu estudei desde o Jardim Infantil até o 3º ano do Ensino Médio. [...] então minha vida educacional foi lá, e como todo mundo que morava no retorno estudavam no CEPA, a minha relação de amizades infantil, adolescência etc. e tal, foi toda de vizinhança do Pinheiro, quando não era vizinho na rua ou na rua próxima, eles estudavam comigo na escola. Durante a vida lá, a construção dos laços foram de todos os tipos, desde o vizinho, na farmácia, ao posto de saúde e a igreja que eu frequentava [...] então a igreja que eu frequentava até a minha adolescência, ela foi onde eu fiz minha primeira comunhão, onde eu me casei, onde eu fiz a missa de sétimo dia da minha mãe, enfim, existe uma relação muito estreita também religiosa nesse sentido, de formação religiosa (...)Então você já tem uma outra construção de relação com o espaço onde a casa era própria, então eu não tinha intenção nenhuma de mudar de lá. Bom, nesse apanhado todo, que são relações pessoais, interpessoais e tudo mais, <u>posso dizer que a minha formação como pessoa é uma formação dentro do bairro do Pinheiro</u>”.
E18	“De qualquer forma, há uma <u>quebra de raiz</u>, de onde vivia e pra onde foi”. “A reparação transcende as questões materiais. Muita gente acha que o fato de receber um dinheiro supre outras perdas, <u>ter perdido tudo, minhas referências, desde quando criança</u>, na casa de meu pai, até minha, que sempre morei lá, desde que me separei (...) Cada vez que sofrermos fora de nosso <u>lugar de origem</u>, sentimos <u>saudade da vida que tínhamos</u> e da impotência de não poder mudar aquilo”.

Fonte: a autora (2024).

As entrevistas evidenciam, ademais, a conexão entre o dano ao projeto de vida e a projeção do sofrimento no tempo (Cançado Trindade, 2006; Corte IDH, 2022b), em direção ao passado e ao futuro, afetando os mortos, os vivos e as gerações vindouras. O desastre impactou na dimensão fundante e existencial dos vivos, rompendo com aspectos essenciais do passado e história de vida (como identidade, formação, senso de pertencimento, referências, raízes e laços), que desestabilizam o momento presente e comprometem o futuro, inclusive com repercussão no que se pretende ser, como se pretende viver e no direcionar sua existência. O

recomeçar, neste sentido, envolve um forçado processo de reconstrução existencial, que está muito além de uma mudança física, a partir do aluguel ou compra de um novo imóvel.

Em suma, considerando todo o exposto e analisado, com base na voz das vítimas, entende-se que os danos extrapatrimoniais, materializados nas diversas rupturas vividas e no dano ao projeto de vida, não foram reconhecidos ao longo da execução do Programa de Compensação Financeira (PCF). A reparação, que para ser integral deveria abarcar também essa perspectiva, ficou aquém dessa realidade vivenciada pelos afetados.

3.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O afundamento do solo (processo de subsidência) na cidade de Maceió é apenas uma perspectiva de um processo mais amplo, complexo e multifacetado, entendido como um desastre em andamento. Trata-se de um fenômeno geológico, mas causado por ação humana, de exploração econômica do sal-gema, que deveria ter sido efetivamente exercida sob fiscalização do poder público. O risco e o desastre foram criados histórica e socialmente e refletem os contextos local, nacional e global. A materialização do risco implicou em multidimensionais rupturas, no tempo passado, atual e futuro, nos campos social, familiar, psicológico, ambiental, urbanístico, econômico, religioso, entre outros. O desastre segue em andamento, considerando que seus efeitos se perpetuam e novas rupturas ainda são geradas.

Às existências viventes no território deste desastre, impôs-se a necessidade de deslocamento físico – compulsório e sem possibilidade de regresso – e de reconstrução integral de suas vidas em outro ambiente, que dificilmente terá as mesmas condições do anterior.

Considerando os aspectos já analisados sobre a necessidade de centralidade da vítima, a adoção de medidas variadas e convergentes e as limitações ontológicas do processo reparatório em si, que não elimina o fato do sofrimento vivido passar a integrar o sujeito, a reparação integral é um direito e pode ser entendida também como um meio. Trata-se de um caminho, baseado na vítima, deslocada ou não, em sua integralidade e dignidade, para interromper as violações; restaurar o *status quo*, na medida do possível; reconhecer e reparar os diversos danos sofridos; atenuar seu sofrimento, reconstruir sua existência, recompor as rupturas vividas e a retomar seu projeto de vida, a despeito das novas condições impostas¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Neste sentido, ver Gamboa (2022, p. 68-71), a respeito da importância das medidas de satisfação na reparação ao dano ao projeto de vida. Ele relata entrevista feita com uma vítima de violações de direitos humanos, que menciona como conseguiu retomar sua vida.

Por conseguinte, é fundamental a adoção de medidas reparatórias variadas e que abarquem a integralidade do ser humano. É necessário que elas propiciem meios financeiros, de reabilitação, satisfação, garantias de não repetição, preservação da memória e direito à verdade, sempre amparados na dignidade humana (Corte IDH, 1998b), para retomada do projeto de vida, não obstante o sofrimento, o luto e as perdas que cada indivíduo passa a levar consigo.

Os acordos de reparação extrajudicial assinados pelo poder público com a empresa foram estruturados sem a participação direta das vítimas, deslocadas ou não, e com foco na indenização pecuniária, não obstante a multiplicidade de danos vividos. No âmbito da reparação coletiva, os acordos buscaram amparo técnico, a partir de terceiros especialistas e imparciais, para diagnóstico dos danos e propostas de planos de reparação.

No âmbito individual, a reparação foi realizada pelo Programa de Compensação Financeira (PCF), fruto de uma tutela pública coletiva de direitos individuais homogêneos. O programa possibilitou um caminho mais célere, sem que cada vítima, deslocada ou não, discuta judicialmente a responsabilidade da empresa Braskem. Dessa forma, a relação entre empresa (Braskem) e afetado (vítimas) já partiria da premissa de que haveria realocação (deslocamento) e indenização, por danos patrimoniais e extrapatrimoniais, pagas pela empresa. A realocação, tão premente no então cenário de chuvas e afundamento de solo em progressão, foi operacionalizada e atuou para proteção da vida e integridade física das pessoas.

Com base nas análises aqui apresentadas, fruto também do acesso direto à voz das vítimas, por meio das entrevistas realizadas (fontes primárias), entende-se que uma questão central é o fato de o PCF ser implementado a partir de relação materialmente desigual. O desequilíbrio é oriundo previamente da posição em si de cada uma das partes (uma grande empresa e um indivíduo, considerado singularmente), mas reconstituído no desastre, em razão das inúmeras rupturas causadas às vítimas, deslocadas ou não, e prolongado no tempo, pelos diversos motivos já expostos.

Essa desigualdade material gerou diversas consequências: atenuou a voz das vítimas, deslocadas ou não, cerceou seu protagonismo e invisibilizou diversas camadas de rupturas que estão muito além da perda de um imóvel. Ela tornou a reparação uma relação com característica negocial, a respeito da quantificação dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais sofridos. Destaca-se que esses aspectos são evidenciados nas entrevistas realizadas (fontes primárias), mas também em outros locais de fala das vítimas, tais como audiências públicas em que participaram e documentários produzidos sobre o caso, analisados no subcapítulo 2.2.

Ao se considerar a reparação como um direito e um meio, entende-se que o executado ao longo do PCF focou nos danos patrimoniais e propiciou meios logísticos e financeiros, não obstante as diversas ressalvas feitas a respeito do procedimento, da demora e dos valores subestimados (sobrevalorização às avessas), para o deslocamento e a definição de novo imóvel de moradia/empreendimento.

No tocante aos aspectos extrapatrimoniais, exemplificados pelas rupturas no foro íntimo, familiar, social, do habitar, da memória e dos aspectos fundantes, existenciais e da dignidade de cada indivíduo, o PCF, contudo, ainda não se apresenta como integralmente reparatório, conforme marco teórico da reparação integral. As medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição estão praticamente todas ausentes, o dano extrapatrimonial foi pago de forma padronizada e por núcleo familiar/empreendedor, e há o posicionamento público oficial da empresa em sentido contrário, negando sua responsabilidade, os direitos violados e a condição das vítimas, deslocadas ou não.

A seguir, prossegue-se com a análise do caso e da reparação acordada, considerando o campo das políticas públicas e a temática dos direitos humanos e empresas.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO DE REPARAÇÃO INTEGRAL DE VÍTIMAS EM CASOS DE DESASTRES RELACIONADOS À ATIVIDADE EMPRESARIAL

Este capítulo tem como objetivo analisar o caso do desastre socioambiental em Maceió e o pactuado processo de reparação às vítimas a partir do campo das políticas públicas, especificamente com base na teoria dos Fluxos Múltiplos (John Kingdon, 2014) e na temática sobre direitos humanos e empresas (ONU, 2011).

O ponto central analisado no subcapítulo 3.4, a respeito da desigualdade entre os atores (vítimas, empresa e poder público), é também o fio condutor deste atual capítulo. Assim, primeiramente é apresentada a teoria de Fluxos Múltiplos e os seus principais conceitos, apontando a forma como ela auxilia na compreensão do caso e do processo de reparação pactuado.

Em seguida, considerando que o SGB apontou a conexão da subsidência com a mineração do sal-gema, discute-se a temática de empresas e direitos humanos, de modo a contextualizar o cenário político internacional e nacional no qual o desastre ocorre. O foco é a análise do processo de normatização das obrigações das empresas no tocante à proteção dos direitos humanos. Contata-se a existência de uma assimetria normativa, que impacta na forma de atuação das empresas, de fiscalização delas e na forma como as vítimas, deslocadas ou não, podem acessar à justiça e demandar sua reparação, caso sofram alguma violação. Discute-se também o papel da mineração na sociedade, considerando seus impactos socioambientais e sua contribuição econômica.

Amparado em Kingdon (2014), e em seu modelo teórico a respeito da possibilidade de mudança em relação às políticas públicas vigentes, discute-se sobre a janela política de oportunidade para a reparação integral. Como será explicado, não houve a convergência dos fluxos. Assim, não se alcança a reparação integral das vítimas no caso e não se evidenciam indícios de mudança legislativa em relação ao tema de direitos humanos e empresas e nem no modelo fiscalizatório (especialmente na mineração) predominante no Brasil.

4.1 O DESASTRE EM MACEIÓ SOB A TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS

John Kingdon, cientista político estadunidense, apresentou, na década de 1980, uma nova perspectiva de estudo para as políticas públicas. Partindo de uma longa e empírica pesquisa realizada nos Estados Unidos, com base em entrevistas e na análise de documentos, e

foco nas áreas de saúde e de transportes, no âmbito federal, seu objetivo foi analisar o processo de formulação de políticas públicas, considerando-o a partir de quatro fases: a) a formação da agenda; b) a especificação de alternativas para lidar com determinado problema; c) a escolha entre as alternativas disponíveis; e d) a implementação dessa decisão (Kingdon, 2014, p.2-3).

Com enfoque nas duas primeiras fases, a teoria apresentada propõe a análise de políticas públicas a partir de três fluxos, independentes entre si: 1) problemas; 2) soluções e alternativas; e 3) política. Nesse sentido, investiga-se os motivos por que alguns temas passam a ser entendidos como problemas públicos, as soluções escolhidas/formuladas para lidar com ele e as características do ambiente político em que esse processo ocorre. Caso haja um alinhamento entre esses três fluxos, abre-se temporariamente uma janela política (ou janela de oportunidade), que, mediante atuação do empreendedor político, pode ensejar a aprovação (ou não) de uma nova política pública, ou seja, de uma nova solução para uma situação entendida como problema público. Haveria, assim, a concretização da mudança na agenda (Kingdon, 2014; Capella, 2007; 2018, 2020).

A seguir, procede-se a análise detalhada sobre os aspectos centrais da teoria: seus três fluxos, a janela política, o empreendedor político e o processo de junção dos fluxos, resultando na aprovação de uma nova política. Para tanto, são utilizados o texto original do autor, em versão atualizada por ele mesmo (Kingdon, 2014), estudos sobre a teoria em si e análises de casos concretos realizados por outros pesquisadores com base nos fluxos múltiplos (Dolan, 2021; Dolan, Blum, 2023; Henstra, 2010; Faling, Biesbroek, 2019; Capella, 2007, 2020; Birkland, 1997, 1998; *DeLeo et al.*, 2021). Para evitar imprecisões linguísticas e conceituais, são apresentados os termos originais usados pelo autor e a tradução que está sendo adotada nesta pesquisa. A análise é apresentada de forma resumida, ao final, na Figura 5.

O primeiro fluxo, denominado *problems stream*, aqui traduzido como fluxo dos problemas, é direcionado para análise de um questionamento central e inicial da teoria, baseado no conceito de “ideias”: “o que faz com que pessoas, dentro e fora do governo, prestem atenção a certos assuntos e não a outros?”¹⁸⁶ (Kingdon, 2014, p.1). Muitos temas estão na ordem do dia, disputam a atenção dos políticos e são candidatos a serem entendidos como problemas públicos, adentrando, assim, ao identificado pelo autor como agenda governamental: “lista de matérias

¹⁸⁶ Tradução livre da autora a partir do original: “what makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others?”.

ou problemas aos quais os oficiais governamentais, e as pessoas fora do governo associadas a esses oficiais, estão prestando séria atenção em um dado momento”¹⁸⁷ (Kingdon, 2014, p.3).

Não há espaço nem recursos (econômicos, físicos, humanos, temporais, entre outros), contudo, para se lidar com todos estes potenciais problemas públicos simultaneamente, sendo necessário um segundo processo de filtragem. Há, assim, a formação de uma agenda decisória, composta por um grupo mais seleto de problemas públicos, os quais estão de fato sendo considerados e para os quais estão sendo ativamente buscadas e negociadas soluções (Kingdon, 2014, p. 3; 142; Capella, 2020, p.1.499-1.502).

Neste processo social de identificação e seleção de problemas públicos, atuam de forma isolada ou combinada alguns elementos, que influenciam os atores em suas percepções. O primeiro são os indicadores, por exemplo, de taxas de mortalidade infantil, nível de alfabetização e índice de violência, que são formas específicas de se retratar algo que já estava acontecendo na sociedade. Eles auxiliam a interpretar uma determinada situação e a mensurar sua magnitude (Kingdon, 2014, p. 90-94).

Em seguida, o autor aponta para a influência dos “*focusing events, crises e symbols*”, aqui traduzidos como eventos (“focais”), crises e símbolos. Esses elementos, exemplificados a partir de um desastre ambiental, um acidente aéreo ou uma crise financeira, auxiliam a colocar o foco em uma determinada questão, que também já preexistia. Eles reforçam uma percepção já existente do problema, reiterando a necessidade de abordá-lo, de buscar soluções, funcionando, assim, como um aviso. Várias ocorrências do mesmo tipo, por sua vez, como um segundo ou terceiro acidente aéreo, evidenciam que não se trata de um acontecimento isolado e canalizam mais atenção àquele tema (Kingdon, 2014, p. 94-99).

Pesquisando em relação ao papel dos eventos no processo de definição da agenda política, Birkland apresentou uma definição mais precisa a respeito de um “*focusing event*”, entendido como

Um evento (focal) é um evento repentino; relativamente incomum; que pode ser razoavelmente definido como prejudicial ou que revela a possibilidade de danos futuros potencialmente maiores; tem danos concentrados em uma área geográfica particular ou em uma comunidade de interesse; e que é conhecido simultaneamente pelos decisores políticos e pelo público¹⁸⁸ (Birkland 1998, p. 54).

¹⁸⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.

¹⁸⁸ Tradução livre da autora a partir do original: “A focusing event is an event that is sudden; relatively uncommon; can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of potentially greater future harms; has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and that is known to policy makers and the public simultaneously”.

Esses eventos, portanto, em razão do potencial danoso e/ou dos danos que efetivamente causam, atraem a atenção dos atores – políticos e não políticos – para determinado tema. Eles revelam falhas nas políticas existentes. No entanto, os efeitos que podem produzir, no sentido de criar espaço político para se debater a respeito de novas soluções e pressionar por mudanças na agenda, podem variar de acordo com sua recorrência, os tipos e as magnitude dos danos causados, o fato de serem fruto de negligência e falha humana ou realmente algo repentino e inesperado, a indicação de quem são os seus responsáveis (Birkland, 1998, p. 53-57; DeLeo, 2021, p. 7-9, Henstra, 2010). Este é um ponto bastante importante na análise do caso do desastre em Maceió, e será retomado mais adiante, considerando a ocorrência prévia dos desastres socioambientais em Mariana e Brumadinho, ambos relacionados à mineração.

Por fim, há um terceiro elemento que auxilia na identificação dos problemas públicos: o “*feedback*”. São as respostas que o governo recebe da sociedade sobre o que tem sido ou não realizado, seja por meio de pesquisas de opinião, manifestações informais, percepções dos burocratas e/ou monitoramento sistemático sobre determinada política pública (Kingdon, 2014, p. 100-103).

Outro elemento presente neste processo de definição dos problemas públicos é a interpretação que se faz acerca da situação. Ou seja, não obstante a existência de indicadores, ocorrência ou não de uma crise, de um *feedback* sobre um programa, Kingdon (2014, p.110) destaca o elemento interpretativo e que “os valores que uma pessoa traz na observação desempenham um papel importante na definição do problema”¹⁸⁹. A este respeito, Capella (2007, p. 90) pontua que o “essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação [...]”. Portanto, mesmo que existam elementos objetivos que direcionem a atenção para determinadas questões, o processo de construção social daquela situação como um problema público engloba avaliação subjetiva, de percepção e interpretação dos atores envolvidos (Dolan, Blum, 2023, p. 8-9).

O segundo fluxo (*policy stream*), aqui traduzido como o fluxo das soluções e alternativas, é aquele no qual são analisadas possíveis formas de se abordar um problema percebido. Muitas ideias, geradas por comunidades de especialistas (grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, assessores de atores públicos, entre outros), estão à disposição para seleção, no que foi indicado como “*policy primeval soup*”. Adota-se, aqui, a tradução apresentada por Capella (2007, p. 91), de “caldo primitivo de políticas”.

¹⁸⁹ Tradução livre da autora a partir do original: “the values one brings to an observation play a substantial role in a problem definition”.

Diante de tantas possibilidades de solução, ocorre um processo de “*soften up*” (suavização), que consiste na persuasão dos demais atores envolvidos (outros especialistas, atores políticos e/ou públicos em geral) sobre a ideia mais viável. Isso é realizado por meio de apresentação, difusão, debate e maturação das propostas, considerando-se critérios como viabilidade técnica e orçamentária, tempo e detalhamento dos procedimentos de implementação, rol de recursos necessários, adequação aos valores partilhados por aquelas comunidades de especialistas, antecipação a respeito de críticas e restrições que poderão ser feitas. Ao longo do tempo, ocorrem mutações e recombinações dessas ideias, o que resulta em um rol menor de propostas, baseadas em alternativas fortalecidas, viáveis e sobreviventes, com exclusão daquelas entendidas como inviáveis ou não mais aceitas (Kingdon, 2014, p. 116-143).

O terceiro fluxo, denominado *politics stream* e traduzido como fluxo da política, é centrado na barganha e na negociação política, a respeito das eventuais e viáveis soluções para os problemas percebidos. Este fluxo tem elementos próprios, que influenciam a receptividade dos atores políticos a respeito de mudanças na agenda (Kingdon, 2014, p.145-164; Dolan, Blum, 2023, p. 10-11).

Um primeiro elemento desse terceiro fluxo é o sentimento ou humor nacional sobre certo tema em dado período: ser a favor de medidas mais rígidas contra a corrupção ou ser contra a imposição de restrições para os casos de aborto permitidos por lei. Ele pode ensinar “algo semelhante ao ‘solo fértil’ para algumas ideias ‘germinarem’ [...]”. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras ideias” (Capella, 2007, p. 93).

As forças políticas organizadas são o segundo elemento e consistem no posicionamento de partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesse sobre determinado tema e a forma ele é tratado pelas políticas vigentes. Há interesse na mudança da agenda ou na manutenção do que já está sendo feito? O terceiro elemento são as mudanças governamentais: trata-se dos aspectos referentes ao governo em si, cuja alteração pode influenciar na agenda, por exemplo, por meio da nomeação de um novo ministro, mais ou menos disposto a lidar com certo assunto, ou um novo mandato do executivo, trazendo um diferente programa de governo, com outras prioridades (Kingdon, 2014, p. 145-164).

Havendo o processo de convergência destes três fluxos, cria-se uma oportunidade de mudança, denominada *policy window* (janela de oportunidade ou janela política): “um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e está disponível na comunidade de

especialistas, uma mudança política torna o momento adequado para a mudança, e as potenciais restrições não são severas”¹⁹⁰ (Kingdon, 2014, p. 165).

Esse momento oportuno, essencialmente curto e transitório, pode resultar na inclusão de um novo tema na agenda decisória e a aprovação de uma certa solução. Neste processo, é essencial a atuação dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*), pessoas que estão dispostas a investir seu tempo na difusão e na defesa de determinadas ideias viáveis para os problemas percebidos. Eles aproveitam a abertura da janela de oportunidade – seja por meio do fluxo dos problemas, como um evento, uma crise e/ou a publicação de um novo indicador, seja por meio do fluxo da política, com uma mudança no governo ou atuação de um determinado grupo de interesse – e articulam o efetivo acoplamento/conexão dos fluxos (*coupling*), aproximando e unindo problemas às soluções, no momento político propício (Kingdon, 2014, p. 145-164; Henstra, 2010, p. 243-246; Dolan, 2021; Faling, Biesbroek, 2019).

Dolan e Blum (2023) entendem o acoplamento/conexão dos fluxos como um processo complexo, composto por fases ou subprocessos (maturar de cada fluxo e acoplamentos parciais) e que caracteriza o cerne desta teoria. A conexão total dos fluxos depende diretamente da atuação do empreendedor político, que emprega diferentes estratégias para tentar efetivá-la: atuação antes mesmo da abertura da janela política, buscando conexões parciais entre os fluxos; formação de coalizões em prol de dada solução; enquadramento de determinada questão em uma certa categoria temática e/ou como urgente; junção de dois ou mais problemas e/ou soluções, de modo a obter maior apoio para a busca da resolução do caso; atualizações da solução englobando aspectos apoiados por outros grupos de interesse ou comunidade de especialistas; alerta sobre as consequências da não ação sobre aquele problema; entre outros (Dolan, Blum, 2023, p. 13-16; Dolan, 2021; Henstra, 2010, p. 245-246; Faling, Biesbroek, 2019, p. 530-531).

A seguir, apresenta-se a análise do caso da subsidência em Maceió, a partir desta teoria. Isso é feito considerando o já discutido nos subcapítulos 2.2 e 2.3, a respeito da percepção dos atores públicos envolvidos e na forma como isso resultou na definição do problema, e no subcapítulo 3.3, sobre os acordos de reparação, que representam a solução construída ao caso. O escopo da análise, portanto, é de viés mais local: territorialmente, foi em Maceió que o problema ocorreu e que as soluções foram negociadas e implementadas.

¹⁹⁰ Tradução livre da autora a partir do original: “A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it the right time for policy change, and potential constraints are not severe”.

Em relação ao primeiro fluxo, Kingdon (2014, p. 113-115), é claro ao pontuar a importância da percepção que se faz do problema. No entanto, essa interpretação, combinada ou não com eventos, crises, símbolos, indicadores e *feedback*, nem sempre é robusta a ponto de conseguir incluir o tema na agenda governamental e decisória. No caso da subsidência em Maceió, a percepção do problema é um ponto fundamental para compreensão da forma como o poder público tratou o problema.

Os desastres socioambientais ocorridos em Mariana e em Brumadinho, respectivamente, em novembro de 2015 e janeiro de 2019, são exemplos de eventos focais relacionados ao caso do desastre em Maceió: são inesperados, raros, perigosos, com significativo potencial danoso, restritos a uma área geográfica e foram conhecidos pelo poder público e pela sociedade simultaneamente (Birkland, 1997, 1998). São eventos com danos múltiplos (à vida, ambientais, sociais, econômicos, culturais, pessoais, psicológicos, espirituais, etc.), que afetaram diversos grupos e estão relacionados à atividade de mineração praticada por empresa privada. Eles trouxeram à discussão pública a questão da regulação e da fiscalização dessas atividades e a aceitabilidade a respeito dos riscos existentes. (Milanez et al, 2021; UFMG, 2021¹⁹¹).

O contexto do desastre de Maceió, especialmente a Fase 1 (2018-2019), pode ser lido a partir da ocorrência de dois eventos focais seguidos, relacionados ao mesmo tema (mineração e rompimento de uma barragem), no qual o segundo, a despeito de todos os múltiplos danos do primeiro, teve um número muito mais alto de vítimas fatais. Assim, exemplifica o exposto por Kingdon (2014, p. 94-100) sobre o fato de eventos focais e crises, ainda mais em ocorrências múltiplas, despertarem a atenção para questões pré-existentes, atuando como alertas e escalando a preocupação com aquela situação.

O cerne da preocupação do poder público, inclusive fazendo referências expressas e repetidas aos casos de Mariana e Brumadinho, era com a integridade e a segurança física das pessoas. Esse posicionamento é embasado nos alertas que estavam sendo realizados, pelo Serviço Geológico do Brasil (SGB) e pela Defesa Civil, a partir de dados, estudos técnicos e indicadores, sobre a aceleração do processo de subsidência e sobre o risco de um colapso abrupto do solo, agravado pela chegada da quadra chuvosa na região.

O afundamento do solo (processo de subsidência), conforme demonstrado nas exposições dos técnicos do SGB (Queiroz, 2019, Kuhlmann, 2023), é um processo que foi

¹⁹¹ Trata-se de uma edição da Revista da Universidade Federal de Minas Gerais, com 33 artigos específicos sobre os desastres de Mariana e Brumadinho. São análises a partir de diferentes perspectivas, mas que evidenciam a multiplicidade dos danos causados pelo desastre, os impactos da mineração e o processo de gestão do desastre.

gestado ao longo do tempo e cujas evidências apontam o início nos anos 2000. Nesse sentido, parte-se da compreensão que a subsidência, em si, não é uma ocorrência abrupta e repentina, como Birkland (1997, 1998) caracteriza um evento focal. No entanto, o tremor ocorrido em 2018, representando um sintoma do que se passava no subsolo e o desastre que já estava em curso, pode ser entendido como um evento focal, abrupto, inesperado, geograficamente restrito, potencialmente danoso, que foi conhecido pela população e autoridades públicas simultaneamente, deflagrando uma crise.

Esse momento crítico, que analisado em perspectiva mais ampla está inserido em um processo de desastre em andamento, chamou a atenção das autoridades públicas porque poderia efetivamente se conformar em um terceiro episódio ainda mais grave, no contexto de crises e símbolos anteriores (Mariana e Brumadinho), com potencial de danos à vida em proporções ainda maiores. Havia dados, relatórios e indicadores evidenciando o potencial destrutivo daquele evento. O *feedback* existente sobre as duas crises anteriores já apontava para o risco à vida das pessoas, as dificuldades em se reparar os múltiplos danos causados e a resistência do agente causador em assumir sua responsabilidade (Milanez et al, 2021; Dias, 2020).

Houve, assim, a abertura da janela de oportunidade, pelo fluxo dos problemas, que inseriu o caso do desastre em Maceió na agenda governamental e decisional. Havia urgência e os riscos estavam claros, caso não fosse adotada uma solução (Kingdon, 2014, p. 165-170). No entanto, diferentemente do contexto apresentado por Kingdon, que está baseado no âmbito federal, com participação direta dos poderes legislativo e executivo, no caso em Maceió, esses atores foram coadjuvantes, quiçá ausentes. Eles não se envolveram nas discussões específicas com a empresa, a respeito das regras de realocação (deslocamento) e reparação integral.

No tocante ao segundo fluxo, o ator público que protagonizou o processo de construir uma solução viável e persuadir os envolvidos sobre a sua aceitabilidade foi a Força-Tarefa (vide subcapítulos 2.2. e 3.3). Sua percepção do problema era baseada precipuamente na proteção da vida das pessoas, a partir de sua competência legal para atuar com foco na responsabilização do agente causador. Trata-se, assim, de uma comunidade de especialistas formadas pelas instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, que a partir de suas atribuições legais e do previsto na legislação brasileira sobre diversos temas, como responsabilidade civil, danos ambientais, danos coletivos, direitos individuais homogêneos, danos extrapatrimoniais etc., apresentaram uma proposta de solução.

Este é um aspecto importante, porém óbvio e, talvez por isso, pouco explorado na análise de Kingdon. Não obstante a viabilidade técnica e orçamentária, o alinhamento aos valores dos especialistas, a não existência de restrições, as condições de sua implementação e

eficiência (Kingdon, 2014, p. 131-139), há o aspecto da viabilidade jurídica da proposta, uma vez que a solução precisa estar alinhada ao enquadramento jurídico do tema no Brasil.

O processo de reparação no caso em Maceió envolvia direitos individuais e coletivos. No entanto, o procedimento jurídico para tutela desses direitos é diferente: por isso, soluções jurídicas distintas foram desenhadas e acordadas, com desdobramentos diversos. Em complemento, há o fato de que o processo de persuasão a respeito da viabilidade da solução foi realizado com o próprio agente causador do dano, uma vez que se tratava de âmbito extrajudicial, e sem a participação direta das vítimas, deslocadas ou não. Esses aspectos já foram analisados nos subcapítulos 2.2, 2.3, 3.3 e 3.4, mas reitera-se o alegado pelas autoridades públicas a respeito da negociação com a empresa Braskem, o processo de convencimento e as ponderações sobre vantagens e desvantagens em se buscar uma solução consensual, uma vez que uma decisão judicial, embora compulsória, poderia prolongar a discussão e não atenderia às necessidades imediatas que se apresentavam.

No aspecto mais urgente, que era a realocação (deslocamento), a solução inicial envolvia uma etapa coletiva, em que todos seriam realocados às custas do agente causador (Braskem), com posterior apuração individual dos danos de cada núcleo familiar/empreendedor, já assegurada a integridade física dos envolvidos, ou seja, das vítimas, deslocadas ou não. Um ponto significativo do processo de persuasão foi a ampliação da área em que seria realizada a realocação, uma vez que a empresa propunha um programa somente restrito à área de resguardo e havia necessidade de que a realocação abrangesse toda a área de risco definida pelos órgãos públicos e constante nos mapas oficiais. A realocação seria custeada pela empresa, assim como o auxílio-aluguel. Além disso, foi regulada a reparação pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Neste acordo, que criou o Programa de Compensação Financeira (PCF), houve manifestação expressa no sentido de que a empresa Braskem não reconhecia sua responsabilidade pelo desastre ocorrido. Trata-se de aspecto simbólico, porém com repercussões práticas, que poderia projetar o Programa como benesse e liberalidade da empresa e não como direito das vítimas, deslocadas ou não. Isso impactou no processo de reparação, notadamente em relação às medidas de satisfação. Ademais, o imóvel passou a ser de propriedade da empresa (agente causador) e ela acabou organizando a forma como a reparação seria implementada (prazos, forma de avaliação dos imóveis, padronização do dano moral, sigilo a respeito das negociações e dos acordos, entre outros aspectos já analisados).

Em relação aos danos coletivos, foi apontada a necessidade de estudos técnicos para mensuração dos danos, com apresentação das propostas de mitigação e compensação. Mesmo

assim, os valores da indenização financeira já estavam estimados e constavam nos Acordos 2, 3 e 4 assinados, diferentemente do previsto para a reparação individual (Acordo 1), em que não se mencionavam valores. Especificamente em relação à estabilidade do solo e aos procedimentos com as minas, também foram propostas soluções, a serem canceladas pelos órgãos técnicos específicos, como ANM e IMA/L. Há, portanto, uma atuação conjunta da Força-Tarefa com outras comunidades de especialistas, das áreas ambiental, de mineração, de geologia e de engenharia, compondo as regras da solução buscada e acordada.

No terceiro fluxo, da política, houve uma importante mudança no governo executivo municipal, mas que ocorreu a partir de janeiro de 2021, não influenciando, portanto, a assinatura dos Acordos 1 e 2 com a empresa. O que havia, na verdade, era o não envolvimento da prefeitura de Maceió nas negociações com a empresa e nem na assinatura dos acordos. Com a nova gestão do prefeito João Henrique Caldas, há uma nova abertura da janela política, com a oportunidade de o problema ser tratado de forma diferenciada e mudança na agenda. Reitera-se que, aqui, a mudança da agenda é referente à forma como os acordos estavam sendo assinados com a empresa Braskem e, conseqüentemente, às regras da reparação integral.

A nova gestão municipal criou o Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e se aproximou inicialmente das vítimas, deslocadas ou não, promoveu suas demandas e era, inclusive, favorável à realocação (deslocamento) dos moradores do Flexal. No entanto, esse posicionamento foi sendo alterado. O GGI e a Prefeitura intensificaram as negociações com a empresa Braskem e a solução final adotada não promoveu mudanças no que estava sendo feito até então em relação à reparação: o PCF se manteve com as mesmas regras, a comunidade do Flexal não foi realocada (deslocada), a Prefeitura passou a integrar o acordo socioambiental (cancelando o que havia sido negociado pela Força-Tarefa) e ainda assinou acordo específico com a empresa, para reparação dos danos coletivos sofridos.

Em relação às forças políticas organizadas, um dos elementos deste terceiro fluxo, destaca-se a atuação coletiva e organizada das vítimas, deslocadas ou não, por meio de diversas associações formadas, seja em relação aos bairros, seja em relação aos temas envolvidos (Associação dos Empreendedores, Associação referente ao Pinheiro, Bebedouro, Bom Parto, Flexais e aos animais). Elas participaram de audiências públicas, fizeram atos públicos, procuraram autoridades públicas, expuseram danos sofridos, angústia e incertezas vividas.

Em 2019, quando não havia acordo com a empresa Braskem, o risco de colapso abrupto do solo era alto e o governo federal pretendia cortar o auxílio aluguel, já que a mineração (realizada por ente privado) tinha sido apontada como uma das causas da subsidência, havia uma pressão das vítimas para uma solução, a ser gestada pelos órgãos

públicos competentes e envolvendo a responsabilização da empresa Braskem. No entanto, como dito, essa mobilização não foi suficiente para garantir a participação direta delas no processo de negociação e persuasão da empresa a respeito da solução acordada. Posteriormente, também se mobilizaram cobrando alterações no PCF.

Entende-se que iniciativas da sociedade civil e do meio acadêmico, como documentários, repositórios de documentos, entrevistas, pesquisas e relatórios técnicos, evidenciando o sofrimento das vítimas, deslocadas ou não, a desigualdade na relação deles com a empresa ao longo do PCF e a necessidade de realocação (deslocamento) dos moradores do Flexal, são exemplos de ações convergentes à das vítimas, com intuito de alterar as regras de reparação pactuadas. Porém, mesmo com a nova gestão executiva na Prefeitura de Maceió, não houve força suficiente para promover mudança na agenda.

As iniciativas do poder legislativo, que se concentraram na criação de comissões para investigar o caso e na realização de audiências públicas, são também evidências de forças políticas organizadas. Elas mobilizaram partidos e atores políticos, nos níveis municipal, estadual e federal, para essa atuação baseada em questionamentos públicos e formais aos envolvidos (especialmente empresa e órgãos públicos fiscalizadores). Mesmo assim, não lograram êxito em catalisar essa força política à efetiva mudança da agenda em relação aos acordos realizados com a empresa e à reparação integral.

No tocante ao humor nacional, outro elemento deste terceiro fluxo, entende-se que se trata de um “humor local/regional”. As vítimas, deslocadas ou não, se organizaram coletivamente e demandaram uma solução dos órgãos públicos, que incluísse realocação (deslocamento) e reparação integral. Conforme os acordos foram sendo assinados, a mobilização das vítimas/sociedade civil continuou: foram apresentadas propostas de alteração no PCF, outras associações foram criadas, questionamentos foram feitos sobre a forma da condução da reparação, tanto no âmbito individual como coletivo, e novas demandas foram trazidas, como o dos Flexais e a questão dos animais. Havia um “sentimento local” que demandava a mudança na agenda, na forma como a reparação havia sido acordada. Mesmo com esforços convergentes, das vítimas, deslocadas ou não, sociedade civil e certos gestores públicos, a mudança na agenda não se materializou.

Diante do exposto, contata-se que a teoria dos Fluxos Múltiplos é uma lente de análise viável a respeito do desastre socioambiental em Maceió e da reparação integral. Houve uma percepção do problema, que baseada em eventos e crises anteriores, indicadores e *feedbacks*, alertava sobre o perigo à vida e à integridade física das pessoas. O caso se tornou um problema público e adentrou à agenda governamental e decisional.

A solução viável foi alcançada a partir de um processo de discussão direto com a empresa, por se tratar de uma negociação extrajudicial. A urgência do problema demandou uma resposta rápida e efetiva, que retirasse as pessoas da área de risco, o que de fato ocorreu e preservou vidas. Além disso, o ponto de destaque é a viabilidade técnica e jurídica da solução, conforme regras do ordenamento jurídico brasileiro a respeito dos temas envolvidos e das atribuições legais dos atores públicos para conduzir esse procedimento de negociação.

A percepção que se teve a respeito do caso é legítima e se concentrou em uma questão fundamental, de preservação da vida das pessoas. Quando houve um primeiro momento de abertura da janela política, a partir do fluxo dos problemas, a junção dos três fluxos convergiu para a assinatura dos acordos com a empresa. O que pode ser entendido como a mudança na agenda, nos termos teóricos propostos por Kingdon, foi justamente o consenso extrajudicial com a empresa, evitando um embate judicial moroso e apresentando uma solução imediata, para preservar a vida das pessoas.

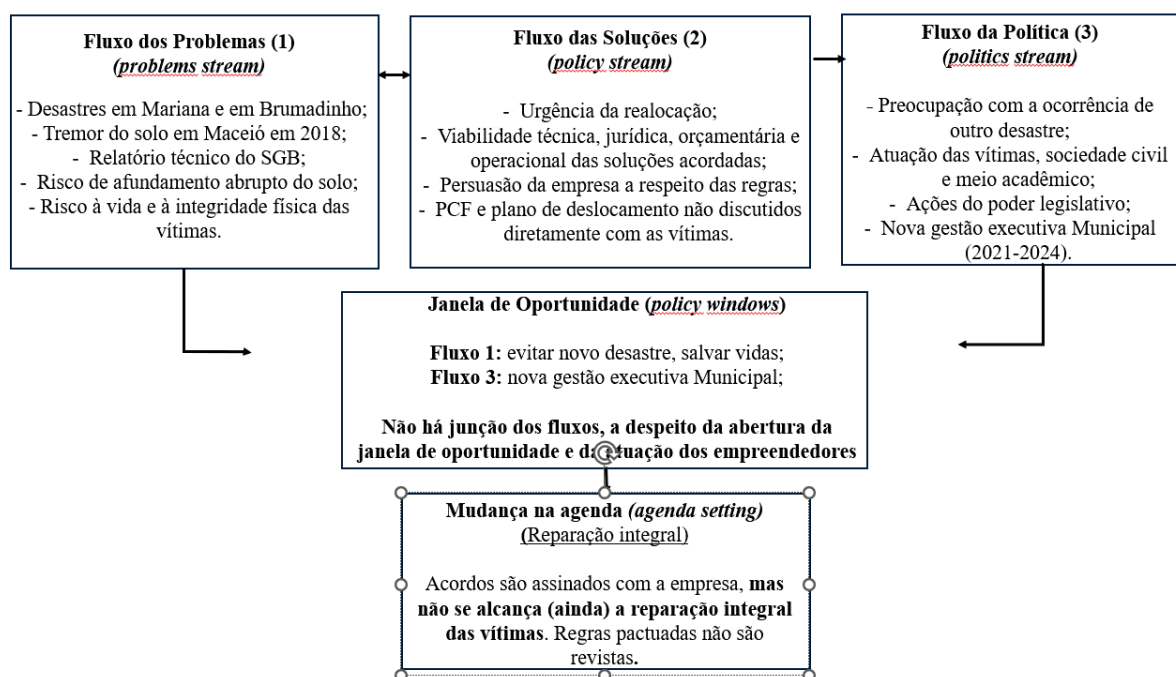
No segundo momento de abertura da janela política, agora a partir do fluxo da política, com o novo governo da Prefeitura de Maceió (Fase 2, a partir de 2021), houve uma outra aproximação entre os fluxos: a nova gestão se mostrou aberta à demanda das vítimas, deslocadas ou não, que pressionavam coletivamente por mudanças em uma parte da solução acordada (indenizações, especialmente no âmbito individual). A urgência em relação à realocação (deslocamento) já não subsistia na mesma intensidade: a área estava, de fato, sendo desocupada e diversas medidas de estabilização do solo estavam sendo tomadas. O foco passou a ser a reparação dos danos, cujo processo de execução estava sendo realizado por meio de uma relação desigual, entre empresa e vítimas. Ademais, a própria realocação havia gerado novas questões (como a situação dos Flexais), que precisavam ser analisadas. A mudança na agenda buscada naquele momento significava, assim, uma revisão em termos previamente pactuados com a empresa sobre a reparação. Isso, porém, não ocorreu. Os acordos foram mantidos e continuam sendo cumpridos.

Dois atores públicos que somaram força à essa demanda das vítimas, deslocadas ou não, foram a Defensoria Pública Estadual e o Governo Estadual de Alagoas, que buscaram a via judicial para questionamento dos acordos realizados com a empresa, por exemplo, a respeito dos Flexais, da regra de transferência da propriedade do imóvel desocupado à Braskem e das indenizações pactuadas com o Município. Até o momento, essa estratégia de atuação não conseguiu promover mudanças nos acordos.

Portanto, em relação ao objetivo central desta pesquisa, que é a análise do processo de reparação integral das vítimas, agora com base no marco teórico proposto por Kingdon (2014),

conclui-se que, nos dois momentos em que houve aproximação dos fluxos e abertura da janela política, não se alcançou (ainda) o horizonte da reparação integral, consoante entendimento do sistema interamericano de direitos humanos. A seguir, apresenta-se o Figura 5, com resumo desta análise.

FIGURA 5 - RESUMO DA ANÁLISE DO CASO PELA TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS (KINGDON, 2014)



Fonte: a autora (2025), com base em Capella (2007, p. 98) e em Metten *et al.* (2015, p. 931).

Esta análise a partir da teoria de fluxos múltiplos esteve focada, até o momento, no âmbito local, considerando a territorialidade do problema, das soluções e da reparação executada. No entanto, o desastre ocorrido em Maceió está inserido em contextos mais amplos. Primeiramente, porque o caso versa sobre mineração, direitos humanos e empresas, assuntos que extrapolam os limites – jurídicos, políticos, sociais, econômicos e geográficos – do Município de Maceió e do Estado de Alagoas e, por isso, são tratados no âmbito nacional (esfera legislativa federal) e internacional.

Em segundo, porque essas relações locais entre os atores envolvidos (vítimas, empresa e Estado), essencialmente assimétricas, e que impactaram em todo o ciclo do desastre, são também influenciadas por questões nacionais e internacionais, como a relação entre Estados, o direito internacional, a relação entre Estados e empresas, os fluxos de investimentos internacionais e a mineração no contexto global.

Assim, a seguir, inicia-se a análise deste contexto mais amplo, em que aspectos internacionais e nacionais sobre mineração, direitos humanos e empresas ajudam a explicar as causas e consequências do desastre ocorrido em Maceió, a atuação do poder público e a reparação acordada.

4.2 DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS: TENTATIVAS DE NORMATIZAR A RELAÇÃO

A proposta de normatização da relação entre empresas e direitos humanos é oriunda da década de 1970 (Homa, 2018b; 2021b; Deva, 2020; Moreira, 2020), momento em que já estavam institucionalizados os sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos, por meio dos quais os Estados poderiam ser responsabilizados internacionalmente por tribunais, em razão de violações de direitos humanos (Conselho da Europa, 1950; ONU, 1966a, 1966b; OEA, 1966).

Já estavam estabelecidos, portanto, procedimentos que permitiam o acesso direto da vítima a instâncias internacionais (comissões, comitês e cortes) para proteção e garantia de seus direitos, constituindo-se, segundo Cançado Trindade, no “grande legado da evolução do Direito a partir de meados do século passado” (2018a, p. 835). Este processo histórico ao longo do século XX, de formação dos tribunais internacionais de direitos humanos, para julgamento de Estados e indivíduos, consolida “a personalidade e a capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana [...] [e contribui para] assegurar a centralidade das vítimas no processo legal internacional” (Cançado Trindade, 2013, p. 48).

As acusações internacionais aos Estados sobre violações de direitos humanos poderiam envolver casos em que o próprio ente público, por meio da atuação ou omissão de seus agentes, violou direitos, ou casos em que o ato foi praticado por terceiro, sem a devida fiscalização ou atuação estatal para evitar o ocorrido. Este terceiro poderia englobar tanto indivíduos quanto organizações privadas.

Com base nesta perspectiva da humanização do direito internacional, com foco na pessoa humana como sujeito do direito internacional (Cançado Trindade; 2013; 2018a), será apresentado o processo de tentativa de normatização internacional dos deveres das empresas em relação aos direitos humanos, caracterizado pela disputa entre abordagens voluntárias (*soft law*) e compulsórias (*hard law*) (Annoni, 2020, 2021; Bragato, Silveira Filho, 2021; Deva, 2012, 2020; Hamm, 2022; Muchilinski, 2021; Ramina, Souza, 2022; Ramiro, Gonzalez, 2016; Ruggie, 2014, 2017; Wolfsteller, Li, 2022).

Em seguida, é realizada uma análise dos mecanismos voluntários e compulsórios, discutindo-se sobre como essas possibilidades de proteção jurídica ao ser humano são também fruto de um determinado contexto histórico e social, baseado em relações assimétricas de poder (Chimni, 2006; Dehbi, Martin-Ortega, 2023; Bragato, Silveira Filho, 2021; Hamm, 2021; Ramina, 2018; Ramina, Souza; 2022; Saldanha, 2020; Sierra-Camargo, 2014). Este contexto também é analisado com base no conceito de “arquitetura jurídica da impunidade” (Bragato, Silveira Filho, 2021; Homa, 2018b; Ramiro, 2015; Ramiro, Gonzales 2016; Zubizarreta, Gonzales, Ramiro, 2019).

Os resultados encontrados evidenciam a existência de lacunas regulatórias importantes, que representam um obstáculo para a reparação das vítimas e para o processo de humanização do direito internacional. Os mecanismos atuais existentes são insuficientes para a devida proteção ao ser humano e, por isso, entende-se que novas abordagens são necessárias. Por fim, apresenta-se a relação entre esse cenário e a atuação de empresas extrativistas, discutindo-se sobre a mineração na América Latina, no Brasil e em Maceió.

4.2.1 O processo de regulação entre direitos humanos e empresas¹⁹²

A relação entre direitos humanos e empresas pode ser dividida em três grandes fases, denominadas de: negócios ou direitos humanos (*business or human rights*), negócios e direitos humanos (*business and human rights*) e negócios de direitos humanos (*business of human rights*) (Deva, 2020, p.1).

A primeira fase, em que há uma suposta contradição entre negócios e direitos humanos (ou um ou outro), também pode ser denominada de modelo da primazia do acionista (*shareholder primacy*) e se caracteriza pela definição dos objetivos do negócio exclusivamente pelos interesses dos acionistas (lucro), sem qualquer outro horizonte, por exemplo, social ou ambiental. Sobre este modelo, Ruggie, Rees e Davis (2021, p.184-185) destacam a relação com a Escola de Chicago e as práticas neoliberais do período, amplamente adotadas pelos governos de Margareth Thatcher e Ronaldo Reagan.

Ainda assim, a partir da década de 1970, começaram a surgir iniciativas e tentativas de regulação desta relação: adentra-se na segunda fase, de “conciliação” entre negócios e direitos humanos (*business and human rights*). São exemplos dessa fase as Diretrizes para

¹⁹² Adota-se aqui a terminologia usada pelo Homa (2018b) e por Roland (2024), de se referir primeiramente ao tema dos direitos humanos e depois às empresas, destacando-se a prevalência da perspectiva humanista.

Empresas Multinacionais¹⁹³, elaboradas, em 1976, e constantes na Declaração da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais e a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social¹⁹⁴, publicadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1977, cujo objetivo era oferecer “às empresas multinacionais, aos governos, às organizações de empregadores e de trabalhadores, orientações em matéria de emprego, formação, condições de trabalho e de vida, e de relações laborais (OIT, 2017, p. V).

Já no âmbito específico das Nações Unidas, um evento que contribuiu sobremaneira para inserção do debate sobre direitos humanos e empresas na agenda foi o discurso do presidente Salvador Allende, na Assembleia Geral, em 1972, com a denúncia sobre as pressões sofridas, por seu governo, das multinacionais e a disparidade de poder entre elas e os Estados (Homa, 2018b, p. 9; 2020; Roland, 2024, p 2-3.)¹⁹⁵

Em 1974, houve a criação da Comissão das Nações Unidas sobre Corporações Transnacionais, com foco na elaboração de um código de conduta para essas corporações. Em 1983, foi apresentada uma proposta do documento, com clara menção às obrigações das empresas de respeitar a soberania nacional, assim como os direitos humanos e as liberdades fundamentais nos Estados que operam, além de menção à obrigação de não cooperação, direta ou indireta, com o então regime de *apartheid* na África do Sul (UN, 1983).

Na década de 1990, a proposta deste código de conduta foi rejeitada e outras duas iniciativas são inseridas na pauta da ONU. As discussões versavam sobre a adoção de medidas voluntárias ou medidas compulsórias, materializadas, respectivamente, pelo Programa *Global Compact* (Pacto Global) e pelo rascunho de um documento denominado “Normas” (Deva, 2020, p. 4; Hamm, 2021, p. 111-112; Moreira, 2020, p.4.; Roland, 2024, p. 2-5).

A denominação “medida voluntária”, ou *soft law*, se refere ao fato de serem normas de cumprimento facultativo, não havendo qualquer tipo de sanção caso não sejam implementadas ou não se obtenha determinado resultado com a sua implementação. Insere-se, portanto, no campo da discricionariedade do agente. A expressão “medida compulsória” ou *hard law*, por sua vez, refere-se ao caráter obrigatório (vinculante) da norma, havendo

¹⁹³ Este documento já passou por várias atualizações, sobre as quais serão comentadas mais adiante.

¹⁹⁴ Este documento foi atualizado e, atualmente, encontra-se na quinta edição, aprovada em 2017 (OIT, 2017).

¹⁹⁵ A título de complementação, destaca-se que no âmbito específico das Nações Unidas, Deva (2020, p. 3-5) classifica os períodos de discussão do tema direitos humanos e empresas em quatro fase distintas. A primeira de 1972 a 1992, a segunda no período de 1998 a 2004, a terceira de 2005 a 2011 (mandato de John Ruggie) e a quarta de 2014 até hoje, marcada pela tentativa de negociação de um tratado vinculante sobre o tema.

fiscalização e responsabilização (seja sanção criminal, civil ou administrativa), caso não sejam cumpridas (Saldanha, 2019; Bright *et al.*, 2020, p. 669-670; Ramina; Souza, 2022, p. 197-204).

O Pacto Global foi uma proposta inicialmente apresentada pelo então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, no Fórum Econômico Mundial, em Davos, em 1999. Posteriormente, diante da repercussão positiva, foi transformado em um programa (de adesão voluntária), cujo objetivo era mobilizar global e voluntariamente empresas e seus *stakeholders*, para uma ação empresarial responsável, baseada em dez princípios sobre direitos humanos, trabalho, meio ambiente e práticas contra corrupção (United Nations Global Compact, 2023c). Segundo Ruggie (2017, p.10), trata-se de um mecanismo de engajamento, que cria uma plataforma comum de valores, princípios e ideias e complementa outras iniciativas e abordagens sobre o tema.

As “Normas” se referiam à proposta de um documento juridicamente vinculante sobre responsabilidade das corporações transnacionais e outras empresas com relação aos direitos humanos, elaborado no âmbito de um Grupo de Trabalho, designado em 1998, pela Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. O texto apontava expressamente as obrigações legais das empresas na promoção e no respeito aos direitos humanos, bem como sobre os mecanismos de reparação. Ele foi aprovado pela referida submissão. No entanto, ao ser submetido para análise da então Comissão de Direitos Humanos (atualmente, Conselho de Direitos Humanos), ele foi rejeitado (Deva, 2012 p. 102; Ruggie, 2017, p. 8-9; Hamm, 2021, p. 111-112; Muchlisnki, 2021, p. 220-221).

Destas duas iniciativas, o Pacto Global foi a única de fato implementada e consolidada como um Programa, caracterizando a prevalência da abordagem voluntarista e do tom de conciliação. Neste contexto, em 2005, John Gerard Ruggie foi apontado como Representante Especial do Secretário Geral para Direitos Humanos, Empresas Transnacionais e Outros Negócios, com o objetivo de avançar a discussão. O mandato inicial era de dois anos e foi renovado duas vezes, de modo que o trabalho fosse aprofundado:

Em 2008, em seu segundo informe, Ruggie identifica que a principal causa para a relação entre empresas e direitos humanos surge a partir de lacunas de governabilidade criadas pela globalização. A partir deste ponto, elabora uma estrutura para empresas e direitos humanos no âmbito global, baseado em três pilares: proteger, respeitar e reparar. Este segundo informe foi aprovado pelo Conselho de Direitos Humanos nesse ano, prolongando-se o mandato de Ruggie com o fim de operacionalizar e promover esta estrutura¹⁹⁶ (Annoni, 2021, p. 115).

¹⁹⁶ Tradução livre da autora a partir do original: “El 2008, en su segundo informe, Ruggie identifica que la principal causa para la relación entre empresas y derechos humanos surge a partir de lagunas de gobernabilidad creadas por la globalización. A partir de ese punto, elabora una estructura para empresas y derechos humanos en el ámbito global, basado en tres pilares: proteger, respetar y reparar (ONU 2008). Este informe fue aprobado por el Consejo

Em 2011, ele encerrou seu mandato, apresentando os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, baseados nesta estrutura tríplice previamente indicada: Pilar 1, das obrigações dos Estados em proteger os direitos humanos (princípios 1 a 10), Pilar 2, do dever das empresas em respeitar direitos humanos (princípios 11 a 24) e Pilar 3, do acesso das vítimas aos mecanismos de reparação, sejam eles judiciais ou extrajudiciais (princípios 25 a 31). A base do Pilar 2, para que as empresas respeitem os direitos humanos, é o procedimento de devida diligência, a ser analisado mais adiante neste subcapítulo (4.2.1).

Em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos aprovou os Princípios. Em seguida, foi estabelecido um Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos, responsável por auxiliar na implementação dos Princípios no âmbito nacional, por meio da adoção de Planos Nacionais (Roland; Soares; 2020, p. 36-37), com foco, portanto, na responsabilidade social e no voluntarismo das empresas em aderir a esta proposta.

A aprovação dos Princípios pode ser entendida como um novo período nesta relação entre direitos humanos e empresas, que continua na lógica voluntarista, mas, agora, a partir de marcos institucionalizados. Segundo Muchilinski (2021, p. 219-220), trata-se de um “voluntarismo institucionalizado”, que procura influenciar as empresas em relação aos direitos humanos, mas não lidam com a responsabilidade jurídica internacional por violações neste campo.

Os Princípios foram concebidos a partir de uma perspectiva múltipla, considerando um sistema variado de governança: o público, baseado em leis internas e internacionais; o civil, que engloba todos aqueles relacionados a um negócio (*stakeholders*) e o sistema social de compliance; e o corporativo, que se relaciona aos mecanismos internos das empresas, incluindo o gerenciamento de risco (Ruggie, 2014, p.196; 2017, p.11-13). Assim

[...] o desafio era tentar formular uma plataforma normativa sobre quais os três sistemas de governança poderiam estar mais alinhados em relação aos negócios e direitos humanos, compensassem suas respectivas deficiências e comessem a desempenhar papéis que se reforçam mutuamente, e a partir dos quais mudanças cumulativas significativas poderiam evoluir ao longo do tempo.

Para promover esse alinhamento, os UNGPs [*United Nations General Principles*] se valem dos diferentes discursos e lógicas que refletem os diferentes papéis sociais que cada sistema de governança desempenha na regulação da conduta corporativa.¹⁹⁷ (Ruggie, 2017, p. 12).

de Derechos Humano en ese año, prolongando el mandato de Ruggie con el fin de operacionalizar y promover tal estructura”.

¹⁹⁷ Tradução livre da autora a partir do original. “The challenge was to try and formulate a normative platform on which the three governance systems could be better aligned in relation to business and human rights, compensate for their respective shortcomings, and begin to play mutually reinforcing roles out of which significant cumulative

Este aspecto da “governança policêntrica” (Ruggie, 2017, p. 11-13) é essencial para a discussão a respeito da reparação integral. Não obstante seja um sistema múltiplo, que articula diversas modalidades de governança, caso haja um episódio de violação de direitos humanos por empresa, a investigação, a responsabilização do agente causador e a reparação às vítimas serão implementadas conforme as leis internas aplicáveis ao território do evento ocorrido. Segundo Fachin *et al.* (2016), trata-se, portanto, de um “ponto cego” do direito internacional dos direitos humanos, que ainda não superou o paradigma estatocêntrico e não implementou mecanismos formais e vinculantes de responsabilização internacional de empresas.

Assim, ainda que exista uma articulação entre diferentes modelos de governança, o caminho judicial de investigação, responsabilização e reparação depende da aplicação das normas vinculantes vigentes naquela jurisdição (governança pública). Isso, por sua vez, está relacionado com diversos outros aspectos da jurisdição interna, que serão analisados no subcapítulo seguinte (4.2.2): nível de proteção estabelecido por cada Estado, relações do Estado anfitrião com o suposto agente causador, papel atribuído àquela atividade econômica naquele contexto, estrutura jurídica do agente causador, entre outros. Neste contexto, é relevante a discussão sobre mecanismos vinculantes internacionais, os quais superem esse “ponto cego”, consigam equilibrar as diferenças oriundas dos variados contextos internos de cada Estado e estabeleçam um padrão protetivo mínimo ao ser humano, com obrigações comuns às empresas e aos Estados.

O momento atual da relação entre empresas e direitos humanos reside nesse ponto: ao mesmo tempo em que se atua em prol dos Planos Nacionais de implementação dos Princípios Orientadores, discute-se a possibilidade de adoção de um tratado (norma vinculante) sobre o tema, com regras sobre a responsabilização empresarial e a devida reparação às vítimas, nos casos de violações de direitos humanos. Considerando que há um sistema de governança policêntrica, as diversas e variadas medidas não deveriam ser entendidas como excludentes, mas complementares.

Em 2014, a partir da iniciativa de um grupo de Estados do Sul Global¹⁹⁸, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, foi criado o Grupo de Trabalho Intergovernamental para

change can evolve over time. To foster that alignment, the UNGPs draw on the different discourses and rationales that reflect the different social roles each governance system plays in regulating corporate conduct”.

¹⁹⁸ Trata-se de “um grupo de países africanos, de um grupo de países árabes, do Paquistão, Sri Lanka, Quirguistão, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Venezuela, Peru e Equador” (Homa, 2018b, p. 14).

negociação e elaboração do tratado sobre empresas e direitos humanos, por meio da Resolução nº 26/09 (UNHRC, 2024a).

Trata-se, portanto, de uma tentativa de abordagem diferenciada. Os Princípios foram elaborados sob o comando de um representante especial, que realizou “consultas” às partes interessadas, com amplo apoio dos estados ocidentais, em especial os europeus, e de atores do setor privado, como empresas, câmaras internacionais de comércio, associações e a própria OCDE. Já o tratado, está sendo discutido na forma clássica, por meio de negociações entre Estados, com apoio principalmente de Estados do Sul Global, especialistas e organizações da sociedade civil e atores com menor poder político e econômico (Hamm, 2022, p. 119-121).

Com foco específico nas negociações entre os Estados, Annoni e Squeff destacam que

[...] o OEIGWG [sigla em inglês para o Grupo de Trabalho Intergovernamental] gerou uma divisão clara entre Norte e Sul globais. Enquanto os Estados do Sul apoiaram a iniciativa, em especial a Delegação do Equador, os Estados do Norte, representados especialmente pela Delegação dos Estados Unidos e União Europeia, foram categoricamente contra. Equador citou o famoso caso Chevron-Texaco, em que a empresa estadunidense causou enormes prejuízos ao meio ambiente no Equador, mas seu patrimônio no país não era suficiente para indenizar as famílias desabrigadas ou mesmo o Estado, que acabou por arcar com todas as indenizações (CASSEL, 2019). Por sua vez, EUA e União Europeia alegaram que as empresas não têm personalidade ou capacidade jurídica internacional e, portanto, não podem assumir responsabilidades por meio de Tratados. E ainda, que a lei nacional não poderia ser aplicada extraterritorialmente; logo, a legislação de um Estado não poderia surtir efeitos obrigatoriamente em outro Estado, até mesmo porque isso traria várias desvantagens econômicas (Annoni; Squeff, 2020, p. 65)

Em consonância, Roland explica que as três primeiras sessões de negociação foram marcadas por questionamentos sobre o próprio mandato do Grupo de Trabalho e a dificuldade de financiamento. A partir da quarta sessão (2018), as negociações estão mais centradas a respeito do conteúdo do tratado e, atualmente, há um enfraquecimento da perspectiva puramente voluntarista:

Chega-se, assim, a um ponto chave da discussão. A defesa de padrões voluntários para regular as empresas, especialmente as transnacionais, com relação aos Direitos Humanos diminuiu, mas não a defesa dos Princípios Orientadores como paradigma fundamental a ser seguido, seja em nível internacional ou nacional. Como consequência, temos testemunhado a intensificação do desenvolvimento de Leis de Devida Diligência focadas no monitoramento das cadeias de valor e apoiadas nos Princípios 17 a 21 dos Princípios Orientadores (Roland, 2024, p. 8-9, grifo da autora).

As negociações continuam em andamento, tendo ocorrido a décima sessão em dezembro de 2024, com a publicação de um compilado das diversas alterações sugeridas. Para 2025, há um cronograma de consultas sobre temas importantes abordados na proposta do tratado (direito e proteção das vítimas, reparação, prevenção, responsabilidade internacional),

em preparação ao novo ciclo de negociação, a ocorrer em outubro de 2025 (UNHRC, 2024b; OEIGWG, 2024a, 2024b).

Constata-se que, ao longo destes 50 anos de discussão a respeito de direitos humanos e empresas, as propostas debatidas estavam baseadas nessa perspectiva dicotômica, entre medidas voluntárias e compulsórias. Não obstante um possível entendimento, inclusive trazido por Ruggie (2014, 2017), sobre uma governança policêntrica com iniciativas complementares, o que tem prevalecido até o momento são as medidas voluntárias e, dentre elas, destacam-se os Princípios de Ruggie (Bragato, Silveira Filho, 2021, p.50-55; Pamplona, 2019, p. 286-287).

Quijano e Lopez (2021, p.13), assim como Dehbi e Martin-Ortega (2023, p. 1-2), por sua vez, entendem que a fase atual, mais de dez anos após a aprovação dos Princípios, é caracterizada por um movimento gradual de adoção de mecanismos compulsórios pelos Estados sobre a devida diligência e a inclusão da temática ambiental no escopo da regulação entre empresas e direitos humanos.

Importa pontuar que essa discussão entre *soft law* e *hard law* se insere em uma perspectiva mais ampla, baseada em relações históricas de poder, que envolvem questões políticas, sociais, econômicas e de proteção dos direitos humanos, nos quais atores disputam, na política internacional, o uso que poderia ser feito – ou não – do direito internacional para regulação de certos agentes econômicos em determinadas territorialidades.

Assim, a seguir, serão analisados os Princípios Orientadores e seu Pilar 2, com foco no procedimento da devida diligência. Essa discussão é importante, pois os Princípios são uma referência mundial no tema e a devida diligência é um procedimento que poderia contribuir para identificação, prevenção, mitigação e reparação de violações de direitos humanos. Em seguida, no subcapítulo 4.2.2, analisa-se esse contexto histórico e político mais amplo, no qual ainda prevalecem as medidas de *soft law* neste tema.

Em relação às críticas feitas ao Princípios, o primeiro aspecto é no sentido de que não estabeleceram mecanismos mandatários, não contribuindo, assim, para o avanço em relação aos procedimentos internacionais de responsabilização de empresas (especialmente as transnacionais) por violações de direitos humanos (Muchlinski, 2021, p. 219-221; Wolfsteller, Li, 2022, p. 3-4; Jagers, 2021, p. 210, Hernandez, 2021; Zubizarreta, González, Ramiro, 2019). Neste sentido, eles são compreendidos como

[...] uma sofisticação jurídica que desvaloriza a verdadeira dimensão do respeito aos direitos humanos por parte das grandes empresas [...].

Em outras palavras, torna-se mais complexa a linguagem para continuar protegendo os direitos das grandes empresas e enfraquecendo ainda mais obrigações.

Os Princípios Orientadores são uma versão sofisticada do Pacto Global; são a RSC [responsabilidade social corporativa] ancorada na arquitetura jurídica das Nações Unidas. A gravidade dos impactos das corporações transnacionais, seu poder e a impunidade com que agem exigiriam uma evolução do quadro formal dos sistemas de controle ad hoc da OIT, OCDE e ONU rumo a um marco mais sólido e melhor fundamentado (Zubizarreta, González, Ramiro, 2019, p. 50, grifo da autora).¹⁹⁹

Um segundo aspecto é o apontado por Deva (2020, p. 5-8), sobre o desenvolvimento da terceira fase na relação entre empresas e direitos humanos, caracterizada pela perspectiva mercantil (*business of human rights*). Inverte-se a lógica protetiva, que passa a ser entendida e praticada como um negócio, com fonte de lucro. Nesse sentido, Deva destaca a atuação de consultorias especializadas sobre o tema e a influência corporativa na governança da ONU, incluindo a cooptação da linguagem e a narrativa da seara dos direitos humanos para seus interesses empresariais.

Em terceiro, aponta-se que no Brasil, o *Homa*²⁰⁰ e os seus pesquisadores se posicionam de forma crítica aos Princípios, destacando que eles são fruto de um contexto de desigualdade de poder, entre as empresas, os Estados e os indivíduos (vítimas e potencialmente afetados), com primazia dos interesses comerciais, atrelados ao ideário de desenvolvimento, em detrimento dos direitos humanos. Os Princípios são oriundos e corroboram o cenário de lacuna jurídica existente no sistema internacional, no qual as questões comerciais e de investimento são reguladas por normas mandatórias e o respeito aos direitos humanos, pelas empresas, são regulados por declarações, cujo cumprimento é voluntário (Homa, 2018b, 2021; Roland, Andrade, 2020; Roland; Soares; 2020; Uchimura, 2021; Roland, Maso, 2023; Roland, 2024). Esse aspecto, denominado de arquitetura jurídica da impunidade (Zubizarreta, González, Ramiro, 2019; Homa, 2018b) será analisado com detalhes mais adiante, no subcapítulo 4.2.2.

Não obstante esses três aspectos críticos mencionados, também é reconhecido que os Princípios são o primeiro instrumento sobre empresas e direitos humanos adotado por uma organização internacional, caracterizando um voluntarismo institucionalizado (Muchlinski, 2021, p. 212) e que contribuíram para a manutenção do tema na agenda, para a difusão e para o aprofundamento da discussão. Isso auxiliou na aceitação da temática no âmbito corporativo

¹⁹⁹ Tradução livre da autora a partir do original: “na sofisticación jurídica que devalúa la verdadera dimensión del respeto de los derechos humanos por parte de las grandes empresas (...). Dicho de otro modo, se complejiza el lenguaje para continuar protegiendo los derechos de las grandes empresas y seguir debilitando sus obligaciones. Los Principios Rectores son una versión sofisticada del Global Compact; son la RSC anclada en la arquitectura jurídica de Naciones Unidas. La gravedad de los impactos de las corporaciones transnacionales, su poder y la impunidade con la que actúan requeriría una evolución del marco formal de los sistemas de control ad hoc de la OIT, OCDE y ONU hacia un marco más sólido y mejor fundamentado.”

²⁰⁰ O Homa, Instituto de Direitos Humanos e Empresas, foi criado em 2012 e desenvolve pesquisas e projetos nesta temática. É coordenado pela professora doutora Manoela Carneiro Roland, também citada ao longo da tese.

e influenciou a elaboração de diversos regramentos em outras instâncias (nacionais e internacionais), inclusive sobre o procedimento de devida diligência (Deva, 2020, p. 3-5; Wolfsteller; Li, 2022, p. 3-5; Jagers, 2021, 210-211; Hernandez, 2021, p. 65-81; Ramina; Souza, 2022, p. 197-204; Fachin, 2020, p. 331-333; Quijano; Lopez, 2021; Dehbi; Martin-Ortega, 2023; Martin-Ortega, 2014; Bright *et al.*, 2020; McCorquodale; Nolan, 2021, p. 2-4; Wettstein, 2021).²⁰¹

Denomina-se esse processo de “efeito cascata”: os Princípios motivaram a elaboração de outras normas e essas diversas abordagens combinadas, com mecanismos mandatórios e voluntários, nacionais e internacionais, de prevenção e remediação, criam as condições para um caminho de desenvolvimento e aprofundamento de cada um desses sistemas da governança policêntrica (Ruggie; Rees; Davis, 2021, p. 189-196).

Como exemplo dessa influência dos Princípios na discussão e na adoção de variadas medidas, podem ser citadas a iniciativa no Conselho de Direitos Humanos, para elaboração de um tratado sobre o tema, os Planos de Ação nacionais com objetivo de incorporação dos Princípios no âmbito doméstico, que atualmente foram elaborados por 34 Estados (OHCHR, 2024a) e as regulações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da *International Finance Corporation* (Corporação Financeira Internacional) e da *International Organization for Standardization* (ISO - Organização Internacional de Padronização), que atualizaram suas respectivas normas, incluindo disposições sobre direitos humanos (Ruggie; Rees; Davis, 2021, p. 189-196).

Em 2011, a OCDE atualizou o documento “Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais”, com a inclusão de um capítulo sobre direitos humanos, com base nos Princípios Orientadores (OCDE, 2011, p.3-4; Martin-Ortega, 2014, p. 58-59; Hernandez, 2021), e adoção de “uma abordagem nova e abrangente para a devida diligência e gestão responsável da cadeia de fornecimento, representando um progresso significativo em relação às abordagens anteriores” (OCDE, 2011, p. 4). Em 2018, ela publicou o “Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável”, cujo objetivo “é fornecer apoio prático às empresas na implementação das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, apresentando informações em linguagem clara sobre suas recomendações de devida diligência e disposições associadas” (OCDE, 2018, p. 3).

²⁰¹ São citados aqui, como referência, diversos autores e de origens distintas, com o intuito de evidenciar que não obstante as críticas feitas aos Princípios, também é amplamente reconhecida a influência deles para a discussão do tema de direitos humanos e empresas.

Em janeiro de 2012, a Corporação Financeira Internacional publicou documento sobre os Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental, com oito padrões de desempenho: 1) avaliação e gestão de riscos e impactos socioambientais; 2) condições de emprego e trabalho; 3) eficiência de recursos e prevenção da poluição; 4) saúde e segurança da comunidade; 5) aquisição de terra e reassentamento involuntário; 6) conservação da biodiversidade e gestão saudável de recursos naturais vivos; 7) povos indígenas; e 8) patrimônio cultural. Seu objetivo é orientar as empresas a respeito da identificação de riscos e impactos do negócio e, com isso, “ajudar a evitar, minimizar e gerenciar riscos e impactos, como forma de fazer negócios de maneira sustentável, incluindo o engajamento das partes interessadas e as obrigações de divulgação por parte do cliente no que se refere a atividades no âmbito do projeto” (CFI, 2012, p. 1).

Em relação à ISO, em 2010, foi publicada a Norma 26.001, sobre responsabilidade social, que objetiva “promover uma compreensão comum sobre a responsabilidade social, ao mesmo tempo que complementa – mas não substitui – outras ferramentas e iniciativas existentes”²⁰² (ISO, 2018, p.7). A norma foi elaborada após cinco anos de negociações, que envolveram representantes do governo, de ONGS, de indústrias, comércio e organizações de trabalhadores no mundo todo (ISO, 2024). No âmbito do Brasil, a norma NBR 16001, sobre responsabilidade social e sistema de gestão, foi publicada originalmente em 2004 e atualizada em 2012, com base na ISO 26001 (ABNT, 2012; INMETRO, 2024).

A respeito da influência dos Princípios na elaboração de leis, destaca-se a adoção, pela França, da Lei de Devida Diligência (2017), seguida por Holanda (2019)²⁰³, Alemanha (2021) e Noruega (2021), que também aprovaram legislação interna sobre este tema. No âmbito do Parlamento Europeu, houve a aprovação da normativa sobre Devida Diligência em Sustentabilidade Corporativa (2024), que entrará em vigor em 2025. Por sua vez, Reino Unido (2015), Austrália (2018), Canadá (2024) e Estados Unidos/Califórnia (2012) aprovaram leis que abordam a temática, mas com foco na questão da escravidão moderna (Dehbi; Martin-Ortega, 2023; Ruggie; Rees; Davis, 2021, p. 189-196; Quijano; Lopez, 2021, Hernandez, 2021).

O procedimento de devida diligência é um ponto central do Pilar 2 dos Princípios, sendo a forma proposta por Ruggie (2011) por meio da qual as empresas podem operacionalizar seu dever de não violar direitos humanos e respeitá-los. Trata-se, na verdade, de prática que já

²⁰² Tradução livre da autora a partir do original: “The standard seeks to promote a common understanding of social responsibility while complementing – but not replacing – other existing tools and initiatives”.

²⁰³ Neste caso, a lei é específica a respeito da devida diligência em relação ao trabalho infantil. Para detalhes sobre esta lei, vide Enneking, 2019.

era costumeira no âmbito empresarial, mas até então com objetivo de avaliação de riscos (financeiros e comerciais) para a empresa e para o negócio (Hernandez, 2021, p. 70-72; Martin-Ortega, 2014, p. 44-45, 49-52; Ruggie; Rees; Davis, 2021, p. 186-187).

De acordo com os Princípios Orientadores, o procedimento de devida diligência em direitos humanos deve incluir cinco etapas, quais sejam,

[...] a [1] avaliação dos impactos reais e potenciais de suas atividades e operações nos direitos humanos; [2] a consideração desses impactos nas suas políticas, em seus programas, na sua gestão; [3] a adoção de medidas de prevenção e mitigação; [4] o monitoramento das ações adotadas; e [5] a comunicação sobre como esses impactos são enfrentados (ONU, 2011, Princípio 17).

Ainda que de cunho voluntário, os Princípios apresentam diretrizes sobre a forma de realização desse procedimento, considerando que as empresas têm características distintas e operam em diferentes contextos e atividades econômicas. Sendo assim,

- (a) Deve abranger os impactos adversos nos direitos humanos que a empresa pode causar ou para os quais possa contribuir, por meio de suas próprias atividades, ou que estejam diretamente relacionados às suas atividades e operações, produtos ou serviços por meio de suas relações comerciais;
- (b) Variará em complexidade de acordo com o tamanho da empresa, o risco de impactos severos aos direitos humanos e a natureza e o contexto de suas atividades e operações;
- (c) Deve ser contínua, reconhecendo que os riscos nos direitos humanos podem mudar com o passar do tempo, conforme evoluem suas atividades e operações e o contexto operacional da empresa. (ONU, 2011, Princípio 17, grifo nosso).

Trata-se, portanto, de um procedimento permanente e preventivo de gestão, com diversas fases (desde o mapeamento dos riscos e definição de medidas de prevenção, até a implementação e monitoramento desses projetos, com divulgação dos resultados) e que precisa ser calibrado conforme especificidades da empresa, do local da operação e dos riscos envolvidos. Dentre as diversas características dessa proposta de devida diligência, destacam-se a seguir algumas, fundamentais para se compreender a sua possibilidade de contribuição em relação aos direitos humanos e à reparação integral.

A primeira característica é que há uma mudança em relação às práticas denominadas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC), por meio dos quais as empresas, voluntária e unilateralmente, estabelecem procedimentos de mapeamento dos riscos de suas operações, envolvendo outros aspectos além do econômico, como questões ambientais e sociais. A RSC é abordagem denominada *Triple-Bottom-Line*²⁰⁴, com objetivo de equilíbrio entre essas

²⁰⁴ A respeito desta abordagem, a ONU esclarece: “A abordagem TBL é usada como uma estrutura para medir e relatar o desempenho corporativo em relação ao desempenho econômico, social e ambiental. É uma tentativa de alinhar as empresas privadas com o objetivo do desenvolvimento global sustentável, fornecendo-lhes um conjunto

perspectivas econômica, social e ambiental, atendendo aos interesses da empresa (e seus acionistas) e conciliando-os com os de outras partes interessadas (UNIDO, 2024; Guarnieri; Levino; Fontana, 2023, p.3-5).

Não obstante a intenção de conciliação de interesses com terceiros, essas práticas de RSC são também formas estratégicas de gestão: o seu direcionamento é unilateral, ou seja, com foco na própria empresa, na melhoria do seu processo de gerenciamento dos seus riscos atuais e futuros (Kytte; Ruggie, 2005), visando, por exemplo, a questões que envolvem a legitimação de sua operação, neutralização de críticas, comunicação pública sobre o posicionamento da marca, fidelização e conquista de novos consumidores (Zubizarreta; Gonzalez; Ramiro, 2019, p. 47-48).

Na devida diligência, a mudança reside no fato de que os riscos/impactos a serem mapeados são de terceiros, ou seja, de todos aqueles – grupos e indivíduos – que podem ser afetados pela atividade da empresa. A segunda característica, assim, é que o foco se altera da empresa e do negócio, para outros sujeitos titulares de direitos (*rights-holders*), possivelmente em risco (Quijano; Lopes, 2021, p. 6; Dehbi; Martin-Ortega, 2023, p. 55-57). O próprio Ruggie, ao fazer um balanço sobre os dez anos dos Princípios, apontou essa diferenciação entre os procedimentos, indicando que

[a] devida diligência é mais sobre uma prática consistente de revisão de como as decisões e ações corporativas podem impactar deferentes pessoas em diferentes contextos, do que um exercício técnico único; é sobre todo o negócio, não somente ações de uma pessoa ou de um grupo de técnicos; seu sucesso é fruto em partes de uma governança corporativa, liderança e cultura, e não pode ser alcançado na base de um simples ckecklist de compliance. [...]

A segunda distinção-chave [...] é o engajamento com os stakeholders. A devida diligência foca especificamente nessas pessoas cuja dignidade básica e igualdade estão em risco de perigo em razão da forma como o negócio é conduzido. [...]

É a consulta com esses stakeholders – para entender suas visões e experiências, de modo que possam ser inseridas nas decisões e ações do negócio – que é essencial para a construção da devida diligência sob a perspectiva dos Princípios Orientadores. (Ruggie; Rees; Davis; 2021, p. 186-187, grifo da autora).²⁰⁵

mais abrangente de objetivos de trabalho do que apenas o lucro. A perspectiva adotada é que, para uma organização ser sustentável, ela deve ser financeiramente segura, minimizar (ou idealmente eliminar) seus negativos impactos ambientais e agir de acordo com as expectativas da sociedade” (UNIDO, 2023). Tradução livre da autora a partir do original: “The TBL approach is used as a framework for measuring and reporting corporate performance against economic, social and environmental performance. It is an attempt to align private enterprises to the goal of sustainable global development by providing them with a more comprehensive set of working objectives than just profit alone. The perspective taken is that for an organization to be sustainable, it must be financially secure, minimize (or ideally eliminate) its negative environmental impacts and act in conformity with societal expectations”.

²⁰⁵ Tradução livre da autora a partir do original: “It flows from this that HRDD is more about a consistent practice of reviewing how business decisions and actions may impact different people in different contexts, than it is about a single technical exercise; it is about the whole business, not just the actions of one function or set of experts; its success is a product in good part of the company’s governance, leadership and culture, and cannot be achieved on the basis of mere checklist compliance. [...] The second key distinction between HRDD and more traditional forms

O procedimento é coordenado pela empresa, orientando-se que tenha a participação de especialistas em direitos humanos (internos ou externos e independentes). No entanto, um fator basilar, que configura a terceira característica, é que ele seja realizado mediante “consultas significativas com indivíduos e grupos potencialmente impactados e outros atores relevantes, em função do tamanho da empresa, da sua natureza e seu contexto de atividade ou operação” (ONU, 2011, Princípio 18b).

Essa referência ao envolvimento dos grupos impactados está presente em outros momentos dos Princípios e das explicações feitas sobre eles, por exemplo: a) ao demandar atenção aos grupos que estejam em maior risco ou vulnerabilidade, expressamente destacando a questão de gênero; b) ao pontuar a necessidade de se compreender a preocupação dos afetados (ou seja, é relevante ter a perspectiva deles sobre os riscos); c) ao se alertar sobre possíveis barreiras linguísticas ou de quaisquer outra natureza que poderiam interferir na participação efetiva dos afetados; ou d) ao propor outros meios de abordagem aos afetados, caso a consulta direta não seja possível (ONU, 2011, Princípio 18, comentários).

Em consonância com o que já foi abordado nos subcapítulos 3.1 e 3.2 (Valêncio, 2014, Cançado Trindade, 1999; Corte IDH, 2001b, 2003) sobre as vítimas serem as protagonistas no processo de significação do desastre e da reparação, Dehbi e Martin-Ortega (2023, p. 10-11), destacam que os (possivelmente) afetados, vítimas deslocadas ou não, têm conhecimento das circunstâncias nas quais vivem. Portanto, eles podem fornecer detalhes imprescindíveis a respeito de como determinada atividade empresarial os atinge, inclusive em relação ao impacto para públicos vulneráveis, tais como mulheres, crianças, população LGBTQIA+, idosos, pessoas com deficiência, minorias, migrantes, pessoas refugiadas, indígenas e comunidades locais. O mesmo se aplica para a definição da melhor forma de reparação, na eventualidade da ocorrência de alguma violação.

Entende-se que os Princípios apresentam, ao menos em termos teóricos, uma proposta de gestão preventiva com perspectiva mais comunitária e inclusiva, que transcende o mapeamento unilateral da empresa e as formas tecnocráticas de identificação dos riscos (Mattedi, 2017, p. 273-274). O envolvimento efetivo dos diversos grupos afetados poderia

of this process lies in the critical role of engagement with stakeholders. [...] Instead, HRDD places the focus specifically on those people whose basic dignity and equality are at risk of harm from the ways in which business gets done.[...] It is consultation with these stakeholders – to understand their views and experiences so these can be factored into business decisions and actions – that is essential to the construct of HRDD under the UN Guiding Principles”

ensejar novas perspectivas e uma abordagem mais sistêmica e conjunta dos impactos, os quais podem ser mitigados a partir de projetos comuns, complementares.

Reitera-se, assim, a importância em se prover as condições para um real e efetivo envolvimento, em todo o ciclo da devida diligência, da comunidade impactada. O Princípio 21, transcrito a seguir, apresenta orientações relevantes nesse sentido, embora as delimite em fase mais adiantada do procedimento, não as recomendando expressamente desde o mapeamento dos riscos:

Para explicar as medidas adotadas para enfrentar os seus impactos nos direitos humanos, as empresas devem estar preparadas para comunicar isso externamente, sobretudo quando preocupações sejam levantadas por ou em nome de indivíduos ou grupos impactados. [...] Em todos os casos, as comunicações devem:

- (a) Possuir uma forma e frequência que reflita os impactos nos direitos humanos e serem acessíveis ao público pretendido;
- (b) Fornecer informações suficientes para avaliar a adequação concreta da resposta de uma empresa aos seus impactos nos direitos humanos;
- (c) Não colocar em risco os atores impactados, funcionários ou violar requisitos legítimos de confidencialidade comercial (ONU, 2011, grifo da autora).

Em suma, os Princípios Orientadores apresentam a devida diligência em direitos humanos como um processo permanente, contínuo, que precisa ser atualizado a cada novo ciclo. Os riscos, e as características do contexto no qual a empresa opera, são dinâmicos e precisam ser constantemente (re)avaliados. Além disso, trata-se de um processo aberto, no qual a participação de todos os envolvidos (empresa, vítimas, especialistas, outros grupos de interesse) é fundamental. A consequência é que a avaliação dos impactos e a construção (ou não) dos riscos daquela atividade empresarial para a comunidade passa a ser um procedimento misto (interno e externo), multilateral e coletivo, diferentemente das práticas RSC, que são internas às empresas, unilaterais (foco na empresa) e individuais (realizado somente pela empresa).

O Pilar 3 dos Princípios é destinado aos mecanismos de reparação. Por um lado, a responsabilidade primária neste tema é estatal: deve disponibilizar mecanismos judiciais e extrajudiciais eficazes de denúncia sobre as violações de direitos humanos cometidas por empresas, “especialmente considerando formas de reduzir os obstáculos jurídicos, práticos e de outras naturezas que possam levar a uma negação dos mecanismos de reparação” (ONU, 2011, princípios 26).

Por outro lado, os Princípios 28 a 30 (ONU, 2011) mencionam também a participação das empresas, que poderiam estabelecer mecanismos de denúncia de nível operacional. Há um vínculo importante entre esses mecanismos e o processo de devida diligência, uma vez que as informações recebidas por esses canais de denúncia podem contribuir para o aprimoramento do

processo de mapeamento, prevenção e mitigação dos impactos em direitos humanos (ONU, 2011, Princípio 29, comentário).

Os Princípios Orientadores também apresentam orientações com o propósito de “garantir” que os mecanismos de denúncia não tenham sua eficácia comprometida. Assim, as empresas devem zelar para que esses canais de denúncia sejam legítimos, acessíveis, previsíveis, equitativos, transparentes, alinhados aos direitos humanos, baseados na aprendizagem contínua, na participação e no diálogo com os indivíduos e grupos interessados. No comentário ao Princípio 31 é mencionado, expressamente, o desequilíbrio entre os impactados e a empresa, alertando-se que “quando não se corrige esse desequilíbrio põe-se em perigo tanto a realização como a percepção de um julgamento justos, o que dificulta a possibilidade de atingir soluções duradouras” (ONU, 2011, Princípio 31, comentário).

Os próprios Princípios, portanto, reconhecem a relação desigual entre as partes e alertam sobre a importância em reequilibrá-la, de modo a buscar a eficácia dos mecanismos de denúncia e a solução aos casos. Embora não utilizem o termo “vulnerabilidade” para descrever a situação dos impactados, reconhecem que estes vivenciam dificuldades de acesso aos mecanismos de denúncia, às informações sobre o caso e aos profissionais especializados (peritos, técnicos), que dispõem de menos recursos financeiros para custear eventuais processos e que podem acabar expondo-se a represálias ao fazerem denúncias contra uma empresa (ONU, 2011, Princípio 31, comentários).

Não obstante o exposto sobre a devida diligência e as argumentações a respeito dos Princípios e de seu potencial de contribuição ao sistema de proteção dos direitos humanos e reparação de violações, (Ruggie, 2014, 2017; Ruggie, Sherman, 2017; Ruggie; Rees; Davis, 2021), três considerações importantes não podem deixar de ser apresentadas.

Primeiro, há o fato de que para as empresas, os Princípios e a devida diligência em direitos humanos são mecanismos voluntários. Eles podem ou não ser implementados pelas empresas e, ainda que sejam, podem ser executados de diversas formas. Isso é bastante significativo, pois não há qualquer tipo de fiscalização (nacional ou internacional) se estão sendo realizados ou não, e quais são os parâmetros para sua execução.

Assim, hipoteticamente, uma empresa pode declarar-se compromissada com os Princípios e efetivamente cumpri-los. Mas, ela também poderia comunicar oficialmente que está seguindo-os, mas não envolver todos os grupos de pessoas afetadas ou não propiciar as condições para que eles efetivamente participem, não divulgar informações necessárias para a condução do mapeamento dos riscos coletivamente, não implementar os planos de mitigação, não comunicar os seus resultados, não conduzir a devida diligência de forma contínua, não ter

canais de denúncia acessíveis e de conhecimento da comunidade ou não dar encaminhamento às denúncias feitas nesses canais, entre muitos outros aspectos que poderiam ser citados.

Ao se discutir as possibilidades de uma efetiva contribuição dos Princípios e da devida diligência para a prevenção de violações, faz-se necessário pensar sobre mecanismos de monitoramento, feitos por órgãos externos à empresa, públicos ou privados, que acompanhem o que e como está sendo executado e os resultados alcançados. Um ponto central que precisa ser monitorado, justamente para se aproximar de uma construção coletiva dos riscos, é o envolvimento das vítimas, propiciando meios de uma participação efetiva, significativa, que não seja meramente protocolar. Nesse sentido, questões linguísticas, de comunicação, acesso prévio às informações, de facilitação para comparecimento aos encontros são relevantes e podem contribuir para essa inclusão (Dehbi; Martin-Ortega, 2023, p. 8-12; Quijano; Lopes, 2021, p. 8-11, 13-14).

Um segundo aspecto está relacionado à ausência de consenso sobre a devida diligência ser um procedimento de gestão ou se constituir em um padrão jurídico de conduta, de atuação diligente para prevenir violações de direitos humanos. Argumenta-se que esse segundo entendimento poderia inclusive ser utilizado como defesa pelas empresas, eximindo-as da responsabilidade de reparação, caso tivessem agido diligentemente, sem culpa, com objetivo de prevenção (Bonnitcha; McCorquodale, 2013; Quijano; Lopes, 2021; Negri, Verde, 2020).

Não obstante a divergência, seja em um tratado ou em legislações internas, é imprescindível deixar claro os objetivos do procedimento da devida diligência, não restando brechas para interpretações que comprometam uma eventual fase de investigação, responsabilização do agente causador e reparação.

O terceiro aspecto é o contexto de desigualdade existente entre as empresas e os demais envolvidos, sejam afetados, vítimas, deslocadas ou não, especialistas ou outros grupos de interessados. Esse aspecto é expressamente comentado no Pilar 3, nos princípios sobre mecanismos de denúncia, mas não é comentado no Princípios do Pilar 2, que versa sobre as empresas e a devida diligência.

Assim, não se apresentam nos Princípios considerações sobre como atenuar, especificamente na devida diligência, a assimetria de fato existente entre os atores que devem ser envolvidos. Esse desequilíbrio, notadamente econômico, está presente também em diversos outros aspectos: na possibilidade de mobilização de recursos (tempo, dinheiro, jurídicos e técnicos), no conhecimento sobre a atividade empresarial e na forma de exercê-la, no acesso a informações e documentos, na ciência de seus direitos e na forma de demandar o seu cumprimento, no acesso aos órgãos públicos fiscalizadores, na capacidade de mobilização

coletiva e de participação efetiva nas fases da devida diligência, nas vulnerabilidades pré-existente, na exposição aos riscos da atividade empresarial e às consequências caso as violações ocorram, entre outros.

Esta desigualdade, somada às características do procedimento de fiscalização e à ausência de monitoramento sobre a forma de realizar o procedimento, pode impactar na forma como os envolvidos são ouvidos ao longo do processo de devida diligência e a forma de sua contribuição, efetivamente, para a construção coletiva do risco e das estratégias de gerenciamento dele. Considerando que o procedimento é conduzido pela empresa, Dehbi e Martin-Ortega (2021, p. 11) apontam que, na prática, o que ocorre é um “engajamento superficial” dos demais atores envolvidos.

A partir do estudo de casos de violações de direitos humanos por empresas transnacionais na América Latina, Bohm (2017, p. 47-52) constata que as vítimas não são consideradas sujeitos centrais neste processo e, ainda que consultadas, suas manifestações não são vinculantes, como ocorreu com o caso do desastre em Maceió. Há resistência para que suas vozes sejam ouvidas: pela empresa, pelos órgãos governamentais, pela imprensa e pela própria sociedade. Além disso, aponta as situações de isolamento e marginalização das vítimas (não somente social, como também físico, econômico, político, jurídico) e sua dificuldade de acesso às informações e aos órgãos públicos.

O processo de fiscalização e da desigualdade material entre empresa e os demais envolvidos são fundamentais para a análise do caso da mineração em Maceió. Nos subcapítulos 2.1 e 2.3, foi indicado que a Braskem é uma empresa que se apresenta formalmente compromissada com os direitos humanos e com os Princípios Orientadores. Ela informa já ter realizado dois ciclos de devida diligência, sem, no entanto, apresentar informações precisas sobre a forma de condução do procedimento, perfil dos participantes, riscos mapeados, planos de prevenção executados e resultados alcançados. Tratando-se de uma prática “voluntária”, fica a critério dela definir o que divulgar sobre isso. No subcapítulo 3.4, por sua vez, foi analisada a desigualdade material existente entre a empresa e as vítimas, deslocadas ou não, e como isso impactou, efetivamente, no Programa de Compensação Financeira, implicando em uma reparação eminentemente “financeira”, com características de negociação, distante do propósito de uma reparação integral.

Em suma, entende-se que os Princípios Orientadores são oriundos de um histórico processo de discussão e negociação sobre empresas e direitos humanos. Eles representaram a formalização, em âmbito internacional, de importantes diretrizes e influenciaram a discussão sobre o tema em outras instâncias e por outros atores. Porém, na prática cotidiana, essas

contribuições são contrabalanceadas pela perpetuação de um histórico viés voluntário, baseado nas empresas, e não nas vítimas. O avanço protetivo ocorre na medida dos interesses empresariais e não da necessidade das vítimas, deslocadas ou não. Distanciam-se, assim, da perspectiva da humanização do direito internacional e da reparação integral (Cançado Trindade, 1999), centrados no ser humano e no sofrimento das vítimas, e contribuem para a manutenção de uma lacuna jurídica para a proteção dos direitos humanos.

A seguir, analisa-se esta lacuna regulatória e discute-se o impacto desse contexto nas jurisdições internas e, conseqüentemente, para o procedimento de reparação integral.

4.2.2 Relações historicamente constituídas e proteção jurídica derivada

A temática de direitos humanos e empresas tem sido discutida internacionalmente desde a década de 1970, especificamente no tocante às obrigações que as empresas teriam em respeitar os direitos humanos. Nessa perspectiva, como analisado, o que prevalecem são as medidas voluntárias e unilaterais, controladas pelas empresas e baseadas em sua disposição de cooperação em relação às diretrizes propostas de não violarem direitos humanos. São exemplos os códigos de conduta e os programas de responsabilidade social (Ramiro, 2015; Zubizarreta; Rabasco, 2013; Ramina; Souza, 2022). Internacionalmente, ainda não há um instrumento juridicamente vinculante, que estabeleça padrões mínimos de proteção às pessoas, esclarecendo as responsabilidades das empresas nesta seara.

Na perspectiva dos direitos das empresas em relação à sua atividade econômica, inclusive no caso de transnacionais, a regulação jurídica existente, contudo, é baseada em normas vinculantes. Esta divergência de abordagens, entre os direitos corporativos e os direitos humanos, é fruto de um determinado contexto histórico, com desdobramentos políticos, econômicos, sociais. Como consequência, há uma lacuna regulatória importante, que impacta nos processos de reparação nos casos de violações de direitos humanos cometidas por empresas.

A seguir, procede-se ao estudo deste contexto, amparando-se no conceito de arquitetura jurídica da impunidade (Bragato; Silveira Filho, 2021; Homa, 2018b; Ramiro, 2015; Ramiro; Gonzales 2016; Zubizarreta; Gonzales; Ramiro, 2019), na perspectiva decolonial (Quijano, 2002; Grosfoguel, 2008; Lugones, 2014; Mignolo, 2017, 2019) e no *Third World Approaches to International Law* – TWAIL (Chimni, 2006).

O aspecto inicial consiste na existência de “assimetria normativa” internacional, que se caracteriza por um robusto, complexo e técnico arcabouço jurídico, qualificado inclusive como uma “hiperinflação normativa”, que protege internacionalmente o exercício da atividade

econômica corporativa (Zubizarreta, González e Ramiro, 2019, p. 41-43). Assim, para proteção desses direitos, são mobilizadas instituições internacionais econômico-financeiras, como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, e empregados instrumentos jurídicos coercitivos, como contratos de exploração e comércio, tratados regionais/bilaterais comerciais e acordos de proteção de investimento (Zubizarreta, 2010; Ramiro, 2015; Zubizarreta, Rabasco, 2013, Hernandez, 2019).

Esse direito comercial global, baseado em normas vinculantes, coercitivas e sancionadoras é denominado *lex mercatoria*. Ele também se caracteriza pela busca da segurança jurídica dos negócios a qualquer custo, não obstante os interesses públicos nacionais e os direitos humanos. Para tanto, criam-se processos e espaços descentralizados de resolução de conflitos, a despeito das jurisdições internas. Neste sentido, há tratados e acordos de investimento com regras de solução de eventuais controvérsias por meio de tribunais arbitrais. Trata-se, assim, da opção por um foro privado, que retira da jurisdição estatal a competência para resolução do conflito. (Zubizarreta, 2010; Chimni, 2006; Guamán, 2019; Bohm, 2017).

O órgão da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) organizou uma plataforma, compilando informações a respeito de políticas de investimento e dos casos de disputas entre Estados e investidores, analisadas por tribunais de arbitragem. Ali, com atualização em 31 de dezembro de 2023, estão compilados 1.332 casos de arbitragem entre Estados e empresas (UNCTAD, 2024).

A discussão posta não é sobre a resolução do conflito em si, mas o fato de que essa busca pela proteção jurídica dos negócios pode ser realizada, inclusive, a despeito dos interesses públicos nacionais e dos direitos fundamentais. Incorrem-se em situações que os tribunais arbitrais determinam aos Estados medidas que contrariam suas próprias obrigações em relação aos direitos humanos (Hernandez, 2019; Zubizarreta, Rabasco, 2013, p. 116-117; Ramina, Souza, 2022, p. 192-196).

Um exemplo notório neste sentido é o ocorrido entre a empresa Chevron e o Estado do Equador, em razão da exploração de petróleo realizada na região amazônica equatorial. Trata-se de caso bastante complexo, mas, em resumo, a empresa foi demandada judicialmente pelas vítimas, em sua sede (Estados Unidos) e no local onde ocorreram as violações de direitos humanos (Equador). Como forma de tentar evitar esta responsabilização e pressionar por um resultado favorável aos seus interesses, a empresa usou os tratados bilaterais de investimento assinados entre Estados Unidos e Equador, para demandar contra este último em tribunais de arbitragem. Estes, em seus laudos finais, entenderam que a decisão do tribunal equatoriano sobre o caso era inválida e que o Estado deveria atuar para impedir o cumprimento da sentença,

que envolvia o pagamento de indenização às vítimas (Hernandez, 2019; Bragato; Silveira Filho, 2021; Homa 2018a).

Ou seja, quando acusada sobre violações de direitos humanos cometidas contra indivíduos, a empresa se defendeu mediante uma ação contra o Estado, mas não na jurisdição interna, e sim em tribunal de arbitragem. Este, por sua vez, invalidou a decisão legítima do poder judiciário do Equador, demandando que o Estado, por meio do seu poder executivo, suspendesse o cumprimento da sentença. Segundo Hernandez (2019, p. 127), “isto implica aceitar que o direito de acesso à justiça da empresa que está garantido no TBI [tratado bilateral de investimento] é superior ao acesso à justiça de outros sujeitos [vítimas], ainda que esse direito esteja estabelecido em tratados internacionais de direitos humanos”²⁰⁶.

Em consonância, há o exemplo da Colômbia, também processada em tribunais arbitrais por investidores estrangeiros, inclusive em razão do cumprimento de obrigações de direitos humanos já reiteradas pelo sistema interamericano em relação à consulta e à participação pública dos povos e comunidades indígenas (Ramina; Souza, p.195-196) e o caso da Bolívia, acionada por empresas europeias em tribunal arbitral vinculado ao Banco Mundial²⁰⁷ (Zubizarreta, 2010, p. 277). Especificamente no âmbito das indústrias extrativas, Bohm (2017, p. 50-51) pontua que essa é uma prática comum de litigância em tribunais arbitrais e que “na maioria dos casos leva a respostas favoráveis para as corporações e a uma falta de reparação para as vítimas afetadas, que permanecem invisíveis e sem uma voz audível”²⁰⁸.

Esse quadro normativo assimétrico desenvolvido historicamente e representado, de um lado, pela *lex mercatoria* e as amarras jurídicas engendradas para proteção dos negócios, e por outro, pelos instrumentos de *soft law* de direitos humanos e as limitações impostas às jurisdições internas neste campo, cria um cenário de impunidade estrutural (Homa, 2018b, p. 4), denominado de arquitetura jurídica da impunidade (Ramiro, 2015; Ramiro, González, 2016; Homa, 2018b; Zubizarreta, González, Ramiro, 2019; Roland, Soares, 2020; Bragato, Silveira Filho, 2021). A consequência direta, portanto, reside na dificuldade em se conseguir operacionalizar, nas jurisdições internas, o acesso à justiça e à devida responsabilização e reparação.

²⁰⁶ Tradução livre da autora a partir do original: “Evidentemente, esto implica aceptar que el derecho al acceso a la justicia de la empresa que viene garantizado por el TBI es superior al acceso a la justicia de otros sujetos, aunque su derecho venga establecido en tratados internacionales de Derechos Humanos”.

²⁰⁷ Trata-se do *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), estabelecido em 1966 e que já analisou mais de 900 casos. Apresentam-se como um fórum para resolução de conflitos entre Estados e investidores, atuando por meio de conciliação, mediação e arbitragem. (ICSID, 2024).

²⁰⁸ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] llevan en la mayoría de los casos a respuestas favorables para las corporaciones y a una falta de reparación para las víctimas afectadas, quienes permanecen invisibles o sin una voz audible”.

Neste sentido, dois importantes elementos atuam combinados: a) a possibilidade de fragmentação das atividades operacionais de uma empresa em diversas localidades do mundo, desagregando, assim, os mecanismos de controle aos quais se submetem (Zubizarreta, 2010, p. 275) e b) a constituição da empresa a partir de complexos arranjos societários oriundos dessa fragmentação operacional, que envolvem jurisdições distintas a partir de matriz, subsidiárias e filiais, o que dificulta o processo judicial de responsabilização (Roland, Soares, 2020, p.33).

Em se tratando de empresas multinacionais ou transnacionais, uma possibilidade para lidar com essas tentativas de não responsabilização a partir dos arranjos societários seria as vítimas buscarem a reparação extraterritorial, ou seja, em outras jurisdições relacionadas ao caso, por exemplo, no Estado-sede da matriz (Ramos, 2020; Homa, 2016). Um caso atual a respeito dessa possibilidade é referente ao rompimento da barragem em Mariana (2015), cujas vítimas buscam, desde 2018, a reparação no Reino Unido, considerando que a mineradora *BHP Billiton*²⁰⁹ tinha sede lá. A justiça inglesa admitiu a ação e o caso começou a ser julgado em outubro de 2024, com previsão de conclusão em 2025 (Pogust Goodhead, 2024).

A despeito do julgamento dessa ação coletiva, em muitos outros casos o que ocorre é a não admissibilidade da ação no Estado da matriz ou de alguma filial, sob o argumento de que as ações/omissões não ocorreram naquele território e de que aquela jurisdição não seria a mais conveniente (apta) para o julgamento do caso (Ramos, 2020, p. 22-26). Trata-se da doutrina do *forum non conveniens*, explicada a seguir:

Esta doutrina pode ser considerada um instrumento muito importante na mão de transnacionais para se esquivarem da responsabilização, pois um tribunal que seria mais apropriado para garantir a reparação devida das vítimas discricionariamente se recusa a fazê-lo, e muitas vezes o foro “mais conveniente” não possui os meios necessários para garantir um processo adequado.

A utilização deste artifício é muito comum em países desenvolvidos, principalmente naqueles que possuem tradição do *Common Law*, como Reino Unido e Estados Unidos. Percebendo este problema, surge a doutrina que se contrapõe à anterior, chamada *forum necessitatis*, que permitiria que um tribunal se declarasse competente para julgar certo fato por não haver outro foro apto a fazê-lo, ainda que o Estado do referido tribunal não tivesse uma relação direta com o caso e que não tivesse preenchido todos os requisitos formais de competência, simplesmente por se entender que não pode a vítima ficar sem nenhum tipo de reparação (Roland, Soares, 2020, p.46, destaques no original)

O acesso à justiça é um direito de qualquer indivíduo e um dos meios pelos quais as vítimas buscam exercer um outro direito, a reparação. Exercê-lo localmente enseja vantagens, por exemplo, no sentido de facilidades logísticas, linguísticas e de custos para as vítimas. No

²⁰⁹ Destaca-se que a empresa *BPH Billion* é mencionada, em livro organizado pelo Grupo Banco Mundial (Cameron, Stanley, 2017, p. 263) como exemplo de empresa mineradora internacional que, explicitamente, manifestou seu comprometimento com os direitos humanos em sua operação.

entanto, não sendo possível que a jurisdição local seja acionada, é necessário que o acesso à justiça seja garantido de alguma outra forma, respeitado o devido processo legal. O *forum necessitatis* seria uma possibilidade, que está sendo discutida no âmbito da ONU, nas negociações para o tratado vinculante sobre empresas e direitos humanos, não obstante a resistência de muitos Estados e empresas (Hernandez, 2021).

A arquitetura jurídica da impunidade é permeada não somente por esses aspectos técnico-jurídicos indicados, mas também político e econômicos (Zubizarreta; González; Ramiro, 2019, p. 42-43). Nesse sentido, Arocena aponta o que segue:

Da mesma maneira que foram criados mecanismos para garantir os direitos das empresas transnacionais, é justo que essas mesmas empresas sejam submetidas a certas obrigações internacionais e certos mecanismos que permitam às vítimas obter uma reparação quando seus direitos sejam violados. Os problemas que esta tarefa implica não são técnicos, ou seja, não há uma impossibilidade jurídica, e sim uma falta de vontade política, porque os interesses do mercado são outros (Arocena, 2021, p. 31, grifos da autora).²¹⁰

No que concerne a esses aspectos político-econômicos, destaca-se o movimento, capitaneado pelas políticas neoliberais, de desregulamentação, suavização de padrões regulatórios e menor intervenção do Estado (Chimni, 2006, p. 11; Ramina; Souza, 2022, p. 202). No campo das empresas e direitos humanos, isso se manifesta também em um movimento denominado “*race to the bottom*”, traduzido como corrida para o fundo do poço. Ele

[...] define uma tendência dos Estados, especialmente do Sul Global, de concederem certos incentivos às empresas transnacionais para se instalarem em seus territórios, como uma forma de obterem vantagens competitivas nas disputas por investimentos internacionais, ou seja, concedem desde isenções tributárias, até fontes de financiamento vantajosas, os quais, em grande medida, estão ligadas ao enfraquecimento de instrumentos para o exercício do papel de monitoramento do Estado sobre o desempenho da atividade empresarial e também à flexibilização direta de standards de proteção de Direitos Humanos. As empresas, por sua vez, sentem-se mais atraídas por localidades onde o lucro será maior, mas também o risco de serem responsabilizadas por violações de Direitos Humanos será menor (Homa, 2018b, p.5).

Em consonância, há casos em que os próprios Estados-sede (centrais) das transnacionais atuam de modo a pressionar os Estados (periféricos) onde estão localizadas as filiais e onde ocorrem as violações de direitos humanos, para que protejam os direitos corporativos. Identifica-se, assim, uma trama político-empresarial, com a confusão entre

²¹⁰ Tradução livre da autora a partir do original: “De la misma manera que se han creado mecanismos para garantizar los derechos de las empresas transnacionales, es de justicia que esas mismas empresas queden sometidas a ciertas obligaciones internacionales y a ciertos mecanismos que permitan a las víctimas obtener una reparación cuando sus derechos sean vulnerados. Los problemas que esa tarea plantea no son técnicos, es decir, no hay una imposibilidad jurídica, sino una falta de voluntad política, porque los intereses del mercado son otros”.

interesses públicos e privados, a partir de uma diplomacia (corporativa) econômica. Um exemplo desse tipo de prática é a atuação do rei e do presidente espanhol, defendendo o interesse de empresas nacionais em relação às suas operações em países latino-americanos (Ramiro, González, 2016, p. 49-50; Zubizarreta, 2010, p. 274).

Já os Estados anfitriões, podem alternar entre um posicionamento de enfrentamento (Zubizarreta; González; Ramiro, 2019; Zubizarreta, 2010, p. 276-280) ou de concessão de benefícios e de desregulamentação para atração dessas empresas, em prol de um suposto desenvolvimento local (Ramiro; González, 2016, p. 49-50).

Essa assimetria normativa, com a subsequente arquitetura jurídica internacional de impunidade, e os seus reflexos político-econômicos, desdobra-se para os âmbitos nacional e local. Os mesmos padrões observados entre os Estados, por exemplo, de competição para atração de investimento, ocorrem entre entes subnacionais, tais como municípios e estados (Dulci, 2002; Silveira, 2020). Ademais, toda a discussão posta não se restringe às empresas transnacionais, abrangendo igualmente empresas nacionais, que se beneficiam dos globais padrões normativos voluntários e da dificuldade de fiscalização dos órgãos públicos, a exemplo do apresentado no subcapítulo 2.2, sobre o sistema regulatório praticado no Brasil pela Agência Nacional de Mineração e pelo vigente processo de licenciamento e fiscalização ambiental, que se respaldam nos documentos apresentados pelo próprio empreendedor a respeito dos riscos ambientais do negócio.

Até o momento, a discussão a respeito do tema direitos humanos e empresa se baseou nas análises entre as abordagens voluntaristas e vinculantes, na comparação entre as diferentes formas de proteção destinada aos direitos humanos e aos direitos corporativos, e na lacuna regulatória existente para proteção dos primeiros, fruto de aspectos jurídicos, políticos e econômicos. Isso implica em um cenário de impunidade, dificultando o acesso de vítimas à justiça, a responsabilização do agente causador e a devida reparação das vítimas.

O contexto mais amplo, que fornece a característica basilar que permeia toda essa análise de assimetria normativa e de arquitetura jurídica da impunidade, é a existência de níveis de relações assimétricas de poder entre os atores envolvidos, conforme indicado a seguir e resumido no Quadro 18: no âmbito internacional, entre os Estados (nível 1); no âmbito nacional, entre Estados e empresas (nível 2.1); no âmbito nacional, entre Estados e indivíduos (nível 2.2); no âmbito local, entre as empresas e as vítimas (nível 3), como no estudo de caso dessa pesquisa, entre Braskem e as vítimas do desastre, deslocadas ou não.

QUADRO 18 - NÍVEIS DE RELAÇÕES ASSIMÉTRICAS ENTRE OS ATORES ENVOLVIDOS

Nível	Âmbito	Relações assimétricas entre quais atores
1	Internacional	Estados e Estados
2	Nacional (2.1)	Estados e empresas
	Nacional (2.2)	Estados e indivíduos
3	Local	Empresas e indivíduos

Fonte: a autora (2025)

Estes três níveis se interrelacionam e reverberam no ponto mais “micro” desta estrutura, em que se encontram as vítimas, com suas vulnerabilidades, necessidades, danos sofridos e direitos a serem exercidos. A seguir, analisa-se cada um deles.

No âmbito internacional (nível 1), embora as relações estejam formalmente baseadas na igualdade soberana e jurídica dos Estados (ONU, 1945, art. 2º), elas são assimétricas e historicamente constituídas. Quijano (2002) explica o contexto atual, especialmente o latino-americano, a partir de um entendimento histórico das relações de poder (desiguais) estabelecidas no período colonial, as quais foram construídas com base em uma referência eurocêntrica, mediante definição de padrões hierarquizantes, por exemplo, de raça, gênero, divisão do trabalho, função do Estado e papel dos territórios e de seus povos. Para o autor,

[...] o atual padrão de poder mundial consiste na articulação entre: 1) a colonialidade do poder, isto é, a idéia de “raça” como fundamento do padrão universal de classificação social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) o Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/ intersubjetividade, em particular no modo de produzir conhecimento (Quijano, 2002, p.1)

Esta matriz colonial se constitui em uma estrutura histórica de longa duração, que a partir da assimetria de poder, hierarquiza e organiza as relações sociais mundiais, com o estabelecimento de padrões a serem seguidos globalmente. Impõe-se uma suposta ideia de universalidade, que invisibiliza outros modos de (re)existência humana regionais e locais (Mignolo, 2019, p. 6).

Em consonância, Chimni (2006) aponta a tendência de se negar as diferenças entre os Estados, inclusive aquelas concernentes aos distintos estágios de desenvolvimento:

O direito internacional hoje articula regras que buscam transcender os fenômenos do desenvolvimento global desigual e desenvolver sistemas globais uniformes padrões para facilitar a mobilidade e operação do capital transnacional. Não há mais espaço para reconhecer as preocupações dos Estados e dos povos submetidos a longos períodos de regras coloniais. Os Estados pobres e ricos deverão ser tratados da mesma forma no novo século e o princípio de tratamento especial e diferenciado deve ser

lenta, mas seguramente descartado. Igualdade em vez da diferença é a norma prescrita”²¹¹ (Chimni, 2006, p. 24, grifo da autora).

Os padrões hierarquizantes e homogeneizadores se revelam, de forma interconectada, em diversos campos: na epistemologia e produção do conhecimento; na economia; no ideário de desenvolvimento (econômico) associado à ideia de modernidade e progresso, a certas formas de trabalho e a um determinado tipo de relacionamento com a natureza, compreendida como mero fornecedor de recursos naturais; em questões de gênero e sexualidade; na estética; na linguística; na religião; e no entendimento do que seria um sujeito/sociedade moderna (Grosfoguel, 2008, p.14-15; Ballestrin, 2013, p. 100-101; Lugones, 2014; Mignolo, 2017, 2019).

Os desdobramentos desta estrutura colonial das relações mundiais e sociais operam também no tocante às territorialidades e ao direito, inclusive de forma interseccionada. Em relação às territorialidades, Grosfoguel localiza geograficamente o que apresenta como situações coloniais, nomeando explicitamente o que entende como zonas centrais, colonizadoras:

Por “situações coloniais” entendo a opressão/exploração cultural, política, sexual e económica de grupos étnicos/racializados subordinados por parte de grupos étnico-raciais dominantes, com ou sem a existência de administrações coloniais. Cinco séculos de expansão e dominação colonial europeia criaram uma divisão internacional do trabalho entre europeus e não-europeus [...]. Actualmente, as zonas centrais da economia-mundo capitalista coincidem com sociedades predominantemente brancas/europeias/euro-americanas, tais como a Europa Ocidental, o Canadá, a Austrália e os Estados Unidos, enquanto as zonas periféricas coincidem com povos não-europeus outrora colonizados (Grosfoguel, 2008, parágrafo 19).

Trata-se, portanto, de uma perspectiva que impõe a reflexão sobre onde estão localizados os territórios, o que se esperam deles, o uso que pode ser feito deles e a partir de quais regras essas ações são conduzidas. Como mencionado, para uma empresa, o uso de determinado espaço está atrelado aos vínculos comerciais e da sua operação, ao passo que para o poder público, a análise envolve questões urbanísticas, sociais, ambientais, potencial econômico, segurança, saúde etc. Para a comunidade ali existente, os vínculos já são diversos, podendo envolver aspectos familiares, afetivos, históricos, residenciais, culturais, religiosos, espirituais, ambientais, de sobrevivência, entre muitos outros.

²¹¹ Tradução livre da autora a partir do original: “International law today articulates rules that seek to transcend the phenomena of uneven global development and evolve uniform global standards to facilitate the mobility and operation of transnational capital. There is no longer space for recognizing the concerns of States and peoples subjected to long colonial rule. Poor and rich states are to be treated alike in the new century and the principle of special and differential treatment is to be slowly but surely discarded. Equality rather than difference is the prescribed norm”.

Esses padrões de utilização dos territórios estão também conectados com a concepção de natureza, com o uso de seus recursos naturais e a associação deste processo com a ideia de modernidade e desenvolvimento, como segue:

[...] nossa presunção de que a “natureza” é o fornecedor de “recursos naturais” para a sobrevivência diária: a água como mercadoria engarrafada. No Ocidente, a mutação da natureza para recursos naturais foi um sinal de progresso e modernização e, ao mesmo tempo, um sinal de que outras civilizações estagnaram e estavam sendo ultrapassadas pelo Ocidente. Tais imagens eram simplesmente construções narrativas, ou seja, eram supostamente realidades representadas no domínio do conhecimento, e o conhecimento era a ferramenta básica e poderosa usada tanto para controlar a autoridade quanto para ser transferida como mercadoria (Mignolo, 2017. p. 7-8).

Esse é um aspecto importante para análise do caso da subsidência em Maceió, considerando que se trata de uma atividade econômica de mineração e realizada em área urbana. O assunto será retomado mais adiante, no subcapítulo 4.3, quando se discute a respeito da atividade extrativista e mineradora na América Latina e no Brasil.

Em relação ao direito, o padrão hierarquizante colonial se manifesta pela ausência de normas internacionais vinculantes sobre os deveres das empresas, especialmente as transnacionais, em relação aos direitos humanos, deixando-se exclusivamente no âmbito da jurisdição interna de cada Estado essa prerrogativa de regulação. Já a respeito dos direitos corporativos, a abordagem internacional é outra: adotam-se as referidas normas vinculantes, as quais repercutem nas relações dos Estados entre si e entre eles e as empresas.

Cada Estado, a partir de sua soberania, pode regular a atuação das empresas em seus territórios (Arocena, 2021, p.2-4). Essa constatação, óbvia e formalmente correta, camufla variadas relações que estão nas entrelinhas dessa soberania e igualdade jurídica internacional. Ou seja, ignora o primeiro nível de assimetria, das relações entre os Estados, e o segundo nível, entre Estados e empresas. Esse contexto repercute na forma como os Estados objetivam e conseguem lidar com as questões sobre direitos humanos e empresas. Assim, Zubizarreta questiona o que segue:

Os países periféricos e os empobrecidos são os encarregados diretos de levar adiante um primeiro controle [em relação às empresas] que, por falta de vontade política (cumplicidade entre governos, oligarquias nacionais e empresas, transnacionais) ou por fragilidade política, não se materializa em mecanismos institucionais eficazes. Na conjuntura atual, pode Mali controlar com seus sistemas institucionais e ordenamento jurídico a multinacional Nestlé em seu território?

As relações laborais na América Latina são um outro exemplo. As reformas neoliberais efetuadas no continente latino-americano transitaram em torno da flexibilidade, a economia informal e a perda de garantias dos direitos trabalhistas individuais e coletivos. Estas tendências atravessaram o conjunto dos ordenamentos trabalhistas que, somados à debilidade dos poderes judiciais, resultaram na primazia

dos direitos nas multinacionais frente os direitos das maiorias sociais (Zubizarreta, 2010, p. 276, grifos da autora). ²¹²

De forma a exemplificar a disparidade existente entre certos Estados e determinadas empresas, compara-se os resultados econômicos de certas empresas, neste caso, a partir do *ranking* da Fortune (2024), que apresenta as 500 maiores companhias do mundo, com o Produto Interno Bruto (PIB) de alguns Estados, conforme dados referentes a 2023 do Banco Mundial (World Bank, 2024).

O *Walmart*, em primeiro lugar na listagem da *Fortune*, teve receita, em 2024, de US\$ 648 bilhões, colocando-se somente atrás de 21 Estados²¹³, que tiveram PIB maior do que esse valor, em 2023. Todos os outros 187 Estados²¹⁴, apresentados na classificação do Banco Mundial, tiveram, em 2023, PIB menor do que a receita do *Walmart*. Já em relação à *Amazon*, segunda na classificação da *Fortune*, e com receita, em 2024, de US\$574 bilhões, somente 24 Estados tiveram, em 2023, PIB maior do que ela (Fortune, 2024; World Bank, 2024).

A capacidade econômica dessas empresas, retratada numericamente por receitas maiores do que o PIB, pode-se desdobrar em outras formas de poder, a depender do Estado com o qual estão relacionando-se: no campo político, jurídico, do comércio, dos investimentos, da regulação etc. (Zubizarreta, 2010, p. 274-280). Há uma intersecção, assim, da assimetria nas relações entre os Estados (nível 1) e entre estes e as empresas (nível 2.1).

Nesse contexto mais amplo, com escopo global colonial e hierárquico, em que a assimetria normativa é um dos desdobramentos dessas relações desiguais, o direito é utilizado como um mecanismo de controle, especialmente dos Estados do Sul Global (Chimni, 2006, p. 15-16; Dehbi; Martin-Ortega, 2023; Ramina; Souza, 2022, p. 191-92; Vieira, 2021, p. 658-668; Sierra-Camargo, 2014). Segundo Vieira,

²¹² Tradução livre da autora a partir do original: “Los países periféricos y los empobrecidos son los encargados directos de llevar adelante un primer control que, o por falta de voluntad (complicidad entre gobiernos, oligarquías nacionales y empresas, transnacionales) o por debilidad política, no se materializa en mecanismos institucionales eficaces. En la actual coyuntura internacional, ¿puede Malí controlar con sus sistemas institucionales y ordenamiento jurídico controlar a la multinacional Nestlé en su territorio?

Las relaciones laborales en América Latina son otro ejemplo. Las reformas neoliberales efectuadas en el continente latinoamericano transitaron en torno a la flexibilidad, la economía informal y la pérdida de garantías de los derechos laborales individuales y colectivos. Estas tendencias atravesaron el conjunto de los ordenamientos laborales que, sumados a la debilidad de los poderes judiciales, dieron como resultado una primacía de los derechos de las multinacionales frente a los de las mayorías Sociales”.

²¹³ São eles, em ordem do 1º colocado ao 21º colocado no ranking do Banco Mundial sobre o PIB em 2023: Estados Unidos, China, Alemanha, Japão, Índia, Reino Unido, França, Itália, Brasil, Canadá, Rússia, México, Austrália, Coreia do Sul, Espanha, Indonésia, Holanda Turquia, Arabia Saudita, Suíça e Polônia (World Bank, 2024).

²¹⁴ Por exemplo, *Walmart* teve receita maior do que o PIB em 2023 de Estados como Argentina, Bélgica, Suécia, Irlanda, Áustria, Tailândia, Israel, Noruega, Bangladesh, Filipinas, Vietnã, Dinamarca, Irã, Egito, África do Sul, Colômbia, Nigéria, Paquistão, Chile, Finlândia, Portugal, Nova Zelândia, entre muitos outros (World Bank, 2024; Fortune, 2024).

[...] essas condições afetam sobremaneira os países do chamado Sul Global ou Terceiro Mundo, aqueles em processo de consolidação do Estado Pós-colonial, que historicamente foram forçados a se adaptar ao regime das antigas metrópoles e, por conseguinte, das estruturas de poder e direito do Ocidente. [...]

Assim, uma das maiores reivindicações de movimentos sociais que atuam com a questão dos impactos da atividade empresarial é a da necessidade de atribuir mecanismos de responsabilização de empresas transnacionais por violações de direitos humanos. Em que pese estarem estabelecidas no território de um país e se submeterem às leis do mesmo, pela terceirização de grande parte da sua produção, ou pela realocação, as empresas transnacionais podem facilmente fugir à incidência de tais regramentos nacionais; de modo que [existem] certas lacunas regulatórias que não poderiam ser resolvidas por normativas impostas por um único Estado. Ao levantar essas questões, podemos compreender melhor as dificuldades que os povos colonizados sofrem ao tentar perseguir seus interesses e aspirações por meio do direito internacional (Vieira, 2020, p. 657-658, grifo da autora).

Na verdade, trata-se do emprego do direito como um mecanismo simultâneo de controle e descontrole, a depender do tema ou ator envolvido. Em se tratando do direito corporativo, há uma busca pelo estabelecimento de acordos e tratados que permitam a resolução de controvérsias em tribunais arbitrais, retirando-se o caso da jurisdição interna dos Estados. Centraliza-se e controla-se a resolução em entidades supostamente neutras, não estatais. Em relação aos direitos humanos, o sentido de ação é justamente o contrário: o de manter os casos nas jurisdições internas, ainda que esta não tenha os meios necessários para tanto. Descentraliza-se, assim, o controle e a resolução dos casos, permitindo que as empresas atuem em determinados territórios com menos entraves regulatórios.

Em suma, entende-se que esse (des)controle, exercido com auxílio de ferramentas jurídicas, é permeado pelo fato de que a proteção ao ser humano é algo comum a todos: Estados, empresas e indivíduos. No entanto, ao ser fragmentada e deixada para o âmbito interno das jurisdições (segundo nível das relações assimétricas), o estado de proteção possível a ser alcançado é submetido exclusivamente às ferramentas que cada Estado dispõe, o que varia significativamente, já que os Estados estão inseridos em uma estrutura global colonial, hierárquica e desigual.

Em sendo considerados individualmente, muitos (quicá a maioria dos) Estados não têm internamente os meios necessários – interesses políticos, econômicos e/ou ferramentas jurídicas – para implementar uma proteção robusta aos direitos humanos em relação às empresas, garantindo que as vítimas, pessoas deslocadas ou não, possam exercer internamente os seus direitos. No âmbito internacional, em que poderia haver mecanismos e instituições que reequilibrassem a disparidade protetiva interna de cada Estado e as relações desiguais entre Estados e empresas, adotando-se padrões comuns de proteção dos direitos humanos a serem

seguidos por todas as empresas, permanecem ainda os mecanismos voluntários, inclusive no âmbito da ONU.

Essa relação, entre Estado e indivíduos (âmbito nacional, nível 2.2), que deveria ser de proteção, é afetada por diversos fatores, quais sejam: a) as assimetrias internacionais, que, como já analisado, se traduzem, por exemplo, em pressões entre os Estados para defesa dos interesses corporativos, e assinatura de tratados pra proteção de investimento e do comércio (nível1); b) os próprios interesses internos estatais, muitas vezes focados no desenvolvimento econômico a qualquer custo; c) a assimetria entre o Estado e as próprias empresas (nível 2.1); e d) as estratégias jurídicas, comerciais e produtivas que atualmente estão à disposição das empresas, dificultando o controle estatal e sua responsabilização (Zubizarreta, 2010; Zubizarreta, González, Ramiro, 2019; Guamán, 2019; Roland, Soares, 2020).

Chega-se, aqui, portanto, ao terceiro nível das relações assimétricas que permeiam toda essa discussão: o denominado local, porque se trata do espaço da relação direta entre as vítimas e a empresa. Entende-se que esse é o nível mais micro, da base, em que se encontram sobrepostas e interseccionadas as vulnerabilidades das vítimas e as camadas de assimetria dos outros dois níveis indicados, o internacional e o nacional.

Consoante analisado nos subcapítulos 3.3 e 3.4 em relação ao caso do desastre em Maceió, e como evidenciado nos casos de Mariana e Brumadinho (Milanez et al, 2021; Dias, 2020), o ponto de partida desse processo de busca de acesso à justiça e reparação é a situação de vulnerabilidade do indivíduo, justamente por estar em uma condição de vítima de um desastre. Nos três casos citados, o impacto do desastre ocorrido é tão significativo que se trata de ameaça à vida e à integridade física. Ademais, essa condição é combinada com vulnerabilidades pré e pós existentes ao desastre e com relações de poder assimétricas (entre cada indivíduo vítima do desastre e a empresa responsável, entre as vítimas e o Estado, entre o próprio Estado e as empresas).

Em suma, está-se diante de situações de grande impacto, com rupturas multidimensionais em diversos aspectos da vida humana, em relação ao passado, ao presente e ao futuro, além de ameaça à vida. São casos que envolvem um processo mais amplo, de litígio e tutela coletiva, e que a atuação do poder público esbarra em questões estruturais, com raízes históricas, de ordem internacional e interna.

Por conseguinte, entende-se que a discussão realizada até aqui, neste subcapítulo (4.2), e focada no tema de regulação entre empresas e direitos humanos, versa, em sua essência, sobre o mesmo assunto analisado nos subcapítulos 3.3 e 3.4, no âmbito do Programa de Compensação Financeira (PCF) das vítimas da mineração em Maceió: a existência de relações formalmente

iguais, mas que ocorrem entre atores em situação desigual e cujo fator (ou fatores) de desigualdade coloca uma das partes em situação de (mais acentuada) vulnerabilidade. Aqui, reitera-se a existências dos três níveis de assimetria, que se sobrepõem e se interseccionam (entre os Estados [1], entre Estados e empresas [2.1], entre Estados e os indivíduos [2.2], entre as vítimas e as empresas [3]).

Neste contexto histórico, constata-se que a proteção jurídica histórica e socialmente construída, em relação aos direitos humanos e as ações das empresas, é lacunosa, fragmentada e frágil. Internacionalmente, ela se baseia em instrumentos voluntários, que não criam um padrão comum de proteção e não suprem as carências e as diferenças das jurisdições nacionais. Há uma omissão jurídica, que não se coaduna com a humanização do direito internacional e nem com a reparação integral, além de negligenciar um assunto que concerne essencialmente a todos e está além das fronteiras estatais. Seu teor protetivo fica fragilizado e mais suscetível à assimetria das relações ao ser tratado de forma fragmentada.

Nacionalmente, essa proteção depende da posição ocupada pelo Estado no contexto global, tanto em relação aos demais Estados quanto em relação às empresas. O ideário da desregulamentação, combinado com um modelo de desenvolvimento voltado à seara econômica, com disputas para atração de investimentos e usos predatórios dos territórios, contribui para a conformação de sistemas protetivos mais frágeis, que não amparam as vítimas em suas necessidades, vulnerabilidades e direitos. Nesse sentido, a busca pela reparação integral enfrenta muitos desafios, a começar com as dificuldades do acesso à justiça.

Em quaisquer que sejam os âmbitos – entre Estados, entre Estados e empresas, entre Estados e indivíduos, entre empresas e vítimas – a desigualdade material existente precisa ser contrabalanceada com instrumentos jurídicos que busquem uma igualdade formal e material entre as partes. No caso de empresas e direitos humanos, as vítimas precisam ser amparadas neste sentido, a partir de normas internacionais e nacionais, que propiciem meios que reequilibrem sua relação com o próprio Estado e com as empresas no processo de acesso à justiça, responsabilização e reparação.

Um ponto central é ter mecanismos que garantam sua participação efetiva ao longo de todas as fases (mapeamento dos riscos, planos de prevenção, planos de recuperação, denúncia, identificação dos danos sofridos e discussão sobre as medidas de reparação), de modo que a centralidade de suas necessidades e do seu sofrimento seja o paradigma condutor. Assim, não se trata de uma medida única, mas de iniciativas combinadas, que precisam conter ações compulsórias, sancionadoras e vinculantes, que permitam às vítimas obter a devida reparação, exercendo seus direitos de forma digna.

A seguir, aprofunda-se a discussão sobre empresas e direitos humanos, com foco nas ações extrativistas e na mineração no contexto latino-americano e brasileiro. O objetivo é compreender o cenário – nacional e internacional – no qual ocorre a mineração em Maceió, e sua relação com o processo de reparação das vítimas neste desastre socioambiental.

4.3 DO GLOBAL AO LOCAL: EXTRATIVISMO, MINERAÇÃO E SUBSIDÊNCIA EM MACEIÓ

A temática a respeito dos direitos humanos e empresas é bastante ampla, referindo-se a todos os direitos e a todas as atividades empresarias (pequeno, médio e grande porte, nacional e internacional, em todas as áreas). Neste momento, o propósito é discutir sobre um ramo dessa atividade empresarial, especificamente as ações extrativistas e de mineração, considerando o escopo do caso da subsidência em Maceió.

Para tanto, inicia-se a análise a partir da perspectiva de instituições internacionais, como o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM, 2024a; 2024b; 2024b; 2024d; 2024e), o Grupo Banco Mundial²¹⁵ (World Bank Group, 2003a, 2003b, 2003c; 2004; Cameron, Stanley, 2017) e as Nações Unidas, os quais apresentam a possibilidade de um extrativismo e mineração alinhados aos direitos humanos, aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS – Agenda 2030) e alicerçada no diálogo com as comunidades locais.

Em seguida, com viés mais crítico, apresentam-se as considerações de autores (Quijano, 2002, 2005; Grosfoguel, 2008, 2016; Acosta, 2009, 2016a, 2016b; Gudynas, 2016, 2018; Svampa, 2016, 2019; Milanez, 2017, 2021, Acserald, 2018, Gaviria, 2015, 2018) que analisam o extrativismo a partir de um contexto histórico-social-político-econômico mais amplo. Eles consideram a estrutura internacional hierárquica no qual Estados, empresas e indivíduos estão envolvidos e as relações assimétricas que se originam deste cenário e impactam a mineração.

Por fim, discute-se o cenário histórico brasileiro a respeito da mineração, prática presente desde o século XVI (Machado, Figueirôa, 2022), repaginada no novo ciclo extrativista do século XXI (Acosta, 2016; Svampa, 2019) e cerne do caso do desastre em Maceió, ainda que a empresa envolvida não se apresente como mineradora, mas sim como petroquímica (Braskem, 2024a).

²¹⁵ O Grupo Banco Mundial inclui o próprio Banco Mundial, a Corporação Financeira Internacional e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos. Em inglês, idioma original dos documentos pesquisados, essas instituições são denominadas, respectivamente, de *World Bank Group*, *World Bank*, *International Finance Corporation* (IFC) e *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA).

Entendida como uma atividade estratégica e de significância macroeconômica, as indústrias extrativas são explicadas em livro produzido pelo Banco Mundial como concernentes “aos recursos naturais economicamente cruciais – petróleo, gás e minerais – localizados no subsolo ou sob a água e capazes de serem extraídos e comercializados pelo esforço humano. Sua extensa aplicação na economia moderna e globalizada é bem conhecida”²¹⁶ (Cameron, Santley, 2017, p. 19).

Desse pequeno extrato, constata-se a importância dada à atividade extrativista, considerando sua conexão com o fornecimento de matéria prima essencial para produção de artefatos tecnológicos e o papel que pode desempenhar em relação ao crescimento econômico nacional e mundial, conforme constatado no período denominado de *boom* ou superciclo das *commodities*, entre os anos de 2002 e 2012 (Machado, Figueirôa, 2022, p. 259-261; Alves, Ferreira, Araújo, 2017, p. 1-3; Wanderley, 2017).

Segundo Sá (2018, p. 131-136), desde os anos 1990 houve um grande esforço das empresas mineradoras de buscar práticas mais sustentáveis em termos sociais e ambientais, baseadas no uso de novas tecnologias e em governança e padrões internacionais. Não obstante isso, o fim do superciclo, em 2012, deixou o questionamento a respeito do papel das mineradoras para o desenvolvimento dos Estados e das comunidades diretamente afetadas.

Nos anos 2000, no bojo das discussões no âmbito da ONU, a respeito do desenvolvimento sustentável, duas iniciativas relacionadas à mineração se destacam. A primeira se refere à criação do Conselho Internacional de Mineração e Metais (CIMM) ou *International Council on Mining and Metals* (ICMM), em 2002, que se apresenta como uma instituição única, que não atua na defesa dos interesses comerciais dos seus membros, mas sim para aumentar a contribuição dos minerais e dos metais para o desenvolvimento sustentável (ICMM, 2024e). O foco na sustentabilidade e nas contribuições sociais que a mineração pode exercer estão presentes nas informações sobre o conceito da organização, seu papel, seus princípios e seus propósitos, conforme pode ser lido no trecho a seguir, extraído do site deles:

[...] somos uma organização líder global para o desenvolvimento sustentável, julgando o sucesso pela nossa contribuição para a criação de um mundo seguro, justo e sustentável através de metais e minerais produzidos de forma responsável. A transição para uma economia equilibrada [na emissão de gases do efeito estufa] será intensiva em metais. É nossa convicção fundamental que, quando extraídos e produzidos de forma responsável, os minerais e metais podem ser transformacionais, permitindo o progresso social e o desenvolvimento sustentável nas comunidades locais e em nações inteiras. Impostos, empregos, competências, infra-estruturas e

²¹⁶ Tradução livre da autora a partir do original: “They concern economically crucial natural resources—oil, gas, and minerals— located underground or beneath water and capable of being extracted and marketed by human endeavor. Their extensive applications in the modern, globalized economy are well known.”

serviços comunitários são apenas algumas das formas pelas quais países anfitriões experimentaram os benefícios da mineração. Estamos empenhados em maximizá-los, ao mesmo tempo que minimizamos qualquer potencial dano às pessoas ou ao planeta²¹⁷ (ICMM, 2024e, grifo da autora).

O ICMM informa que seus princípios norteadores são condução de negócios éticos, respeito aos direitos humanos, gestão de riscos, conservação da biodiversidade, performance ambiental e socialmente responsável, engajamento com *stakeholders*, entre outros (ICMM, 2024b, 2024c). Ele é membro, desde 2017, do Pacto Global da ONU (UNGC, 2024b; ICMM, 2024d). Também apoia os ODS e apresenta em detalhes a contribuição da mineração para a consecução de cada um dos 17 objetivos (ICMM, 2024d).

Especificamente em relação ao ODS 16, que versa sobre paz, justiça e instituições eficazes e apresenta metas sobre o acesso à justiça (ONU, 2024), aspecto fundamental para o processo de reparação às vítimas, o ICMM recomenda às mineradoras a aplicação dos Princípios sobre Empresas e Direitos Humanos, com realização regular do procedimento da devida diligência e o estabelecimento de canais de comunicação e denúncia, ampliando o diálogo com os *stakeholders*. Ele discorre sobre uma atuação empresarial respeitosa aos direitos humanos, transparente e com fornecimento de informações, que se engaja para diminuição dos conflitos com a comunidade local (ICMM, 2024a).

A segunda iniciativa, por sua vez, é no âmbito do Grupo Banco Mundial e versa sobre pesquisas a respeito das atividades de mineração. Uma das frentes de pesquisa foi conduzida pelo professor Emil Salim (*Extractive Industries Review*), com objetivo de realizar consultas com parceiros a respeito do futuro do papel do Grupo em relação às indústrias extrativas. A outra, conduzida pelo departamento deles de Avaliação de Operações, objetivava avaliar a efetividade das ações e dos projetos no tocante à contribuição da indústria extrativa para o desenvolvimento sustentável (Liebenthal; Michelitsch; Tarazona, 2005, p. ix; Sá, 2018, p. 135). Ambas resultaram na publicação de diversos relatórios (World Bank Group, 2003a, 2003b, 2003c; 2004; Liebenthal; Michelitsch; Tarazona, 2005).

Em resumo, as duas frentes de pesquisa implicaram na mesma conclusão: os projetos extrativistas podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, desde que haja um

²¹⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] we are a global leadership organisation for sustainable development, judging success by our contribution to creating a safe, just and sustainable world through responsibly produced metals and minerals. The transition to a net-zero economy will be metal-intensive. It is our fundamental belief that when mined and produced responsibly minerals and metals can be transformational, enabling social progress and sustainable development within local communities and across entire nations. Taxes, jobs, skills, infrastructure, and community services are just some of the ways that host countries have experienced the benefits of mining. We are committed to maximising these, while minimising any potential for harm to people or planet”.

alinhamento entre os atores envolvidos (instituições internacionais, Estados, empresas e comunidades) e sejam adotadas certas estratégias e procedimentos. Dentre estes, destacam-se recomendações de fortalecimento da governança e da transparência; medidas para os benefícios e receitas da operação alcançarem todos os envolvidos, inclusive a população mais pobre e, eventualmente, afetada pela mineração; gerenciamento e mitigação de riscos ambientais e sociais; consulta e participação da comunidade local nos projetos de mineração; e proteção dos direitos das pessoas e comunidades diretamente afetadas (Grupo Banco Mundial, 2004; Liebenthal; Michelitsch; Tarazona 2005).

Diante desses resultados, o Grupo Banco Mundial expressamente declarou que

[...] nossos futuros investimentos nas indústrias extractivas serão seletivos, com maior enfoque nas necessidades dos pobres e uma maior ênfase na boa governança e na promoção de um desenvolvimento ambiental e social sustentável. Quando solicitado, também iremos continuar a aconselhar e ajudar os governos a criar políticas e regulamentos apropriados quadros para o desenvolvimento sustentável dos recursos dos seus países [...] O nosso objetivo é claro: ajudar os países em desenvolvimento a proporcionar às suas populações acesso a fontes de energia limpas, acessíveis e sustentáveis e garantir que as indústrias extractivas contribuam para o crescimento económico, o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza (Grupo Banco Mundial, 2004, p. iii-iv, grifo da autora)²¹⁸.

Em publicação mais recente (Cameron; Stanley, 2017, p. xi-xii), a abordagem do Grupo Banco Mundial continua a mesma: não negligenciam os impactos negativos da indústria extrativista, mas argumentam sobre a potencialidade dessa atividade econômica contribuir para o desenvolvimento sustentável, especialmente em relação ao uso de minerais e metais no processo de desenvolvimento de energias renováveis e produção tecnológica, na redução da pobreza e na consecução dos ODS.

Dessa forma, há um posicionamento duplo do Grupo Banco Mundial. De um lado, com foco nas empresas, o Grupo detalha os já conhecidos e mapeados impactos ambientais e sociais da mineração, inclusive com menção à possibilidade de erosão do solo e formação dos *sinkholes*²¹⁹, bem como da possibilidade de deslocamento da população local, implicando na

²¹⁸ Tradução livre da autora a partir do original: “Our future investments in extractive industries will be selective, with greater focus on the needs of poor people, and a stronger emphasis on good governance and on promoting environmentally and socially sustainable development. When requested, we will also continue to advise and help governments create appropriate policy and regulatory frameworks for the sustainable development of their countries’ resources [...] Our goal is clear: to help developing countries provide their people with access to clean, affordable, and sustainable sources of energy and to ensure that extractive industries contribute to economic growth, sustainable development and poverty reduction.”.

²¹⁹ Trata-se de termo em língua inglesa, que se refere a um colapso abrupto do solo, gerando espaços vazios na superfície, ou seja, buracos (USGS, 2018). O termo foi usado para se referenciar ao possível colapso das minas subterrâneas oriundas da exploração do sal geral em Maceió. Já o Serviço Geológico do Brasil, em seu relatório, explicou o fenômeno a partir do termo técnico “dolina”: “As possibilidades de ocorrência de colapso são elevadas, ainda que potenciais. A desestruturação de alguma das minas de exploração de sal-gema permite estabelecer um

perda de propriedade, casas e estilo de vida. Como forma de gerenciamento, recomenda a realização das avaliações de impacto de riscos ambientais e sociais²²⁰, tendo em vista o marco legal internacional sobre o tema, no qual destacam os Princípios de Ruggie. Orienta que essas avaliações sejam feitas de maneira independente, com participação de especialistas e do público, e que os resultados sejam publicizados. Além disso, deve abordar impactos e riscos de curto e longo prazo, em relação às comunidades locais, território local, usos e costumes locais, além de públicos vulneráveis, como mulheres, jovens e idosos (Cameron; Stanley, 2017, p. 252-263).

De outro lado, com foco nas ações públicas, o Grupo Banco Mundial discorre sobre as análises a respeito da “maldição da abundância”²²¹, baseadas no entendimento de que Estados ricos em recursos naturais não reverterem essa abundância em desenvolvimento econômico e social. O Grupo argumenta que estudos mais recentes apontam na direção de que os desafios ao crescimento econômico estariam mais relacionados a fatores políticos e econômicos internos de cada Estado. Assim, destaca o aprimoramento de instituições estatais, legislação e sistemas regulatórios internos, de modo a criar ambiente mais favorável para o aproveitamento das oportunidades da abundância de recursos minerais (Cameron; Stanley, 2017, p. 19-30). Neste sentido,

[...] pesquisas recentes confirmam que não há nada inevitável numa maldição dos recursos, que os próprios recursos não são culpados pelos resultados negativos e que os fluxos de rendas não prejudicam automaticamente a responsabilização nas sociedades ou instituições, especialmente se estas últimas fossem robustas desde o início. [...] As rendas dos minerais e do petróleo podem criar riqueza para um Estado, mas a medida em que a riqueza contribui para resultados de desenvolvimento de base ampla – em vez de ser capturada pela elite política ou por outros interesses instalados – depende de uma combinação de interesses políticos, fatores culturais, legais e institucionais. A riqueza pode ser capturada através de subornos para obtenção de licenças ou direitos minerais, e através do desvio de fundos de empresas nacionais de recursos naturais e contas nacionais. A boa governança pode ajudar a prevenir a captura ilícita de riqueza, através da criação de um quadro jurídico, regulamentar e contratual moderno, em linha com as boas práticas internacionais, e implica que os Estados aprovelem as suas próprias leis anticorrupção (Cameron, Stanley, 2017, p.30, grifo da autora)²²².

cenário em que o colapso das próprias poderá produzir sério efeito danoso, com a geração de dolinas e também a reativação de estruturas geológicas que poderão acelerar os danos no bairro Pinheiro, Mutange, Bebedouro e outros bairros” (Brasil, 2019l, p. 3, grifo da autora).

²²⁰ Destaca-se que o termo original usado é “*Environmental and social impact assessments*”. Chama a atenção o fato de a publicação mencionar os Princípios Ruggie, mas não mencionar o procedimento de devida diligência ao abordar o procedimento de mapeamento dos impactos ambientais e sociais (Cameron, Stanley, 2017, p. 260; 262-263).

²²¹ Este tema será retomado mais adiante, neste subcapítulo.

²²² Tradução livre da autora a partir do original: “Recent research confirms that there is nothing inevitable about a resource curse, that resources themselves are not to blame for negative outcomes, and that rent flows do not automatically undermine accountability in societies or institutions, particularly if the latter were robust at the outset. [...] Rents from minerals and petroleum can create wealth for a state, but the extent to which the wealth

Após o lançamento dos ODS, em 2015, o Programa da ONU para o Desenvolvimento, em parceria com outras instituições, incluindo o Fórum Econômico Mundial e o Centro sobre Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Columbia, conduziram projeto específico a respeito da mineração e sua contribuição aos ODS.

O resultado foi a publicação de um Atlas sobre Mineração e os ODS (UNDP *et al.*, 2016), no qual reiteram os benefícios que a mineração pode gerar à sociedade (empregos, desenvolvimento econômico, impostos, infraestrutura, matéria-prima para tecnologia, energia e agricultura), sem negligenciar os seus impactos negativos, os quais coincidem com os desafios enfrentados pelos ODS: degradação ambiental, deslocamento populacional, conflitos armados, violência de gênero, evasão fiscal e corrupção, aumento do risco de problemas de saúde e violação de direitos humanos. (UNDP *et al.*, 2016, p. 2-4).

Com base nesta premissa, no Atlas discutem-se os desafios e as oportunidades da mineração para cada um dos ODS. Em relação ao ODS 16, a UNDP e demais instituições autoras recomendam que as empresas incorporem à sua ação empresarial o que segue: a) a prática padrão de avaliação dos impactos da operação para os direitos humanos²²³; b) o respeito aos processos de consentimento livre, prévio e informado das comunidades indígenas; c) a atuação de forma transparente; e d) a atuação de acordo com os marcos legais. Destacam que cabem aos governos ter boas leis, instituições e processos que garantam a responsabilização das empresas e o igualitário acesso de todos à justiça (UNDP *et al.*, 2016, p. 63-65).

Constata-se que, na perspectiva dessas organizações internacionais (ICMM, Grupo Banco Mundial, UNDP), o extrativismo e a mineração são entendidos como atividades importantes, que fornecem globalmente recursos naturais essenciais para a vida moderna e para o desenvolvimento tecnológico. Não há desconhecimento a respeito dos seus impactos negativos. No entanto, elas apontam que esses impactos devem ser voluntariamente mapeados e geridos pelas empresas, a partir de boas práticas, governança internacional e diálogo com as comunidades. Em paralelo, cada Estado deve adotar medidas internas que fortaleçam os aspectos regulatórios, a boa governança, o respeito aos direitos humanos e foquem na conversão da riqueza produzida em benefício de todos os envolvidos, incluindo as comunidades locais.

contributes to broad-based development outcomes—rather than being captured by the political elite or other vested interests—depends on a combination of political, cultural, legal, and institutional factors. Wealth can be captured through bribes for licenses or mineral rights, and through the diversion of funds from national resource companies and national accounts. Good governance can help prevent the illicit capture of wealth by putting in place a modern legal, regulatory, and contractual framework in line with international good practice, and it entails states enacting their own anticorruption laws.

²²³ O termo original é “*human rights impact assessments*”. Aqui, assim como na publicação do Grupo Banco Mundial, há menção aos Princípios de Ruggie, mas não se utiliza o termo “devida diligência” para se referir ao mapeamento dos riscos. (UNDP *et al.*, 2016, p. 64).

Embora essas organizações internacionais considerem os diversos atores envolvidos – organizações internacionais, Estados, empresas, comunidades locais e sociedade civil – e mencionem o que poderia ser realizado por cada um, com destaque para as políticas públicas internas (econômicas, sociais, ambientais e regulatórias), esta perspectiva não leva em conta o fato de que as relações entre esses atores são assimétricas. Elas ocorrem em um determinado contexto histórico-social-político-econômico, já analisado (vide subcapítulo 4.2) e entendido como colonial e hierárquico, com diversos desdobramentos e no qual camadas de assimetria se interseccionam e se sobrepõem, impactando na forma de atuação de cada ator.

Com o propósito de ampliar a perspectiva de análise, a seguir, busca-se amparo em outros autores a respeito das atividades empresariais extrativistas e de mineração.

A extração de recursos naturais, sejam eles minerais ou de qualquer outro tipo, está além do mero fornecimento de matéria-prima, que ampara o desenvolvimento tecnológico e a busca por práticas mais sustentáveis. Trata-se, na verdade, de uma forma específica de relação com o meio-ambiente e a Natureza, que é entendida como objeto, fornecedor de recursos, ou seja, um meio para se alcançar determinado fim (Grosfoguel, 2016. p. 129). Acosta, por sua vez, contextualiza historicamente essa forma de relacionamento com a Natureza:

O extrativismo é uma modalidade de acumulação que começou a ser forjada em grande escala há quinhentos anos. A economia mundial – o sistema capitalista – começou a ser estruturada com a conquista e colonização de América, África e Ásia. Desde então, a acumulação extrativista esteve determinada pelas demandas das metrópoles – os centros do capitalismo nascente. Algumas regiões foram especializadas na extração e produção de matérias-primas, ou seja, bens primários, enquanto outras assumiram o papel de produtoras de manufaturas. As primeiras exportam Natureza, as segundas importam. [...] Na prática, o extrativismo tem sido um mecanismo de saque e apropriação colonial e neocolonial (Acosta, 2016, p. 49-50, grifo da autora).

Deste primeiro excerto, depreendem-se características importantes: trata-se de uma prática histórica, construída socialmente, que dicotomiza o âmbito local, onde ocorre a extração do recurso natural, com o âmbito global, para onde será exportado o recurso, para posterior processamento. Essa extração, por sua vez, não é feita de qualquer maneira: mas sim de forma intensa, em grande volume (Gudynas, 2018, p. 61-63). Assim, as atividades extrativistas são aquelas que “[...] removem grandes volumes de recursos naturais não processados (ou processados apenas parcialmente) e que se destinam sobretudo à exportação. O extrativismo

não se limita aos minerais ou ao petróleo. Há também extrativismo agrário, florestal e, inclusive, pesqueiro” (Acosta, 2016, p. 50)²²⁴.

Ao analisar o extrativismo no contexto latino-americano, Svampa (2019, p. 23-27) também destaca sua dimensão histórica-estrutural e o conecta à colonização europeia, ao processo de conquista dos territórios e ao saque dos abundantes recursos naturais, direcionado à demanda do mercado mundial. No âmbito local, isso implicou em “um grande contraste entre lucro extraordinário e extrema pobreza, assim como uma enorme perda de vidas humanas e a degradação dos territórios, convertidos em área de sacrifícios” (Svampa, 2019, p. 26).

A partir de revisão de literatura sobre extrativismo, Chagnon *et al.* (2022, p. 763) identificam quatro aspectos comuns nas diversas definições analisadas: 1) trata-se de uma prática de apropriação dos recursos naturais e humanos; 2) baseia-se em relações assimétricas de poder, o que implica em acumulação de capital e mais centralização de poder; 3) a extração pode ser analisada como um fluxo dos recursos e da riqueza, no tempo e no espaço, considerando os níveis local, estadual, regional e global; e 4) ser uma modalidade da acumulação de capital no capitalismo global, que constrange a vida de todos os humanos e outros além dos humanos.²²⁵

Com foco na conexão dicotômica e assimétrica entre local e o global, Grosfoguel (2016) entende o extrativismo como uma relação mais profunda, entre zonas do “não-ser” com as zonas do “ser”, as quais, respectivamente, são habitadas pelos “condenados” e pelos “afortunados”, e onde se produzem “morte” e “vida”. A seguir, é possível ler as palavras do próprio autor, em trecho longo, mas necessário:

Em lugares de extração de cobre, como Chile, ou de extração de ouro, como Colômbia, estas companhias extrativistas destroem o equilíbrio ecológico do lugar produzindo enfermidades aos habitantes locais e praticam formas brutais de violência contra os trabalhadores ou povos que se rebelam. Enquanto isso, nas zonas do “ser”, onde habitam aqueles que são considerados racialmente superiores e, por tanto, afortunados da terra, desfruta-se dos objetos finalizados que produzem morte nos locais de extração. Os chips de cobre para os computadores ou iPhones e os materiais de ouro para joias e os condutores de informação são todos objetos cujo desfrute não está ao alcance dos sujeitos humanos que produzem nas zonas de mineração do “não-ser”. Nas zonas do “ser”, o sistema administra os conflitos com mecanismos de regulação e emancipação, enquanto os conflitos nas zonas do “não-ser” são decididos por mecanismos de violência e despossessão. Enquanto de um lado se produz vida, em outro lado se produz morte. As formas de desfrute da vida de um lado têm como condição de possibilidade a destruição da vida no outro lado. Os

²²⁴ No mesmo sentido é a definição apresentada por Gudynas (2018, p. 62): “[...] it can be defined as the appropriation of natural resources in large volumes and/or high intensity, where half or more are exported as raw materials, without industrial processing or with limited processing”.

²²⁵ Para um detalhamento sobre a revisão de literatura feita neste artigo (Chagnon et al, 2022), vide especialmente as páginas 762-773.

afortunados da terra vivem aos custos dos condenados da terra²²⁶. A morte em um lado produz vida no outro (Grosfoguel, 2016, p. 130, destaques da autora).²²⁷

A morte, mencionada pelo autor, não é somente a morte física, como explicitamente ocorrido nos casos de Mariana e Brumadinho, no Brasil, ou da exploração do petróleo na Nigéria, pela empresa *Shell*, ou no Equador, pela *Chevron*. Entende-se que ela se refere, na verdade, às múltiplas e multidimensionais rupturas que podem ser causadas na vida da comunidade local em razão dos impactos da mineração: efeitos ambientais, na paisagem e no território, sociais, econômicos e culturais (Gudynas, 2018, p. 65-66; Machado, Figueirôa, 2022, p. 261-274; Alves; Ferreira; Araújo, 2020). Conforme analisado no subcapítulo 3.3, o deslocamento forçado e as consequentes perdas (casa, vida, laços, papéis sociais e redes de apoio) impactaram no passado, presente e futuro das vítimas, deslocadas ou não. Há um processo de luto, que demanda uma reconstrução existencial, e não meramente física e/ou de habitação.

Milanez (2017), por sua vez, contesta o entendimento de que esses efeitos do extrativismo são somente locais e aponta que “os impactos socioambientais da mineração não são simples, nem espacialmente limitados, muito menos temporalmente restritos. Na verdade, muitos deles são ecologicamente complexos, espacialmente amplos e, por serem irreversíveis, temporalmente permanentes” (Milanez, 2017, p. 94, grifos da autora).

Os danos analisados do caso do desastre em Maceió exemplificam essas características citadas, pois têm repercussões espacialmente amplas, que estão além da área de risco oficialmente delimitada (região da borda, região dos Flexais, toda Maceió e cidades vizinhas), e são irreversíveis, no contexto das demolições. Tudo isso contribuiu para a criação da paisagem do desastre (Nascimento, 2024), não havendo perspectiva de recomposição da múltipla

²²⁶ Neste trecho, Grosfoguel apresenta nota de rodapé, informando que está dialogando com Frantz Fanon (1966) e o seu entendimento a respeito dos “condenados da terra” (Grosfoguel, 2016, p. 130, nota de rodapé nº 7).

²²⁷ Tradução livre da autora a partir do original: “En lugares de extracción de cobre, como Chile, o de extracción de oro, como Colombia, estas compañías extractivistas destruyen el equilibrio ecológico del lugar produciendo enfermedades a los habitantes de la zona y practican formas de violencia brutales contra los trabajadores o pueblos que se rebelan. Mientras tanto, en las zonas de ser donde habitan aquellos que son considerados racialmente superiores y, por tanto, los afortunados de la tierra, se disfruta de los objetos finalizados que producen muerte en los lugares de extracción. Los chips de cobre para las computadoras o iPhones y los materiales de oro para las joyas y los conductores de información, son todos objetos cuyo disfrute no está al alcance de los sujetos humanos que producen en las zonas del no-ser mineras. En las zonas del ser el sistema administra los conflictos con mecanismos de regulación y emancipación, mientras que los conflictos en las zonas del no ser se deciden mediante mecanismos de violencia y desposesión. Mientras en un lado se produce vida, en el otro lado se produce muerte. Las formas de disfrute de la vida en un lado tienen como condición de posibilidad la destrucción de la vida en el otro lado. Los afortunados de la tierra viven a costa de los condenados de la tierra. La muerte en un lado produce vida en el otro”.

paisagem prévia, uma vez que não se tem certeza sobre o tempo necessário à estabilização do solo.

Um outro exemplo dessas características dos danos – complexidade, amplitude e irreversibilidade – são referentes à mineração de superfície ou “a céu aberto”, que gera grandes vazios (buracos) no território, removendo espaços previamente existentes (uma montanha, um pico ou o ecossistema, como um todo). Caracteriza-se, assim, o que Gudynas (2018, p. 65) menciona como uma “amputação ecológica”.²²⁸ No caso do desastre em Maceió, os grandes vazios (minas) foram inicialmente subterrâneos e, portanto, aparentemente escondidos. Sua magnitude foi “revelada” somente no momento em que a instabilidade subterrânea começou a produzir efeitos visíveis na superfície e na vida das pessoas.

A relação do extrativismo e da mineração (ou seja, da empresa) com o território e, conseqüentemente, com a comunidade ali presente, é um aspecto bastante importante, considerando que este tipo de exploração econômica somente pode ser feito no local onde se encontram os recursos. Não existe, portanto, ampla flexibilidade de se “escolher” estrategicamente o local onde será realizada a extração. A localização dos recursos determina a espacialização e a territorialização da operação, tornando imprescindível para a empresa que haja algum tipo de alinhamento e planejamento com a comunidade local e as autoridades públicas, de modo a se iniciar e manter a operação, garantindo sua segurança (Gaviria, 2018, p. 219).

Considerando a já mencionada assimetria existente entre as partes (subcapítulos 3.4 e 4.2), a relação de uma empresa (mineradora ou não) com a população local pode ser lida sob diversas perspectivas: pela abordagem dos programas de responsabilidade social, que estão inseridos no contexto do gerenciamento dos riscos da empresa, inclusive os sociais (Kytte, Ruggie, 2005); ou pela ótica do procedimento de devida diligência, com foco no mapeamento dos riscos não somente para a empresa, mas para todos os envolvidos na operação, incluindo a comunidade local (Ruggie; Rees; Davis; 2021).

No âmbito da mineração, essa relação também se desdobra no sentido de controle social e político do território e, conseqüentemente, da comunidade local, justamente porque é ali onde se encontram os recursos. Há um prolongamento de práticas de controle do ambiente intramuros da empresa, para controle extramuros, assegurando que a operação possa ocorrer em segurança (Acserald, 2018).

²²⁸ Para exemplos sobre casos em que ocorreu o denominado de “amputação ecológica”, vide Milanez, 2017, p. 94-95.

Dessa forma, práticas diversas são adotadas com o objetivo de se aproximar da comunidade local, minimizar conflitos e, assim, obter e manter uma “licença social para operar”,²²⁹ entendida como um consentimento, uma aquiescência, de caráter informal e provisório, dada pela comunidade para que a empresa atue naquele local. Trata-se, portanto, de uma forma de legitimação social para a operação empresarial, que não é fruto de mecanismos regulatórios e políticos formais, legais e deliberativos, mas sim de um relacionamento da empresa intencionalmente construído com a comunidade local para esse fim²³⁰. Da perspectiva empresarial, a licença social pode ser entendida como uma ferramenta de gestão, de controle dos riscos sociais, de geração de valor compartilhado e de aumento da competitividade (Gaviria, 2015, p. 140-146).

Acselrad (2018), Acselrad e Pinto (2009), Gaviria (2015, 2018), Honke (2018) e Vitti (2019) analisaram essas práticas empresariais, em diversos contextos e apresentam uma perspectiva mais ampla e crítica. Primeiramente, eles destacam que elas retratam uma forma de controle do território e da população (corpos) aos interesses da empresa e do modelo econômico.

Em segundo, há a suposição de que são fruto do diálogo, do consenso e da negociação, quando, na verdade, ocorrem a partir de relações assimétricas, sem práticas formais e democráticas de deliberação, por exemplo, sobre o uso do que se quer ou não fazer daquele território, como gerir os impactos e quais riscos são aceitáveis. Elas visam, na verdade, ao controle e à segurança da operação e do modelo econômico por meio da desmobilização social e da neutralização da crítica. Com isso, acabam resultando em um mecanismo de despolitização dos conflitos, subtraindo o papel que o Estado deveria exercer, de regulação e proteção das pessoas e território. Em relação às consequências deste processo, Acselrad pontua o que segue:

²²⁹ Para uma análise detalhada sobre o surgimento do conceito de “licença social para operar”, que ocorreu especificamente no contexto da mineração e com o envolvimento de empresas e do Banco Mundial, vide Gaviria, 2015, p. 140-142.

²³⁰ Gaviria (2015, 2018), Honke (2018) e Vitti (2019) apresentam vários exemplos de medidas deliberadamente adotadas pelas mineradoras com o intuito de obtenção e manutenção da licença social. Dentre as citadas por eles, destacam-se: a criação de departamentos nas empresas voltados para o relacionamento com a comunidade, contratação de consultores para diálogo com a comunidade e mapeamento de demandas, estabelecimento de instâncias decisórias plurais com membros da comunidade, por exemplo, um conselho deliberativo, com possibilidade de decidir a implementação de projetos locais, estratégias de aproximação com os líderes comunitários. Considerando a posição assimétrica das partes, Gaviria (2018, p. 222-227) faz ponderações a respeito dessas medidas, por exemplo, sobre a representatividade e paridade de todos os segmentos nas eventuais instâncias decisórias plurais estabelecidas pela empresa, sobre a falta de informações da comunidade sobre aspectos técnicos discutidos, sobre o controle da pauta, sobre a leitura dos riscos para a comunidade ser feita a partir do viés da empresa, por meio dos “consultores sociais”. Honke (2019, p. 117-124), em consonância, menciona exemplos “curiosos”, como estratégias de “espionagem” da comunidade, cooptação de líderes locais por meio da filantropia estratégica, estabelecimento de parcerias com a comunidade para policiamento da área extrativa, de modo a torná-las corresponsáveis pelos interesses da empresa.

A suposta “autorregulação” empresarial com respeito ao “social” consiste, pois, numa regulação privada dos conflitos – por sua vez, públicos, que colocam em discussão os efeitos espaciais tidos por indesejáveis desencadeados pelas práticas empresariais sobre os espaços não mercantis do solo, corpos hídricos, atmosfera e sistemas vividos. Esta regulação pode ser empreendida *ex-ante*, por antecipação dos conflitos e adoção de práticas da chamada responsabilidade social empresarial, ou, *a posteriori*, pelas técnicas de “resolução” negociada de conflitos, quando estes já se encontram configurados. De todo modo, o caráter dito “voluntário” de tal forma de regulação significa que eles não provêm de constrangimentos definidos pelo Estado, mas, sim, do manejo flexível de pressões que as empresas sofrem diretamente em proveniência da sociedade. Esta transferência entre uma esfera pública nacional, onde se estabelecem normas e direitos que se pretendem universais, e espaços localizados do “entorno” dos grandes projetos empresariais faz com que normas e direitos passem a se subordinar a relações de força específicas que estejam configuradas nestes espaços subnacionais (Acserald, 2018, p. 53, destaques no original).

Em alguns casos, essa transferência entre as esferas pública e privada chega a extremos. Considerando que as áreas de mineração costumam ser afastadas das regiões mais urbanas, onde pode haver certa omissão/fragilidade estatal, são constituídas situações em que a empresa assume até certas funções estatais naquele território, como educação, saúde e segurança (Acosta, 2009, p. 122-133; 2016, p. 47-48; Milanez, 2021, p.14-15; Honke, 2018, p. 112-113; Sierra-Camargo, 2014, p. 176-177).

Honke (2018), a partir de um estudo específico da mineração no Congo, Sierra-Camargo (2014), sobre a Colômbia, e Vitti (2019), em uma análise mais genérica, por sua vez, analisam como essas formas de controle atuais, guardadas as devidas especificidades, têm semelhanças com as do período colonial: ambos períodos tiveram medidas de controle dos corpos e das vidas, cooptação e disciplinamento da comunidade afetada, violência física e simbólica e imposição de um determinado padrão de vida e econômico, de uma certa forma de relacionamento com a natureza.

Essas formas de controle territorial e dos corpos, com todos os seus desdobramentos mencionados, alinham-se ao entendimento a respeito da dicotomia entre os territórios do não-ser, da morte e da violência, que fornecem os recursos naturais aos territórios do ser, da vida e da regulação (Grosfoguel, 2016). Apesar de ser aparentemente territorial e geográfica, esta dicotomia, na verdade, está relacionada com outros aspectos, tais como os político-econômicos e os jurídicos, os quais serão analisados a seguir.

Diante do exposto, não há dúvida a respeito da importância e da necessidade do fornecimento de recursos naturais – minérios, gás, petróleo, entre outros – para os indivíduos em sua vida cotidiana, não obstante o fato de que o acesso aos aparatos tecnológicos daí oriundos é bastante desigual.

A questão que se coloca é no tocante à forma como a extração dos recursos é realizada, uma vez que embora a atividade seja controlada por uma empresa (privada ou pública), ela é operacionalizada em determinado contexto local e nacional e seus efeitos têm significativos impactos, positivos e negativos.

Retoma-se, aqui, a discussão sobre uma suposta “maldição” ou “paradoxo da abundância”, a partir de uma constatação que os Estados ricos em recursos naturais não apresentam desempenho econômico alto. Conforme aponta Milanez (2021, p. 7-8), há autores e pesquisas científicas que apresentam diversas explicações a respeito da dificuldade em transformar a riqueza econômica oriunda dos recursos naturais em desenvolvimento social, considerando aspectos econômicos, estruturais, internacionais e também da ineficiência da política interna estatal em gerir a situação. O Grupo Banco Mundial, como mencionado, ampara-se nesta última explicação (Cameron, Stanley, 2017, p. 19-30).

Mais do que uma lógica de inevitabilidade, entende-se que a discussão precisa ser reposicionada em termos da contextualização do cenário – político, econômico, social e jurídico – em que essa atividade extrativista ocorre, de modo a se buscar as razões deste suposto paradoxo.

As considerações apresentadas por Acosta (2009, 2016a, 2016b) a este respeito, ainda que bastante extensas, são detalhadas e oportunas para compreensão do contexto latino-americano e brasileiro. Elas se baseiam na constatação de que países portadores e exploradores de recursos naturais tem mazelas específicas (concentração de renda, pouca diversidade econômica e baixa industrialização), que acabam se acentuando com a estratégia adotada de primarização econômica, a partir do foco na extração e exportação dos bens primários.²³¹ Disso resulta a característica da economia de enclave, na qual o setor extrativista resta isolado e não fomenta o desenvolvimento de outros setores da economia nem do mercado internos.

Acosta (2009, 2016a, 2016b) aponta outras questões significativas, como as macroeconômicas, referentes ao câmbio e ao ingresso de capital estrangeiro no país, que podem inclusive fomentar as importações; a volatilidade do preço das matérias-primas; o esgotamento dos recursos; a dependência financeira externa; os momentos cíclicos de auge e crise das exportações dos recursos naturais; e a desigualdade na distribuição das receitas e dos impactos do negócio. Por fim, são mencionadas também questões políticas, referentes a governos autoritários, regulações internas condescendentes com os interesses econômicos das empresas

²³¹ Um exemplo dado pelo autor de Estado que é dependente dos recursos naturais, não diversificou sua economia e tem passado por ciclos sucessivos de extração de diversos desses recursos é o Equador. Acosta cita os ciclos de extração de cacau, banana, flores, camarão, petróleo e minérios (Acosta, 2009, p. 106).

(por exemplo, de tributação) e com os impactos ambientais e sociais, gastos públicos descontrolados nos momentos de auge das exportações e/ou valorização dos preços²³².

Nas palavras do próprio autor, de forma bastante resumida

[...] o certo é que a grande disponibilidade de recursos naturais que caracteriza as economias primário-exportadoras, particularmente quando se trata de minérios ou petróleo, tende a distorcer a estrutura econômica e a alocação de fatores produtivos, pois redistribui regressivamente a renda e concentra a riqueza em poucas mãos. Essa situação se agrava por uma série de processos endógenos de caráter “patológico” que acompanham a abundância desses recursos naturais (Acosta, 2016a, p. 52-53).

Svampa (2016, 2019) e Gudynas (2016, 2018), por sua vez, ao analisarem o recente ciclo extrativista na América Latina, apontam na mesma direção: destacam justamente características deste modelo que, combinadas com aspectos globais e internos comuns desses Estados ricos em recursos naturais, explicam a perpetuação de uma economia primária, sem estratégias de longo prazo de reposicionamento. Segundo Svampa

Em termos geopolíticos, a opção extrativista que se busca implementar na região latino-americana, do México à Argentina, responde a uma nova divisão territorial e global do trabalho, baseada na apropriação irresponsável dos recursos naturais não renováveis, o que deu lugar a novas assimetrias econômicas, políticas e ambientais entre o Norte e o Sul geopolíticos. Nesse sentido, o extrativismo resultante não é um destino, é uma opção política e também civilizatória assumida por diferentes governos, que vai reconfigurando negativamente nossos territórios e economia e gera uma nova dependência: cada vez exportamos mais matérias-primas, o que aparece refletido na concentração econômica, na especialização produtiva, assim como na consolidação de enclaves de exportação” (Svampa, 2016, p. 142, grifos da autora).

Essas análises, de certa forma, não destoam do apontado pelo Grupo Banco Mundial (Cameron; Stanley, 2017, p. 19-30), no sentido de que não há uma inevitabilidade na não conversão da abundância dos recursos naturais em desenvolvimento. A diferença reside, no entanto, no fato de que a explicação dada por esses autores (Svampa, 2016; Gudynas, 2016; Acosta, 2009, 2016a, 2016b) sobre as causas do fenômeno não se encontra somente na responsabilização estatal.

As mazelas enfrentadas por esses Estados de fato envolvem questões internas, sobre projetos políticos, regulação, governança e políticas públicas, mas não há como negligenciar as raízes históricas e coloniais desses problemas, as quais remetem a questões estruturais e referentes às já discutidas relações hierárquicas e assimétricas entre os atores. Essas mazelas

²³² Em complemento, cita-se consideração feita por Acosta (2016a, p. 38-39) sobre a Noruega, exemplo de Estado que supostamente teria se “libertado” da maldição da abundância. Na realidade, segundo o autor, o Estado iniciou e expandiu a sua exportação de petróleo quando já tinha um cenário interno com sólidas instituições econômicas e políticas democráticas. Era uma sociedade com níveis de desigualdade muito diferentes dos países petrolíferos ou focados na mineração.

também estão conectadas com fatores que estão além da jurisdição estatal, como a assimetria de poder em relação às empresas, a volatilidade do preço das *commodities*, a lei da oferta e da demanda, a finitude dos recursos e questões cambiais e da economia mundial.

Como analisado em relação à existência da lacuna jurídica sobre a proteção dos direitos humanos e as empresas, aqui, não se trata de uma questão simples, pontual, que possa ser gerida unicamente com melhor regulação, governança e políticas públicas internas. Trata-se de um contexto amplo, com características internas, internacionais e estruturais, explicado por fatores históricos, sociais, políticos, econômicos e jurídicos, que enseja relações desiguais de atuação e de poder entre os atores. Disso resulta o estabelecimento de espaços e possibilidades de exploração econômica a partir de frágeis marcos protetivos e regulatórios.

Há, aqui, uma conexão dos aspectos político-econômicos com os jurídicos, uma vez que as práticas regulatórias e as leis podem ser usadas como mecanismo para manutenção desse cenário focado na economia extrativista, não obstante questões ambientais e dos direitos da população local. A este respeito, Sierra-Camargo (2014, p. 175-176) discute sobre como as normas da mineração em grande escala “legalizaram a extração de recursos em condições econômicas não equitativas e como estas atividades trouxeram como consequência a apropriação dos territórios, o despojo dos seus habitantes, a produção de diversas normas de violência e alteração de seus modos de vida”.²³³

Sá (2018, p. 136-141), em consonância, ao analisar os desafios da mineração, argumenta sobre a politização e a deslegitimação dos procedimentos de avaliação de impacto ambiental e social, cujas regras são previstas na legislação interna e poderiam ser um meio para operações mais sustentáveis e alinhadas aos interesses da comunidade local e do poder público. Segundo ele, os procedimentos se tornam meramente formais e são conduzidos, tanto pelas empresas quanto pelo poder público, mais com foco na coleta de informações e aprovação oficial dos projetos do que em operacionalizar um instrumento de efetiva participação comunitária e gestão dos riscos socioambientais. Aproxima-se, assim, do apontado pela CPI da Braskem em seu relatório final, a respeito da insuficiência fiscalizatória, “reduzid[a] a uma função cartorária” e da autofiscalização do regulado, “para produzir os resultados desejados” (Brasil, 2024g, p. 497).

Nesse contexto, histórico, político, econômico, jurídico, social e com impactos socioambientais decorrentes, nos anos 2000, a América Latina vivenciou um novo ciclo

²³³ Tradução livre da autora a partir do original: “[...] se ha legalizado la extracción de recursos em condiciones económicas inequitativas y como estas actividades han traído como consecuencia la apropiación de territorios, el despojo de sus habitantes, la producción de diversas formas de violencia y la alteración de sus modos de vida”.

extrativista (2000 a 2012), explicado principalmente a partir do expressivo aumento da demanda da China e do aumento dos preços das *commodities*. Apesar do crescimento econômico e de iniciativas de governos “progressistas”, no sentido de regular a mineração e direcionar os recursos financeiros daí oriundos para políticas sociais (Estado compensador), o modelo adotado continua sendo em sua essência extrativista (Gudynas, 2018; Acosta, 2016a).

É nesta perspectiva que Svampa (2019, p. 33-43) nomeia este período de “Consenso das *Commodities*”, em referência crítica ao período do Consenso de Washington. Ela aponta a retomada do mito (ilusão) do desenvolvimento, a superexploração dos recursos naturais (hidrocarbonetos, metais, minerais e produtos agrários) e dos territórios, a reprimarização da economia e a condescendência com os impactos socioambientais, considerados “preocupações secundárias” diante da oportunidade econômica que se apresentava. Milanez (2021, p. 13-17) aponta as alianças feitas neste período entre Estados e empresas mineradoras, inclusive com repercussões regulatórias, com intuito de facilitar, legitimar e garantir as operações extrativistas, também em relação à população local afetada.

Diante das perspectivas apresentadas, há notória divergência a respeito da conciliação entre extrativismo, mineração, direitos humanos, proteção da comunidade local e disseminação dos impactos positivos da atividade.

De um lado, argumenta-se sobre a contribuição da mineração para o desenvolvimento, não apenas econômico, mas social e sustentável, a partir de um conjunto de práticas que considere todos os envolvidos e potencialmente afetados (vítimas), dialogue com interesses comunitários e atue para mapear, gerir e minimizar os diversos riscos oriundos da atividade. Diversos exemplos e análises são feitos nesse sentido (UNDP *et al.*, 2016, Cameron; Stanley, 2018²³⁴; Sá, 2018; Esteves *et al.*, 2017²³⁵; Alves; Ferreira; Araújo, 2021). O desafio, por sua vez, consiste em efetivamente deslocar o centro decisório: reposicionar a empresa, seus acionistas, práticas, planejamento e gestão para além de seus interesses, norteados-se, também, a partir das demandas e das necessidades de outros grupos afetados pela operação, especialmente a comunidade local diretamente impactada.

²³⁴ Neste livro, elaborado no âmbito do Grupo Banco Mundial, o capítulo 9 é todo dedicado para a implementação sustentável de projetos extrativistas, com análises e estudos de casos reais.

²³⁵ Neste artigo, os pesquisadores apresentam uma proposta concreta de procedimento e de instrumento de avaliação, a serem utilizados por empresas extrativistas, para mapeamento, gestão e mitigação dos impactos e riscos aos direitos humanos das comunidades locais, a partir da perspectiva delas e não da empresa. Destacam que os impactos nas comunidades afetadas precisam ser considerados de forma prioritária, inclusive em relação aos riscos para a empresa. E concluem que, nos casos em que não se consegue lidar com os impactos mapeados, a decisão deveria ser na direção da não implementação da atividade econômica naquelas circunstâncias (Esteves *et al.*, 2017, p. 84).

De outro lado, há aqueles que alertam sobre a insustentabilidade dessa extração intensiva e deste modelo de relacionamento com a Natureza, sobre a desigualdade no compartilhamento dos impactos positivos e negativos da atividade e na necessidade de se pensar caminhos alternativos a essa estratégia neoextrativista, privilegiando os aspectos socioambientais e as comunidades locais (Svampa, 2019; Gudynas, 2016, 2018; Acosta, 2016).

Encerrada esta discussão mais ampla sobre extrativismo, mineração e direitos humanos, um aspecto importante a ser pontuado é que a empresa Braskem, no caso do desastre em Maceió, não se apresenta como mineradora, mas como petroquímica, de primeira e segunda geração, líder na produção de resinas termoplásticas (Braskem, 2024a). No entanto, para esta produção, ela precisa extrair a matéria-prima base, o sal-gema, como fazia em Maceió, até 2019, quando foi determinada pelas autoridades públicas a interrupção das atividades.

De modo a retomar a operação nas unidades em Maceió e em Marechal Deodoro, desde 2021, a Braskem passou a importar sal-gema do Chile (Braskem, 2024d). Ou seja, diante do desastre e da obrigação de interrupção da atividade, ela promoveu uma reorientação geográfica, no âmbito da própria América Latina, onde encontrou outro fornecedor da matéria-prima.

No sentido mais estrito do termo, conforme apresentado pelos autores pesquisados (Acosta, 2009, 2016a, 2016b; Svampa, 2016, 2019; Gudynas, 2016, 2018), a mineração estaria conectada à exportação da matéria-prima intensamente extraída. Esse entendimento, por sua vez, não é o apresentado pelo Banco Mundial (Cameron; Santley, 2017, p. 19) e ONU (UNDP *et al.*, 2016), que não atrela a atividade à exportação, mas sim à extração dos recursos naturais. Ainda que não se encaixe perfeitamente no entendimento mais estrito, já que o sal-gema era utilizado internamente pela empresa, entende-se que o cerne do caso do desastre em Maceió é justamente essa atividade de extração do sal gema, em grande intensidade, a qual, por sua vez, era realizada na mesma lógica e marco regulatório das demais mineradoras no Brasil.

A extração do sal-gema, portanto, era um meio para que a Braskem (e as empresas anteriores que eram proprietárias desta operação) atuasse como petroquímica. No entanto, o desastre socioambiental ocorrido é justamente em relação a essa primeira etapa do processo produtivo, conduzida na lógica extrativista mineral. Dessa forma, a seguir, faz-se uma breve análise sobre a mineração no Brasil e seu início em Maceió.

Conforme divulgado, em setembro de 2024, pelo Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM, 2024), com dados referentes ao primeiro semestre de 2024, o setor mineral no Brasil faturou R\$129,5 bilhões, com aumento de 8% em relação ao mesmo período do ano anterior. Além disso, a previsão para o período de 2024 a 2028 é de investimentos em torno de US\$ 64,5

bilhões. O minério que mais contribuiu para esse faturamento foi o minério de ferro: 179, 5 milhões de toneladas foram exportadas, representando 71,6% do total das exportações minerais (IBRAM, 2024, p. 17).

O relatório aponta diversos indicadores a respeito da mineração no Brasil, por exemplo, os impostos arrecadados, impacto na balança comercial, empregos gerados, a participação de mulheres na mineração, os minérios e suas jazidas, destinos dos minérios²³⁶, maiores Estados produtores, os potenciais da mineração, inovações tecnológicas do setor, além de propostas para alteração das normas brasileiras (IBRAM, 2024).

Destaca-se que não há menção à empresa “Braskem” nem à cidade de “Maceió”, conforme verificado por meio de ferramenta eletrônica de busca de palavras. O termo “salgema” (grafado sem hífen) é mencionado duas vezes, em trecho a respeito da mineração no Estado da Bahia (IBRAM, 2024, p. 131, 135). O Estado de Alagoas é citado, mas em relação à produção de cobre e não do sal-gema (IBRAM, 2024, p. 94, 220).

A mineração no Brasil é oriunda do período colonial²³⁷, com exploração desde o século XVI, passando por vários ciclos, como a da mineração do ouro, dos diamantes e do ferro, e com destaque para a região onde atualmente é Minas Gerais, cuja denominação já manifesta sua abundância e diversidade mineral (Machado; Figueirôa, 2022, p. 253-257.) Sua conexão com Alagoas e Maceió, no entanto, é mais recente e relacionada, inicialmente, ao governo de Getúlio Vargas (1930-1945), com as propostas de desenvolvimento nacional e de criação das indústrias estatais em setores estratégicos.

Na década de 1930, foram criados o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM, em 1934), substituído em 2017 pela Agência Nacional de Mineração, e o Conselho Nacional de Petróleo (1939). O objetivo do DNPM era dinamizar o setor mineral e implementar o Código de Mineração publicado em 1934, fomentando a indústria de mineração e auxiliando na transição de uma economia agrária para uma nação industrializada (Machado; Figueirôa, 2022, p. 257.).

²³⁶ Os 10 maiores importadores de minerais do Brasil são, respectivamente: China (1º), Estados Unidos, Japão, Argentina, Alemanha, Países Baixos, Canadá, Coreia do Sul, Reino Unido e Itália (10º). (IBRAM, 2024, P. 37). Quase todos eles são exemplos de Estados “desenvolvidos”.

²³⁷ Reitera-se, assim, a direta conexão desta prática de intensa e violenta extração dos recursos minerais, como forma de financiamento da metrópole, com o contexto mais amplo e internacional da dominação colonial, cujo *modus operandi* era baseado no trabalho escravo, na hierarquização das raças, violência de diversas ordens, imposição de padrões (culturais, religiosos, econômicos), práticas patrimonialistas e de exploração das diversas riquezas naturais locais com fins de exportação, seja a mineração, sejam as produções de monocultura (Schwarcz, 2019).

É neste cenário que, na década de 1940, ao realizar perfurações de prospecção de petróleo²³⁸, o Conselho Nacional de Petróleo encontrou por acaso sal-gema no subsolo de Maceió, mais especificamente na região de mangue na Lagoa Mundaú. O interesse mais intenso sobre o sal-gema na região ocorreu somente na década de 1960, já no período de ditadura militar (Carvalho, C.P. de, 2021, p. 290-291; Fragoso, 2021, p. 94-95, Cavalcante, 2020, p. 25-27).

Em 1966, o empresário Euvaldo Freire de Carvalho Luz foi autorizado a realizar mais pesquisas sobre o minério na região. Foi criada por ele, assim, a Salgema Indústrias Químicas S/A (1966). Em 1969, foi concedida a operação de lavra, cujo início ocorreu em 1977.

O contexto em que esse processo se desenvolveu é bastante importante, inclusive para compreensão da subsidência e da realização de mineração em área urbana. Três aspectos principais são analisados: a política nacional, questões societárias da empresa e os desdobramentos locais de implementação da operação.

No âmbito federal, além do contexto de governo autoritário, havia o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que mencionava estratégias de desenvolvimento econômico, de crescimento industrial (incluindo mineração) e a criação de um polo cloroquímico no Nordeste (Brasil, 1974, p. 33-41, 62).

Em relação à empresa, ocorreram diversas mudanças em seu quadro societário: inicialmente privada, em 1971 há ingresso de capital público por meio do BNDE. Em 1975, o a empresa passa a ser de propriedade do Estado brasileiro, por meio da Petroquisa, com empresa privada estrangeira, a *DuPont* (Cavalcante, 2020, p. 25-27). Na década de 1990, no ciclo de privatizações, novos arranjos societários ocorreram e a empresa passou a ser totalmente privada. Tornou-se Trikem e, posteriormente, Braskem (Braskem, 2024a). Há, assim, uma imbricada relação entre interesses públicos e privados (Fragoso, 2022, p. 94-97).

Neste “diálogo” entre governo federal, estadual e empresa ao longo dos anos de ditadura, Carvalho aponta que a economia alagoana recebeu

[...] fortes investimentos federais em sua agroindústria (com o Proálcool), na infraestrutura (estradas e telefonia etc), na indústria química (Salgema) e no setor de serviços (hotelaria); mas no plano social, o balanço aponta um quadro de pleno fracasso no enfrentamento do subdesenvolvimento regional de um modelo que não

²³⁸ O foco desta pesquisa não é a exploração extrativista do petróleo em Alagoas, mas apenas para corroborar as análises já realizadas sobre a relação entre extrativismo e o ideário do desenvolvimento, destaca-se consideração de Carvalho, C. P. de (2021, p. 286-288) a respeito da prospecção do petróleo, naquela época, no Estado: “Por quase todo o século XX a exploração do petróleo representou a esperança de mudanças econômicas e sociais [...]. Naquele momento, numa sociedade agrária, monocultora e dependente da cana de açúcar, a busca do petróleo representava uma esperança de mudança. [...] Diante do subdesenvolvimento regional [...] depositavam na descoberta e exploração do petróleo a esperança de um futuro melhor para Alagoas”. Entende-se que o mesmo raciocínio pode ser aplicado em relação à instalação do polo cloroquímico em Alagoas.

melhorava os indicadores sociais nem gerava mobilidade social (Carvalho, C. P. de, 2021, p. 313-314).

As expectativas, especialmente no tocante ao desenvolvimento da indústria química, posteriormente materializadas em um polo cloroquímico, eram no sentido de um processo de “redenção” ou “milagre” econômico de uma sociedade marcada por desigualdade, concentração de renda e economia agrária, baseada na cana de açúcar (Carvalho, C. P. de, 2020, p. 286-320; Fragoso, 2022, p. 93-94; Cavalcante, 2020, p.121-126).

Especificamente no âmbito local, no início de 1970, havia uma intensa discussão a respeito da localização da empresa e da autorização para o seu funcionamento, considerando os riscos de se realizar mineração e de se instalar uma fábrica de clorossoda em área urbana e próxima à Laguna Mundaú, local de grande biodiversidade, com espaços de restinga e manguezal.

A empresa *DuPont*, já proprietária da Salgema junto com o Estado brasileiro, insistia na instalação da fábrica nos bairros do Pontal da Barra e Trapiche da Barra, área urbana, residencial e de riqueza ecológica²³⁹. Não obstante diversas manifestações em contrário do governo de Alagoas, inclusive com a indicação de outras opções de localização, a decisão foi mantida²⁴⁰. A fábrica foi construída lá e a operação foi iniciada em 1977²⁴¹ (Marques, 2022; Cavalcante, 2020, p.25-27; 97-100; Fragoso, 2022, p. 94-95).

José Geraldo Marques (2022), na época Secretário Executivo de Controle da Poluição e depois Coordenador do Meio Ambiente no governo estadual, relatou em detalhes todo o processo de tentativa de convencimento da empresa sobre novo local e os riscos então mapeados da escolha daquela localização, sendo alguns deles os indicados a seguir:

- Perigos de explosão;
- Perigos de emanações massivas do gás cloro;
- Inevitáveis emanações fugitivas do gás cloro;
- Perigos de incêndios;
- Alteração da linha de costa fronteiriça à planta industrial, com avanços marinhos erosivos e assoreamentos consequentes;
- Lançamento de ácido clorídrico diretamente no mar;
- Incompatibilidade geológica entre os pilotos do terminal marítimo e o seu substrato;

²³⁹ Bezerra (2022) faz uma análise sobre os bairros do Pontal da Barra e do Trapiche na década de 1970, destacando aspectos da cultura local e evidenciando como a instalação da empresa impactou aquele território e sociedade.

²⁴⁰ De modo a ilustrar a pressão política para que a empresa fosse instalada no local previamente designado, destacam-se duas citações. Segundo Marques (2022, p.31), um técnico lhe disse: “é mais fácil mudar Maceió do que mudar a Salgema de lugar”. Cavalcante, por sua vez, cita fala do engenheiro Beroaldo Maia Gomes, na época responsável pelos estudos conduzidos pelo Estado de Alagoas sobre a localização da empresa: “Eles acharam que o único lugar adequado, possível na época, seria onde hoje a Salgema está instalada. Era lá ou em nenhum outro lugar. Eu ainda sugeri outras áreas, mas não foi possível dissuadi-los. Eles garantiram que não haveria risco à população” (Gomes *apud* Cavalcante, 2020, p. 27).

²⁴¹ O Relatório Final da CPI da Braskem discute essa questão e apresenta como uma de suas recomendações que as autoridades públicas competentes avaliem a realocação da empresa (Brasil, 2024g, p. 618-620).

Devastação da vegetação de restinga restante;
 Transporte de substâncias e cargas perigosas, inclusive tóxicas, através do tecido urbano;
Previsão de subsidências por ação mineradora;
 Destruição de manguezais;
 Contaminação do lençol freático. (Marques, 2022, p. 33, destaque da autora).

Constata-se, assim, que, desde aquele momento inicial, já havia o alerta a respeito da subsidência. No entanto, os principais riscos estavam relacionados à questão ambiental e ao cloro, substância tóxica resultante da fabricação da soda-cáustica (na fábrica de clorossoda).

Considerando a dificuldade em transportar o cloro para outros locais, a estratégia encontrada foi a instalação de uma outra fábrica, o que ocorreu em 1979, que usaria o cloro e o eteno (vindo também da região), para produzir dicloreto de vinila (DCE), matéria-prima para fabricação do monocloreto de vinila (MVC) e do policloreto de vinila (PVC). Dessa forma, em consonância com o que dispunha o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1979-1984), em 1982, foi instalado em Maceió e em Marechal Deodoro o Polo Cloroquímico de Alagoas²⁴², que, naquela época era integrado por quatro empresas (Lustosa, 1999, p. 9-14; Fragoso, 2022).

Nos anos seguintes, vários acidentes ocorreram na fábrica da Salgema, com vazamentos de cloro e explosões: uma grande explosão em março de 1982 em razão de incêndio no reator, um vazamento de cloro em agosto de 1984 e um vazamento de 150 toneladas de dicloreto de vinila em maio de 1995 (Cavalcante, 2020, p. 32-33; 79-81)²⁴³. Mais recentemente, cita-se o acidente ocorrido em maio de 2011, com vazamento de gás, afetando moradores da região e deixando cinco funcionários feridos (Marchioni, 2023).

No âmbito federal, em 1982, o então deputado por Alagoas, Mendonça Neto, fez um discurso na Câmara dos Deputados, em Brasília, intitulado “Salgema: a explosão de uma cidade”, no qual relatava os riscos da manutenção na fábrica em área urbana e expressamente solicitava a realocação da empresa para fora da área urbana, “para prevenir males irremediáveis que os fatores expostos vem premonindo [sic], como um possível morticínio de milhares de seres humanos, hoje traumatizados e em permanente estado de alerta emocional” (Mendonça Neto, 1982, p. 9).

No requerimento ao Ministro do Interior, ele anexou diversas notícias de jornal da época, com relatos de pânico da população em relação à explosão ocorrida em 31 de março de

²⁴² Para uma análise crítica a respeito do Polo Cloroquímico de Alagoas, vide Fragoso (2022, p. 97-102). O autor discute não somente as questões referentes à localização da Salgema, mas também as contradições na decisão em se instalar um Polo Cloroquímico em Alagoas, quando havia outro próximo e mais avançado, na Bahia (Camaçari).

²⁴³ Para mais informações sobre outros acidentes ocorridos no período de 1977 a 1996, totalizando 22, vide Nascimento, 2024, p. 54-67.

1982, histórias de famílias que já estavam vendendo suas casas e matérias com questionamentos sobre a decisão de localização da empresa (Mendonça Neto, 1982, p. 26-44).

No âmbito do governo do Estado de Alagoas, em 07 de novembro de 1983, foi instituída Comissão Especial, presidida pelo advogado e consultor jurídico Mendes de Barros, para “proceder levantamentos técnicos das condições atuais de segurança do complexo da Salgema Indústrias Químicas S/A, na restinga do Trapiche do Pontal da Barra, no que aos riscos de impacto ambiental” (Alagoas, 1984).

O relatório analisou as questões de segurança do complexo industrial e apontou o perigo dos produtos envolvidos na operação, como cloro, soda cáustica, eteno e dicloreto, destacando que o maior risco seria em relação a um acidente de vazamento de cloro, situação para a qual o corpo de bombeiros da cidade não estaria adequadamente preparado para lidar (Alagoas, 1984, p. 10-13). Outro aspecto importante trazido no relatório foi sobre a captação da matéria-prima, ou seja, a mineração do sal-gema:

Esses poços, quando operados, produzem, em sua extremidade inferior, um vazio tecnicamente chamado “caverna”, que adota formas dependentes da estrutura do subsolo. As “cavernas” são previamente dimensionadas e devem ser desativadas quando atingem a dimensão prefixada ou quando o poço é operado ininterruptamente, durante 10 anos em média.

Por oportuno, é de se ressaltar que a captação de matéria-prima, se não forem observadas as dimensões das cavernas, poderá oferecer acentuado perigo, com desabamento das paredes e consequente afundamento do solo na superfície.

O dimensionamento prefixado das cavernas, nos poços em operação, é conferido periodicamente, mediante utilização de ferramenta especializada que funciona com o sistema sonar, atualmente inexistente no país. As medições de conferência, já realizadas em três oportunidades, foram procedidas mediante o aluguel da referida ferramenta, a custo elevado, devendo ser repetidas de acordo com as exigências do projeto, tendo a Salgema Industrias Químicas SA informado estar a empresa determinada a adquirir instrumento similar. (Alagoas, 1984, p. 11, grifo da autora).

Em 9 de maio de 1984, o Jornal de Alagoas publicou reportagem intitulada “Relatório do Óbvio”, no qual apresentava as conclusões e 11 sugestões da referida Comissão Especial, “para amenizar as consequências de um desastre provocada pela indústria” (Jornal de Alagoas, 1984b). Dentre estas, destaca-se a de número 3.8, referente ao que segue:

Recomendar Salgema Industrias Químicas S/A a aquisição de novos terrenos na superfície da mina, a fim de que no fruto, possa dispor de áreas capazes de oferecer segurança à perfuração e captação de matéria-prima – salgema – sem que seja necessária a perfuração de poços próximos uns dos outros, o que evitaria maior diâmetro das cavernas e afastaria o perigo de afundamento da superfície do solo. (Jornal de Alagoas, 1984b, destaques da autora).

O mencionado pela comissão a respeito do risco de afundamento do solo, da necessidade constante de monitoramento e da preocupação com o tamanho das cavidades se

coaduna com o que já havia sido alertado por José Geraldo Marques: havia a necessidade de monitoramento contínuo das minas pela empresa, acompanhada de supervisão do órgão do meio ambiente (Cavalcante, 2020, p.97-100; Marques, 2021b, online; Manhas, 2022, p. 5-6.).

A respeito do monitoramento das minas, o professor Abel Galindo, engenheiro civil com especialização em geotecnia, informou o que segue:

Não se tem conhecimento de um projeto inicial de localização das minas. A planta de localização que se tem ciência [...] teve 18 revisões, sendo a primeira em 26 de junho de 1996.

A primeira perfuração aconteceu em fevereiro de 1975 (mina-6 e a exploração de sal foi iniciada em abril de 1976 (mina-4). Portanto, de 1975 até 1995, possivelmente, foram 20 anos de perfuração sem projeto técnico de localização das minas. E muito menos um estudo de subsidência que poderia ocorrer na área da exploração (ao longo da Av. major Cícero de Góes Monteiro, com alcance nos bairros do Pinheiro, Bebedouro, Mutange, Bom Parto e Farol) (Galindo, 2022, p. 46).

Galindo destacou também a existência de falhas geológicas na região, onde foram perfuradas as minas, e as particularidades da rocha salina, que precisa ser explorada de forma adequada, com manutenção da pressão dentro da caverna, de modo que a rocha não ceda. Segundo ele, era imprescindível uma pesquisa sobre o grau de resistência da rocha, sobre a existência de eventuais falhas geológicas na região, além do respeito ao protocolo de diâmetro máximo das minas e de distância mínima de segurança entre elas, o que supostamente não teria sido seguido (Galindo, 2022, p. 52-53, 61-62; Cavalcante, 2022, p. 109-112).

Em 1985, quando a empresa solicitou autorização para duplicação de sua capacidade produtiva, houve um movimento social de resistência, com apoio da organização Movimento pela Vida, políticos da época, professores da Universidade Federal de Alagoas, Sociedade Alagoana de Direitos Humanos, entre outros. O governador chegou a propor a realização de um plebiscito, de modo que a população se manifestasse sobre o assunto. A proposta foi vetada pelo Tribunal Regional Eleitoral (Cavalcante, 2020, p. 43-45, 92-93).

A despeito destes questionamentos populares, dos acidentes e do novo procedimento de fiscalização ambiental, que foi instaurado a partir da década de 1980²⁴⁴, o funcionamento da empresa Salgema continuou, inclusive com a duplicação da capacidade de produção e a constante abertura de novas minas, que, em 2019 totalizam 35²⁴⁵.

²⁴⁴ Aqui, faz-se referência à lei nº 6.931/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e à resolução nº 01 do CONAMA, que estabeleceu a exigência do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental. Estas questões foram discutidas no primeiro capítulo, ao se analisar o papel do Instituto do Meio-Ambiente de Alagoas em relação ao caso.

²⁴⁵ Para informações detalhadas sobre cada uma das minas, com diâmetro, altura e ano da perfuração, Vide Galindo, 2022, p. 51 (quadro2).

A partir dessa breve explicação sobre a mineração do sal-gema em Maceió, constata-se que há um conjunto de decisões de autoridades públicas, inicialmente em período de regime de ditadura militar, que adotou uma determinada política pública em nome do desenvolvimento local, regional e nacional, não obstante críticas de variados segmentos. Há uma combinação de interesse governamental e privado, que, neste caso específico, se utilizava da justificativa da mineração como um meio em prol do desenvolvimento da cadeia da indústria química e da economia local, regional e nacional.

Neste sentido, destaca-se fala de José Geraldo Marques (*apud* Cavalcante, 2020, p.99), de que ele e sua equipe no governo estadual na década de 1970 não eram contrários à exploração do sal-gema, mas à forma como ela estava sendo conduzida: “Se bem planejada, poderia ou poderá contribuir bastante com o desenvolvimento do Estado. [...] Nosso primeiro documento [...] era favorável à instalação da Salgema, desde que não fosse no local em que fora instalada”.

Em relação a essa disputa pela localização da fábrica, na qual prevaleceram os interesses “dos investidores e da ditadura, com a aquiescência do poder local, sem possibilidades de alternativas” (Cavalcante, 2020, p.99), o foco eram as necessidades logísticas e financeiras da empresa e de sua operação, a despeito de questões importantes e óbvias como a localização urbana da área e a proximidade com espaço ambiental específico de Laguna, com restinga e manguezal.

Alertas e considerações feitos pela sociedade civil e por autoridades públicas também foram ignorados, como fica evidenciado a partir das manifestações de Marques (2022), Mendonça Neto (1982) e da Comissão de 1983 designada pelo governador de Alagoas (Alagoas, 1984). Neste mesmo sentido, Cavalcante (2020) apresenta vários exemplos de questionamentos públicos sobre a localização da Salgema e os riscos da operação em área urbana: a Operação Catavento, em 1976, conduzida por agentes públicos, com foco no mapeamento dos perigos oriundos do cloro e de um possível vazamento (2020, p. 37-39); as ações do Movimento pela Vida, contrários à duplicação da capacidade de produção da empresa e à instalação do terminal Tequial, para armazenamento de outros produtos químicos (2020, p.43-45, 55-57); a atuação do Sindicato dos Trabalhadores em Indústrias Químicas, que fizeram levantamento sobre os acidentes ocorridos na fábrica (2020, p. 61-63); projeto de lei do deputado Miguel Palmeira, vetado pelo governador, para realocação da empresa (2020, p. 68).

Trata-se, portanto, de um exemplo sobre o funcionamento dos territórios do “não-ser” (Grosfoguel, 2016), combinado com as mazelas apontadas por Acosta (2009, 2016a, 2016b) sobre as economias extrativas, uma vez que a população local é submetida ao projeto público,

alinhado ao interesse privado estrangeiro, sem meios efetivos de questionamento. Posteriormente, quando os efeitos da mineração emergem e se tornam visíveis, é a população que vivencia o contexto da morte, com as múltiplas rupturas do desastre, a perda do território e a amputação ecológica subterrânea e na superfície.

Aponta-se, ademais, as associações feitas entre o projeto e o desenvolvimento econômico da região, o que justificava a desconsideração das críticas feitas e dos riscos apontados, bem como munia a empresa de argumentos para barganhar seus interesses com os governos de Maceió e Alagoas, sob pena de se mudar para outro território (Cavalcante, 2020, p. 93,100; Fragoso, 2022).

A este respeito, foram localizadas reportagens impressas do Jornal de Alagoas, do ano de 1984, em que a empresa Salgema fez propaganda destacando seu papel na sociedade. Em 3 de junho de 1984, a manchete “Salgema é vida” é seguida do seguinte texto:

As máquinas não podem parar. Nem a vida. Desde o início de suas atividades, a SALGEMA se preocupa com o homem. Cuidando de sua família e do meio onde vive. Zelando pela segurança de todos e investindo na proteção do meio ambiente. Hoje a SALGEMA está presente no dia-a-dia de Alagoas, atuando ativamente na vida social do Estado. Colaborando na solução de problemas das populações mais carentes em áreas de saúde, educação e esportes. Ajudando o homem a viver melhor. Pensando no homem. Sempre. Salgema é gente. (Jornal de Alagoas, 1984c, destaques no original).

Em 16 de setembro de 1984, no aniversário de 167 anos de emancipação de Alagoas, a empresa publicou comunicação em que “reafirma o seu compromisso de participar em todos os momentos, de tudo que contribua para a construção do seu [de Alagoas] grande destino. Continuar a acreditar nesse grande povo, continuar a investir, a participar, é única forma que encontramos para homenagear Alagoas” (Jornal de Alagoas, 1984a).

Ambos posicionamentos públicos, em jornais, também representam exemplos de ações no sentido de controle territorial, com o intuito de mostrar a contribuição da empresa para a sociedade, inclusive em áreas de atribuição estatal, e de obtenção e manutenção da licença social para operar (Acserald, 2018; Gaviria, 2015, 2018), não obstante os riscos e acidentes ocorridos.

Atualmente, a companhia é a Braskem, mas a comunicação institucional é semelhante. Conforme analisado nos subcapítulos 2.1 e 2.3, há menção reiterada à preocupação com a vida e a segurança das pessoas, destaques aos projetos sustentáveis, informações sobre os empregos gerados, o quanto se contribuiu para a economia municipal e estadual (Carvalho, A.M., 2021; Braskem 2024a) sobre os investimentos feitos para a retomada da produção em Maceió com o

sal importado do Chile (Braskem, 2022a, p. 28), além do intuito em ser parte da solução aos problemas apresentados (Castro, 2019, 1h33min).

Em suma, contata-se que a mineração do sal-gema em Maceió foi implantada e executada a partir de um projeto centrado na simbiose de interesses públicos e privados (nacional e estrangeiro). Os responsáveis foram informados e tinham ciência a respeito dos diversos riscos socioambientais envolvidos, em relação à mineração e ao cloro. Entretanto, as vozes da comunidade técnica e da comunidade local, diretamente afetada, não foram ouvidas. Os interesses predominantes, que nortearam o processo decisório, foram aqueles atrelados a um suposto desenvolvimento econômico, de uma sociedade local, regional e nacional, desigual e pouco industrializada, que buscava “milagres” para sua situação.

Um ponto central no caso é que o risco da subsidência já era de conhecimento das autoridades públicas e da própria empresa²⁴⁶, além de já ter sido identificada a necessidade de um monitoramento constante das minas, do seu diâmetro, da estabilidade do solo, conforme apontado por Marques (2022) e pelo relatório da Comissão Integrada (1983). A proteção do meio-ambiente, a mitigação dos riscos e o diálogo com a população local não eram prioridades.

Como mencionado nos subcapítulos 2.1 e 2.3, a empresa Braskem informa publicamente em seus relatórios de gestão que é comprometida com os direitos humanos, com inovação e sustentabilidade. Ela alega realizar o procedimento de devida diligência em direitos humanos, sem, no entanto, apresentar informações precisas e concretas sobre como foi realizado, quem participou e os planos de mitigações dos riscos. Nos documentos disponibilizados pela Braskem, em seu *site*, e que foram utilizados na pesquisa, não foram encontradas informações sobre nesses procedimentos haver sido mapeado o risco de subsidência, os planos de mitigação, a forma como a população possivelmente afetada foi envolvida nesse mapeamento e a gestão.

Em sentido contrário, o que foi relatado pelo MPF, em Ação Civil Pública, ajuizada em maio de 2019, foi a necessidade e a urgência de se realizar estudos técnicos sobre cada uma das minas, justamente pela ausência de informações sobre as cavidades, sua estabilidade, profundidade, entre outros aspectos técnicos importantes para o processo de gestão da mineração, fechamento dos poços e conhecimento do que estava ocorrendo no solo naquele momento (Brasil, 2019f, p. 29-35). Isso, por sua vez, se coaduna com o alegado pela ANM e pelo IMA/AL: considerando que operam por processo fiscalizatório baseado nas informações

²⁴⁶ Neste sentido, destaca-se que o Relatório Final da CPI da Braskem menciona que a empresa praticou uma “mineração ambiciosa”, não observando o Plano de Lavra (Brasil, 2024g, p. 80-108; 481- 494).

prestadas pelo empreendedor, eles não tinham recebido nenhum informe sobre a subsidência, tomando conhecimento do diagnóstico somente a partir do relatório do SGB.

Esta pesquisa não tem como objetivo investigar a responsabilidade técnica e judicial a respeito da subsidência, seja por parte da empresa, de órgãos públicos fiscalizatórios e/ou de terceiros. O propósito é entender como ocorreu o processo de reparação e, neste sentido, um aspecto fundamental é que o risco da subsidência não foi “socialmente construído”, nem pela empresa nem pelas autoridades públicas fiscalizatórias, embora elas soubessem sobre a possibilidade de a mineração causar este impacto.

Além disso, a população não tinha conhecimento do que ocorria no subsolo e não foi alertada sobre isso. Medidas preventivas não foram adotadas. O risco passou a ser considerado somente quando não poderia ser mais ignorado (“desconstruído”): quando a instabilidade do subsolo foi descortinada por evidências concretas a olhos nus na superfície, com tremores, rachaduras e fendas.

A “ciência oficial” da situação em estágio tão adiantado do fenômeno geológico, cujo desastre já estava em andamento, acarretou um contexto de risco iminente de afundamento abrupto do solo, com ameaça à vida de parte da população do município de Maceió, em cinco bairros. O quadro era agravado pela quadra chuvosa que se iniciaria.

Isso, por sua vez, implicou em um processo extremo, que demandou o deslocamento interno compulsório da população, sem previsão de retorno ao *status quo* anterior. A urgência e o risco à vida ditaram a atuação do poder público e demandaram respostas céleres, que destoam, por exemplo, de outros ritos próprios, como os trâmites judiciais, especialmente quando pode haver extensa e técnica discussão a respeito de responsabilidade. Conforme discutido no subcapítulo 3.3, de acordo com as regras do ordenamento jurídico brasileiro, a reparação acabou subsumida em uma perspectiva mais ampla, que se iniciava pela realocação (deslocamento), preservação da vida física e garantia da sobrevivência, para posterior apuração e indenização dos danos.

Assim, a conclusão é que embora e a atividade econômica, inclusive a extrativista, gere inúmeros benefícios e possa de fato contribuir para um desenvolvimento mais sustentável, como argumenta, por exemplo, o ICMM (2024a), o grupo Banco Mundial (Cameron, Stanley, 2017), a ONU (UNDP *et al.*, 2016) e a IBRAM (2024), neste caso, ela gerou um desastre urbano, com inúmeros danos à população local. A mineração do sal-gema em Maceió foi conduzida de forma despreocupada com os riscos socioambientais gerados. A operação ocorria de forma desconectada ao contexto social, sendo guiada por uma lógica utilitarista de extração

da matéria-prima e localização da fábrica em ponto mais estratégico aos interesses da empresa, e econômica, em prol de um suposto desenvolvimento industrial.

A população local, que já habitava a região antes do estabelecimento da mineração, não foi consultada a respeito do empreendimento e das possibilidades de industrialização da região, não foi ouvida em seus questionamentos e não foi alertada dos riscos. Sua participação protagonista, neste longo enredo, foi somente na condição de pessoas afetadas/vítimas, destinatárias diretas dos múltiplos impactos do desastre e de violações de direitos humanos. As vítimas se encontram, assim, no já mencionado ponto mais baixo (na base) das diversas camadas, sobrepostas e interseccionadas, de relações materialmente desiguais que ocorrem entre os diversos atores envolvidos neste caso, englobando as esferas local, regional, nacional e internacional.

4.4 A NÃO CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS: SEM A JANELA DE OPORTUNIDADE PARA REPARAÇÃO INTEGRAL DAS VÍTIMAS

Considerando os encaminhamentos para conclusão da pesquisa e tendo em vista o já discutido a respeito da atuação do poder público em relação ao caso, da percepção do problema e das soluções acordadas, o objetivo deste subcapítulo é analisar o processo de reparação, a partir da teoria de Fluxos Múltiplos, do conceito de reparação integral e do exposto sobre empresas e direitos humanos.

Em termos territoriais, o caso do desastre ocorre em Maceió, capital de Alagoas. Os temas que envolvem o caso e os seus efeitos transbordam às fronteiras municipais, como dito. Dessa forma, a atuação do poder público foi múltipla, envolvendo diversos órgãos: nas esferas municipal, estadual e federal, dos poderes executivo, legislativo e judiciário, e com atribuições em diferentes temas: mineral, geológico, ambiental, urbanístico, jurídico, social, desastres, entre outros, conforme analisado no subcapítulo 2.2.

Cada ente público atuou a partir de suas atribuições legais e, especificamente no tocante à reparação, a ação foi protagonizada por quatro órgãos essenciais à função jurisdicional do Estado, que, a partir de uma atuação conjunta inicial, foram denominados de Força-Tarefa.

O caso do desastre se tornou um problema público e alcançou a agenda governamental e decisional, já em sua Fase 1 (2018-2019), quando a atuação do sistema de Defesa Civil e do Serviço Geológico do Brasil foram essenciais para diagnóstico técnico do fenômeno, com identificação de suas causas e mapeamento dos riscos que estavam postos. O desastre, assim como os riscos, foi socialmente construído. A partir desta urgência posta, agravada pelo

histórico recente dos casos de Mariana e Brumadinho e pelos indicadores a respeito do perigo da quadra chuvosa, a urgência e a premissa de preservação das vidas em risco embasaram a ação pública.

Reitera-se que o contexto de construção social deste risco e deste desastre é tardio, uma vez que a mineração ali realizada é da década de 1970 e, desde o início das operações, poder público e empresa já tinham ciência da possibilidade da subsidência. O modelo fiscalizatório brasileiro não foi capaz de romper com a lógica até então vigente da “desconstrução” desse risco. O ímpeto econômico-desenvolvimentista-extrativista preponderou em relação aos riscos socioambientais. Sendo tardio, o diagnóstico demandou ações emergenciais do poder público: o desastre já estava em andamento e em estágio avançado.

É nesta seara, de urgência, proteção à vida e necessidade de alinhamentos entre os diversos órgãos do poder público, de modo que a população fosse realocada (deslocada) em condições mínimas de dignidade e sobrevivência, que o problema foi percebido. A reparação das vítimas, dessa forma, estava incluída, mas não era a preocupação imediata.

Por conseguinte, a convergência dos fluxos – problema, soluções e política – ocorreu, inicialmente, no sentido de formalização de uma solução que lidasse com a emergência posta: evitar o colapso do solo e retirar as pessoas da área de risco.

Assim, foram assinados acordos para monitoramento e fechamento responsável das minas, sob supervisão da ANM, e para o Programa de Compensação Financeira (PCF), que englobava primeiro a desocupação da área, feita às expensas da empresa (mudança, aluguel social, guarda-volumes), para subsequente apuração, individual, dos danos (patrimoniais e extrapatrimoniais) e pagamento da indenização. O PCF é focado em medidas de indenização financeira, não estando previstas as outras categorias de medidas reparatórias, apresentadas pelo marco teórico da reparação integral. Já no âmbito coletivo, o acordo de reparação foi posterior, com regras mais detalhadas sobre como seria realizado o diagnóstico dos danos e os projetos de reparação, mas mantido o foco no aspecto financeiro.

Nos termos teóricos propostos por Kingdon (2014), a junção dos fluxos e a mudança na agenda alcançada materializaram, neste primeiro momento, ações para se evitar mortes e se encontrar soluções mais céleres, com respostas concretas à população, distanciando-se do desastre ocorrido nos eventos (focais e simbólicos) de Mariana e Brumadinho.

A negociação extrajudicial com a empresa, já sob a tramitação judicial de três Ações Civis Públicas, que apresentavam diversos pedidos, incluindo o bloqueio judicial de vultosos valores da empresa, era uma alternativa viável. O ponto de atenção, no entanto, reside no fato de que entre o poder público e a empresa envolvida (Braskem) também existe uma relação

assimétrica. Ela é fruto de diversos fatores, como disparidade de recursos econômicos, jurídicos e humanos²⁴⁷, influência política, comunicação pública, mas também do próprio contexto histórico da implantação da Salgema em Maceió. Como analisado no subcapítulo 4.3, a mineração do sal-gema e a sua contribuição na cadeia da indústria química foi publicamente associada, tanto pelo governo quanto pela empresa, com desenvolvimento local, industrialização e geração de empregos.

A negociação extrajudicial, respeitadas as disposições legais, poderia apresentar vantagens e desvantagens, tanto para a empresa como para o poder público. Tendo em vista a urgência e a necessidade de salvar vidas, bem como a disposição da empresa em dialogar, as discussões foram feitas bilateralmente. Conforme já mencionado, a obtenção de um acordo demanda diálogo e a busca por consensos, respeitando-se, neste caso, o objetivo protetivo visado pelo poder público, de que a empresa arcasse com os custos da realocação (deslocamento) das vítimas e indenizasse seus danos patrimoniais e extrapatrimoniais.

Neste momento, não houve participação direta das vítimas, cujos direitos eram tutelados coletivamente a partir dos institutos previstos na legislação brasileira. Na etapa da tutela coletiva, o PCF possibilitava que as vítimas fossem realocadas e tivessem garantida uma indenização (sem valores definidos ainda), sem necessidade de demanda judicial individual contra a empresa. Na etapa de individualização dos danos, momento em que poderia ter havido o protagonismo das vítimas, a relação entre empresa e elas também foi assimétrica, com todas as consequências já analisadas. Ademais, a reparação estava focada nas medidas indenizatórias, sem previsão de outras medidas complementares, notadamente as de satisfação.

Em um segundo momento, a nova gestão na Prefeitura de Maceió, a partir de 2021, abriu novamente a janela de oportunidade, agora no fluxo da política. O acordo de reparação individual já havia sido assinado e, ao longo de sua implementação, estava sendo evidenciada e acentuada a assimetria entre vítimas, deslocadas ou não, e a empresa Braskem, conforme analisado nos subcapítulos 3.3 e 3.4. Não obstante a mobilização de forças políticas locais organizadas e a mudança de posicionamento da própria Defensoria Pública Estadual, as quais apresentaram propostas de revisão de algumas regras pactuadas, não houve força convergente para junção dos fluxos. Além disso, a Prefeitura de Maceió iniciou negociações com a empresa e, em 2024, acabou oficializando acordos com ela.

²⁴⁷ Destaca-se que na entrevista realizada com membro(a) do Ministério Público Estadual (E11), foi comentada sobre a robusta e numerosa equipe de advogados da empresa, com especialistas para os diversos temas que estavam sendo negociados. Outro fato que evidencia a assimetria existente entre empresa e poder público é a contratação, por aquela, de vários estudos técnicos independentes, com instituições nacionais e estrangeiras (Braskem, 2024a, p.29, 2020, p.23), após ter questionado o laudo do Serviço Geológico do Brasil.

Dessa forma, não se conseguiu implementar mudança na agenda pública previamente posta: os acordos assinados foram mantidos e continuam sendo implementados, a despeito de iniciativas pontuais de questionamento judicial de suas regras.

Ainda considerando a teoria de Fluxos Múltiplos, mas agora no âmbito nacional e no contexto mais amplo do tema de direitos humanos e empresas e da mineração, mantém-se o entendimento deste tema ter sido considerado um problema público, adentrando a agenda governamental. O caso do desastre em Maceió pode ser entendido como mais um evento focal, uma nova crise, somado ao de Mariana e ao de Brumadinho, além de confirmar a compreensão que esses desastres socioambientais em locais de mineração não são eventos isolados (Kingdon, 2014, p. 94-99; Birkland, 1998, p. 53-57).

O fator diferencial é que, no âmbito federal, muitos outros temas disputam atenção nessa agenda pública. Além disso, colocar a questão sobre empresas e direitos humanos em pauta significa debater outros aspectos sensíveis na política nacional, como aqueles referentes ao desenvolvimento e à mineração, aos direitos ambientais e trabalhistas e aos direitos dos indígenas e quilombolas.

No Brasil, o tema de empresas e direitos humanos foi tratado por meio do Decreto nº 9.571/2018, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos (Brasil, 2018a). Diversas críticas foram feitas ao documento, não somente em relação ao conteúdo, que não é baseado na primazia dos direitos humanos e se manteve no campo da implementação voluntária das diretrizes por parte das empresas, mas também à forma como foi elaborado, ignorando contribuições da sociedade civil, de afetados/vítimas, deslocadas ou não, da academia e de debates que já estavam sendo realizados, inclusive por outros órgãos públicos (Homa, 2018b; Oxfam, CIEDH, 2019). O próprio Conselho Nacional dos Direitos Humanos publicou, posteriormente, a Resolução nº 05/2020, destacando a necessidade de complementação e aprimoramento do referido decreto (CNDH, 2020).

Em 2023, com a eleição de novo governo executivo no âmbito federal (2023-2026), houve uma mudança governamental, o que caracteriza um dos elementos do fluxo da política, apontados por Kingdon (2014, p. 145-164). O Decreto nº 9.571/2018 foi revogado pelo novo governo e foi estabelecido um Grupo de Trabalho Interministerial, para condução de estudos que embasem a elaboração e a implementação de uma Política Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas, e medidas destinadas “a) à regulamentação da atuação das empresas quanto à promoção e à defesa dos direitos humanos; b) à reparação das violações aos direitos humanos e ao respectivo monitoramento;” (Brasil, 2023f, art. 2º, inciso II).

A metodologia de trabalho prevê, expressamente, a realização de mecanismos de participação social, como audiências públicas, consultas públicas e oitivas com especialistas e entidades convidadas (Brasil, 20223f). Em 2024, foram realizadas três audiências públicas e onze oitivas com especialistas, porém os resultados do Grupo de Trabalho ainda não foram divulgados pelo governo (Brasil, 2025). Esse aspecto pode ser entendido como um prenúncio da abertura da janela política, com a possibilidade de um debate mais focado e intenso a respeito da proposta de uma nova legislação sobre o tema (Kingdon, 2014, p. 145-165).

Paralelamente a esse fluxo oriundo da revogação do Decreto nº 9.517/2018, quatro Projetos de Leis (PL) tramitam no Congresso Federal, com propostas que visam alterar a agenda política a respeito do tema empresas e direitos humanos. Configura-se, aqui, o fluxo das soluções: alternativas para se lidar com o problema são elencadas e debatidas por especialistas, atores políticos e a sociedade, em um processo de persuasão sobre a solução mais viável (Kingdon, 2014, p. 116-143).

O primeiro é o PL nº 572/2022, com objetivo de estabelecer uma Lei Marco Nacional sobre Direitos Humanos e Empresas. Trata-se de PL bastante abrangente sobre o tema, incluindo diversas obrigações às empresas no respeito e na promoção aos direitos humanos, dentre elas a de realizar a devida diligência e de promover a reparação de violações causadas, conforme disposto especialmente em seus artigos 4º a 7º (Brasil, 2022).

O texto prevê expressamente a necessidade de a reparação ser integral, baseada na centralidade do sofrimento das vítimas (art. 3º, IV, art. 9º, II, art. 11, X e XII) e no reconhecimento das situações de hipossuficiência, com inversão do ônus da prova e garantia de negociação equilibrada com a empresa (art. 11). São apresentadas também regras de participação dos afetados/ vítimas, deslocadas ou não, na elaboração, na implementação e na execução de políticas públicas sobre este tema e na gestão dos fundos de reparação (art. 20 e arts. 13 e 14, respectivamente). (Brasil, 2022).

O segundo é o PL nº 2257/2023, de autoria do Deputado Federal de Alagoas Alfredo Gaspar²⁴⁸, específico a respeito das “obrigações da empresa responsável pela ocorrência de acidente ou desastre relativas aos direitos das pessoas atingidas e do Município afetado e sobre a destinação final da área impactada” (Câmara dos Deputados, 2023d). O projeto apresenta a possibilidade de suspensão da atividade econômica da empresa enquanto não reparados os danos (art. 2º) e dispõe sobre o direito dos desalojados e desabrigados, inclusive para retornar à área atingida, após a sua recuperação e cessação dos riscos (arts. 3º, 5º e 7º) (Brasil, 2023e).

²⁴⁸ Alfredo Gaspar é deputado federal por Alagoas, pelo partido União Brasil, na legislatura de 2023 a 2027. Em 2019 era membro do Ministério Público do Estado de Alagoas.

O PL não categoriza os atingidos como deslocados internos, caso haja necessidade de realocação.

Em terceiro, em maio de 2024, após as enchentes no estado do Rio Grande do Sul, foi apresentado na Câmara dos Deputados o PL nº 1594/2024, com objetivo de instituir a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDCA). Trata-se de tema relevante à pesquisa, considerando que o caso do desastre em Maceió é entendido como um desastre em andamento, sendo uma de suas consequências o deslocamento interno por causas ambientais. Os deslocados ambientais ou climáticos são definidos assim no PL:

[...] são migrantes forçados, nacionalmente ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade, deslocados de sua morada habitual por motivos de estresse ambiental ou por consequência de eventos decorrentes das mudanças climáticas, de início rápido ou de início lento, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos; (Brasil, 2024b, art. 2º, I)

Este terceiro PL propõe a participação dos afetados, no caso deslocados internos, nos projetos de prevenção e combate ao deslocamento ambiental (art. 4º, inciso V) e apresenta diversos direitos deles, como à resposta humanitária (art. 5º), à saúde (art. 6º ao 9º)), à educação (art. 10 a 12), ao trabalho (art. 13 a 16), à assistência social (art. 17 a 19), à moradia (art. 20 a 23) e ao acesso à justiça (art. 24 e 25) (Brasil, 2024b).

Em quarto, em 2024, também foi apresentado o PL nº 957/2024 a respeito da atualização do Código de Mineração, de 1967, com objetivo de agilização dos trâmites minerários. Em trecho sobre a justificativa do projeto, o deputado relator menciona

Um dos principais anseios apresentados no decorrer das discussões diz respeito à necessidade de possibilitar maior agilidade ao processo minerário. O custo da burocracia no setor mineral é muito elevado e interfere diretamente na competitividade dos produtos minerais brasileiros no mercado externo. Mais que isso, impacta na disponibilidade de matérias-primas indispensáveis ao desenvolvimento do setor produtivo nacional, criando um efeito sistêmico deletério em toda a economia brasileira” (Brasil, 2024a, p. 37, grifo da autora)

Dentre as diversas alterações propostas neste PL, uma é referente ao licenciamento ambiental, que poderia ser dispensado “para pesquisa mineral, desde que a tecnologia empregada não provoque impactos ambientais significativos e nos casos previstos na regulação do Poder Executivo” (Brasil, 2024a, p. 22, art. 14§ 5º). Já em relação aos possíveis danos causados em razão da mineração, o PL não avança em relação ao que já consta na legislação brasileira, mencionando a obrigação de responsabilização civil e recuperação do ambiente degradado (Brasil, 2024a, p.13, art. 43-A).

Não obstante essas iniciativas formais de Projetos de Lei, que seguem o rito legislativo e não protagonizam o cenário político atual, além da futura divulgação do resultado da ação do Grupo de Trabalho Interministerial, uma mudança importante foi de fato implementada. Trata-se da Lei nº 14.750/2023, que atualizou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), “para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados” (Brasil, 2023h).

Em relação ao tema desta pesquisa, a mudança que a Lei nº 14.750/2023 implicou foi nas obrigações do empreendedor, público ou privado, na gestão de acidentes e desastres induzidos por ação humana, ou seja, em situações como a da subsidência em Maceió. A ele cabe fazer análise dos riscos antes da implantação dos empreendimentos e suas atividades, elaborar plano de contingência, monitorar continuamente as atividades nos casos de médio ou alto risco de acidente/desastre e realizar, de forma regular e periódica, exercícios simulados com a população atingida (vítimas), a partir do previsto no plano de contingência (Brasil, 2023h, art. 12-A).

Nos casos de empreendimento que envolvam riscos de desastre, a emissão da licença ambiental de instalação “fica condicionada à elaboração de plano de contingência ou de documento correlato pelo empreendedor” (Brasil, 2023h, art. 12-B). Avança-se no sentido de exigir uma atuação preventiva, mas não se altera o *modus operandi* vigente da fiscalização.

Na ocorrência ou iminência do desastre relacionado ao empreendimento, são listados os deveres do empreendedor (empresa), os quais são citados na íntegra, em razão de sua relevância:

- I - emitir alertas antecipados à população para evacuação imediata da área potencialmente atingida;
- II - acompanhar e assessorar tecnicamente o poder público em todas as ações de resposta ao desastre e garantir, em especial, o socorro e a assistência aos atingidos;
- III - prover residência provisória aos atingidos e promover a reconstrução de residências destruídas ou danificadas pelo desastre ou, conforme o caso, custear as ações do poder público para promover o reassentamento e assegurar moradia definitiva em local adequado aos cidadãos que foram forçados a abandonar definitivamente suas habitações em razão do desastre;
- IV - oferecer atendimento especializado aos atingidos, com vistas à plena reinclusão social;
- V - recuperar a área degradada e promover a reparação integral de danos civis e ambientais;
- VI - pagar valor indenizatório ou prestar assistência prioritária e continuada à saúde física e mental dos atingidos por desastres, independentemente daquela prestada pelo poder público; e
- VII - custear assessoria técnica independente, de caráter multidisciplinar, escolhida pelas comunidades atingidas e sem interferência do empreendedor, com o objetivo de orientá-las e de promover a sua participação informada em todo o processo de reparação integral dos danos sofridos.

Parágrafo único. O reassentamento de desabrigados será executado pelo poder público e será acompanhado por assessoria independente, de caráter multidisciplinar, custeada pelo empreendedor, mediante negociação com a comunidade afetada. (Brasil, 2023h, art. 12-C, grifos da autora).

O artigo 12-C, com as disposições indicadas acima, é bastante significativo, pois evidencia a preocupação com a participação (informada) das vítimas no processo de reparação integral e na realocação (deslocamento), seja ela provisória ou definitiva. É uma tentativa de se lidar com a assimetria existente entre vítimas e empresa, propiciando meios para que as vítimas tomem conhecimento de seus direitos, do que ocorreu e das opções existentes. Mas, não há orientação mais precisa sobre a forma de sua implementação.

Fica expressamente consignado que a reparação é integral, com indicação de medidas de restituição ao *status quo* anterior (quando possível), medidas de reabilitação (atendimento especializado visando à reinclusão social e à assistência de saúde física e mental) e indenização financeira. Em contrapartida, não são mencionadas medidas de satisfação nem de garantia de não repetição, e não se explica o conceito de reparação integral ou a forma de aplicá-lo, por exemplo, em referência à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A situação de deslocamento interno (compulsório) é mencionada, mas não é nomeada nesses termos e não há associação com os Princípios da ONU (1998) sobre este tema. Há previsão de que a comunidade afetada (vítimas) participará das negociações do plano de deslocamento, sem, no entanto, estar expressa a necessidade de seu protagonismo, da centralidade do seu sofrimento e de suas necessidades, conforme pressupõe a reparação integral.

Por meio da Lei nº 14.750/2023, foram atribuídos novos deveres específicos aos empreendedores, com intuito de fomentar as ações de prevenção e melhorar as respostas, caso o desastre venha a ocorrer, destacando-se a assistência às vítimas, deslocadas ou não, a busca pela reparação integral e o suporte ao poder público na gestão do desastre. As mudanças, no entanto, estão ambientadas em um contexto mais pontual, uma vez que essa Lei é sobre desastres e acidentes. Não se avança no sentido de munir o poder público com mais recursos e ferramentas para a etapa de fiscalização ou de até mudar o modelo regulatório, como um todo.

Portanto, nessa perspectiva mais ampla, entende-se que houve o ingresso do tema de direitos humanos e empresas na agenda política nacional, não somente em razão do caso de Maceió, mas considerando o contexto de recentes e recorrentes desastres socioambientais ocorridos no Brasil envolvendo a mineração (fluxo dos problemas). Houve a formalização, pelo rito legislativo, de ideias (Projetos de Lei) sobre como tratar o tema: trata-se do caldo primitivo de ideias no qual especialistas debatem e promover um processo de persuasão sobre a

viabilidade das soluções. A eventual proposta sobre uma Política de Direitos Humanos e Empresas, a ser apresentada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, seria mais uma opção nesse conjunto de ideias (fluxo das soluções).

Destaca-se que os quatro PL tem concepções distintas e abordam o tema de perspectivas diferentes. O primeiro é mais abrangente, visa regular as obrigações das empresas como um todo e não somente em relação aos casos de mineração ou desastres. O segundo, proposto por congressistas de Alagoas, remete a questões sensíveis vivenciadas em razão do desastre de Maceió, discutindo a atuação econômica da empresa, enquanto não cumpre com a reparação e a participação das vítimas, deslocadas ou não, nas decisões sobre a área afetada e o deslocamento interno. O terceiro é com foco no aspecto do deslocamento interno ambiental, ao passo que o quarto é, na verdade, uma tentativa de modernização do Código de Mineração, sem avançar em relação a tornar o modelo fiscalizatório mais rígido.

No tocante ao fluxo da política, ainda que tenha havido uma mudança governamental, que inclusive revogou o Decreto nº 9.571/2018, que tratava do tema de empresas e direitos humanos e reiterava o modelo voluntarista, ainda não se avançou para uma conexão dos fluxos. Não está clara qual a solução mais viável e se ela será convertida em lei, efetivando a mudança na agenda.

A proposta que, de fato, foi transformada em alteração legislativa é mais restrita e se refere especificamente ao âmbito dos acidentes e dos desastres (Lei nº 14.750/2023). Objetiva-se atuar, preventivamente, o que seria importante, no sentido de construir socialmente o risco e o desastre em fases mais iniciais, propiciando espaço temporal para ações mitigatórias e de planejamento. Como mencionado, atribuem-se obrigações ao empreendedor na gestão do desastre e na reparação integral, com menção expressa sobre a participação informada dos afetados/ vítimas, deslocadas ou não. Mas, não se mudou a agenda em relação ao modelo fiscalizatório. Passa-se a exigir um novo e importante documento (plano de contingência) para a licença ambiental de instalação, mas não se adentra na discussão sobre como o poder público analisará mais esse documento.

Assim, em relação ao caso da subsidência em Maceió, conectado à mineração do sal-gema feita por empresa atualmente privada (Braskem), conclui-se: ainda não foi alcançada a reparação integral das vítimas, nem no âmbito individual nem no coletivo, não obstante a atuação do poder público para proteção da vida e reparação das vítimas, bem como a existência de dois momentos claros de abertura da janela de oportunidade.

Em perspectiva mais ampla, no tocante ao tema de direitos humanos e empresas, propostas estão sendo debatidas. Porém, ainda não foram implementadas mudanças na agenda,

no sentido de tornar vinculante determinadas obrigações das empresas na proteção dos direitos humanos; a necessidade de realização da devida diligência em diálogo com todos os envolvidos/afetados/ vítimas, deslocadas ou não, inclusive a comunidade local; a obrigação da reparação integral, conduzida a partir da centralidade das vítimas; e a adoção de um novo modelo de fiscalização, que vá além da análise documental apresentada pela empresa.

4.5 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O desastre socioambiental da subsidência em Maceió, territorialmente localizado na capital alagoana, está também inserido em perspectivas mais amplas, de contexto regional, nacional e internacional, referentes à mineração e à relação entre direitos humanos e empresas.

No âmbito local, onde o desastre ocorreu e foram negociados, assinados e implementados os acordos de reparação, não se alcançou ainda a reparação integral, conforme analisado por meio da teoria de Fluxos Múltiplos. Não obstante a inserção do caso na agenda decisional, a construção tardia do desastre impactou no processo de percepção do problema, direcionando o poder público para uma atuação preventiva, de caráter emergencial, para salvar vidas. A reparação está inserida na compreensão do problema, mas não como objetivo primeiro.

Nos âmbitos nacional e internacional, o caso pode ser analisado a partir das atividades extrativistas e de mineração, cujos impactos socioambientais já são conhecidos. A discussão apresentada mostrou dois posicionamentos distintos: de um lado, há aqueles que entendem que esses impactos podem ser mapeados, geridos e mitigados, e a mineração pode efetivamente contribuir para um desenvolvimento sustentável. De outro, há uma leitura mais crítica, associando mineração ao contexto histórico colonial vivenciado por certos Estados e a uma forma específica de desenvolvimento econômico, baseada na exploração dos recursos naturais e com consequências próprias para as economias nacionais envolvidas.

Nesse contexto, insere-se também o debate sobre direitos humanos e empresas. A divergência das abordagens voluntaristas e compulsórias reflete, na verdade, modelos diferentes de regulação da atividade empresarial, do uso que se pode fazer de certos territórios e da proteção dada aos indivíduos que ali estão.

Há, assim, uma assimetria normativa. Em relação aos direitos humanos, é responsabilidade de cada Estado, na sua jurisdição interna e a partir de seu contexto nacional, regular as empresas. No âmbito internacional, o tema é tratado sob a forma de declarações e princípios que orientam a atuação das empresas. Já no tocante ao direito corporativo, o

movimento é o oposto: são buscadas formas de solução de conflitos alternativas à jurisdição estatal – como mediação e arbitragem – com foco na proteção dos investimentos.

A forma como a mineração do sal-gema foi realizada em Maceió é fruto desse contexto: baseada na articulação entre interesse público e privado estrangeiro e no ideário do desenvolvimento econômico e da indústria nacional, não obstante a existência dos riscos socioambientais e de manifestações contrárias da população local. Caracteriza-se, assim, o território do “não-ser”, local de “morte” e violência, de onde fluem as matérias-primas para o território do “ser”, da vida e da regulação.

Os riscos eram conhecidos, mas a atuação fiscalizatória do poder público, precipuamente baseada nas informações prestadas pela empresa responsável pela mineração, não foi capaz de detectar o desastre. A forma como a operação ocorreu não atendeu ao desenvolvimento sustentável local e as vítimas, deslocadas ou não, vivem atualmente o desastre e todas as suas consequências, inclusive de morte.

Todas essas questões são de conhecimento público, porém, soluções envolvem discussão sobre temas sensíveis na política interna, inclusive sobre projetos para o desenvolvimento nacional. Existem iniciativas legislativas com o intuito de regular essa atividade empresarial e o uso que se faz do território. No entanto, no momento, elas não adentram a agenda decisional e não há abertura da janela política para tanto.

As mudanças implementadas são importantes, mas pontuais. Elas não avançam em relação à raiz do problema, que se refere à forma como o empreendimento foi instalado e a fiscalização exercida. A reparação, foco desta pesquisa, é a última etapa deste longo processo. Ela somente existe porque o desastre, de fato, ocorre: ele atingiu o estágio mais avançado e suas evidências não ficaram mais restritas ao subsolo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DO HORIZONTE DA REPARAÇÃO INTEGRAL NO CASO DO DESASTRE EM MACEIÓ A PROPOSIÇÕES PARA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Com o intuito de sintetizar conclusões e respostas ao problema de pesquisa, apresentam-se os resultados alcançados e algumas considerações propositivas. O objetivo é que a pesquisa contribua para a reflexão sobre o tema e em sugestões para aprimorar a atuação do poder público, de modo a evitar novos desastres e a buscar a reparação integral, centrada nas vítimas, deslocadas ou não, caso venham a ocorrer outros casos similares.

Isto é posto tendo em vista a dimensão da mineração como um todo no Brasil e, especificamente, a mineração do sal-gema. Além da empresa Braskem ter recebido autorizações de pesquisa do sal-gema em outros locais de Alagoas, há enormes jazidas não exploradas no Espírito Santo, sendo a principal no município de Conceição da Barra. O tema é bastante sensível, uma vez que a área das jazidas capixabas abarcaria terras quilombolas (já tituladas e ainda não tituladas) e já foram concedidas pela ANM 38 autorizações de pesquisa do sal-gema naquele estado (Brasil, 2023k, itens 6 e 7).

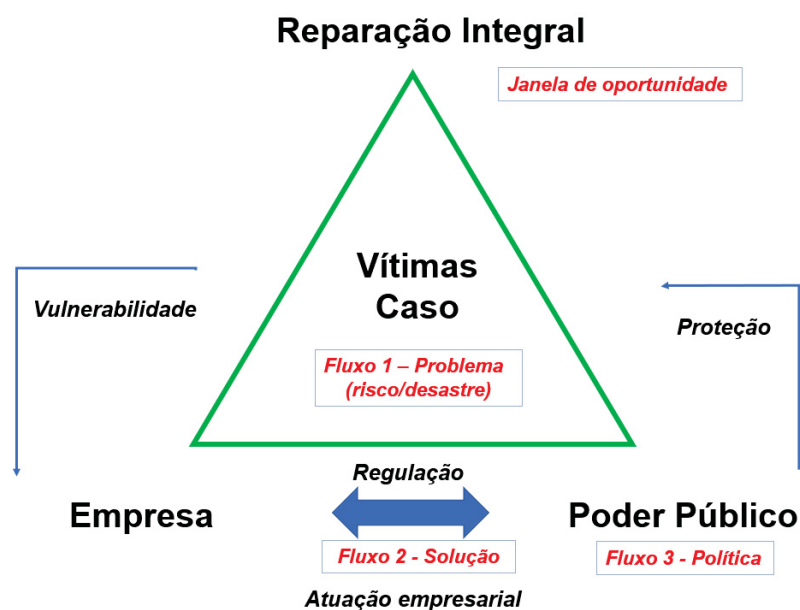
A pesquisa foi realizada a partir de abordagem qualitativa, baseada, inicialmente, em análise documental escrita e audiovisual (fontes primárias) e bibliográfica. Posteriormente, foram realizadas 25 entrevistas, com representantes dos quatro grupos de atores, e duas visitas *in loco*, procedimentos de coletas de dados fundamentais para compreensão do desastre, de sua dimensão, paisagem e múltiplos impactos na vida das vítimas, deslocadas ou não, e da coletividade maceioense, alagoana e brasileira.

Diante de todo o apurado, constatou-se que o aspecto central, que permeia esse caso e impactou diretamente no processo de reparação, é a assimetria nas relações entre os atores envolvidos (vítimas, empresa e poder público). São camadas de desigualdade material (de origem internacional, nacional e local), que se sobrepõem e se interseccionam, ocultas sob o manto da igualdade formal, nas diversas etapas ao longo do caso: 1) fiscalizatória; 2) construção dos riscos e do desastre e adoção de ações preventivas; 3) gestão do desastre; 4) reparação integral das vítimas. Embora as relações entre os atores envolvidos ocorram, primariamente, em Maceió (âmbito local), elas refletem e são fruto também de aspectos mais amplos, de origem nacional e internacional. As diversas consequências desta assimetria, ao longo do caso, foram discutidas nos Capítulos 3 e 4.

Reitera-se, aqui, o exposto na Figura 1, já apresentada na Introdução, que resume de forma visual o entendimento sobre o caso e como poderia ter sido alcançada a reparação

integral. Há uma relação triangular, que evidencia a interação assimétrica entre vítimas, deslocadas ou não, empresa e poder público, ao longo de todo o período do caso (1966²⁴⁹-2024), envolvendo desde a instalação do empreendimento, sua fiscalização, a construção social do risco e do desastre, a gestão do desastre e a reparação integral.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO VISUAL DA PESQUISA E DA TESE



Fonte: a autora (2025)

A primeira camada de desigualdade é fruto do contexto internacional e precisa ser interpretada considerando o passado brasileiro colonial e a estrutura internacional hierárquica, a despeito da igualdade soberana formal entre Estados. Isso reverbera em diversos aspectos do contexto nacional, que configura a segunda camada de desigualdade: sociais, políticos, econômicos, jurídicas, culturais, ambientais e, consequentemente, nas políticas públicas internas, nos projetos de desenvolvimento nacional, no uso que se faz dos territórios e dos recursos naturais e na forma de regulamentação das empresas.

A mineração no Brasil é oriunda do período colonial e acompanha a história nacional, com diversos ciclos e exploração de diferentes matérias-primas. Em Maceió, ela é originada ao acaso da prospecção de petróleo e, em seguida, de um período de governo militar e de projetos de desenvolvimento econômico nacional, ainda que em associação com o capital externo. O cerne do projeto era o fomento da indústria nacional na região Nordeste e, em Alagoas, a cadeia

²⁴⁹ O ano de 1966 faz referência ao momento em que foi concedida a autorização de pesquisa do sal-gema em Maceió.

da indústria química, apesar dos diversos riscos sociais e ambientais mapeados. Chega-se, assim, à terceira camada de desigualdade, a local.

As iniciativas técnicas, de agentes públicos e da sociedade civil, que se mobilizaram no sentido de alertar sobre os riscos envolvidos, sobre o empreendimento ser em área urbana, que já era habitada e apresentava rica biodiversidade (dunas, mangue, restinga, Laguna, para indicar alguns aspectos), não tiveram força suficiente para serem consideradas. O que prevaleceu foi um suposto “interesse público” definido pelo governo nacional, que cedeu aos interesses internacionais em relação à localização da fábrica, para viabilização do empreendimento. Os interesses econômicos e desenvolvimentistas fragilizaram tanto a relação de fiscalização entre Estado e empresa, quanto a relação de proteção entre Estado e os seus cidadãos.

Os riscos existiam e foram comunicados ao poder público e à empresa, mas também foram desconstruídos socialmente até o momento em que não puderam mais ser ignorados, considerando a sua evidência expressa e física nos bairros afetados. O desastre já estava em andamento, embora sua construção social estivesse hibernada. Os seus efeitos já não mais poderiam ser camuflados pela operação subterrânea. A assimetria das relações, portanto, aqui é evidenciada pelo controle da empresa e do poder público na (des)construção do risco e do desastre. Isso impactou, posteriormente, na gestão (tardia) do desastre e remete ao nevrálgico ponto da fiscalização. A reparação, como última fase, também foi impactada.

A atuação fiscalizatória do poder público (Etapa 1), neste período de instalação da empresa e início da mineração, até os tremores de 2018, passou por diversos momentos. Houve alteração da legislação ambiental (Lei nº 6.928/1981, Resolução CONAMA nº 1/1986, Constituição da República/1988), criação de novos órgãos (CONAMA, IMA/AL) e adoção de um procedimento que, embora tenha objetivos efetivos de controle do empreendimento, baseia-se nas informações prestadas pelo empreendedor. Este é um dos elementos basilares do caso do desastre em Maceió, porque materializa a assimetria existente entre Estado e empresas.

O poder fiscalizatório do Estado, em relação à mineração e ao aspecto ambiental, pode ser fortalecido. Conforme apontado pelo relatório final da CPI do Caso Braskem, configura-se um modelo de fiscalização caracterizado, por um lado, pela “insuficiência fiscalizatória do agente regulador” e, por outro, pela “**autofiscalização do regulado**, com instrumentos próprios, feita sob medida para produzir os resultados desejados, com o verniz técnico e a opacidade característica dos estudos de alta complexidade, destinados a se valer da assimetria de informações e de eventuais brechas regulatórias” (Brasil, 2024g, p. 497-498, **negrito no original**).

Já consoante apontado pelos técnicos da ANM e do IMA/AL, e analisado no segundo capítulo, a fiscalização é, em primeiro plano, documental. O Estado parte da premissa de que o empreendedor está agindo diligentemente, de boa-fé e produzindo todas as informações necessárias para comprovar a segurança de sua operação.

Em se tratando de operações complexas como as de mineração, com tantas possibilidades de impacto já conhecidas, o procedimento fiscalizatório, contudo, demanda outras abordagens. Um dos técnicos da ANM (Pasti, 2023), em audiência no Congresso Federal em dezembro de 2023, comentou sobre a Agência não ter os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para um outro modelo de fiscalização, o qual seria necessário “um aporte financeiro na agência sem precedentes” (Pasti, 2023, 2h2min). Ele apresentou, como parâmetros de comparação, a dimensão da equipe da Braskem e o montante gasto por ela em relação especificamente a este caso, da ordem de bilhões²⁵⁰.

Já o orçamento efetivo da ANM, em 2022, foi de R\$ 79.307.555,00 e, em 2023, de R\$ 103.457.555,00, ou seja, da ordem de milhões. A agência dispõe de 664 servidores: desses, um é responsável por toda a regional de Alagoas e quatro foram designados para integrar o Grupo de Trabalho formado para lidar com o caso da Braskem, embora atuem também em outros casos (Brasil, 2023k, item 7.1). Outro aspecto, também relatado pela ANM (Bicca, 2019, Pasti, 2023), foi a necessidade de contratação de consultoria especializada para análise dos documentos apresentados pela Braskem ao longo da década de 2010, o que evidencia a complexidade dos temas envolvidos e a necessidade de outros especialistas, além daqueles que integram a agência²⁵¹.

O processo fiscalizatório (Etapa 1), portanto, não foi capaz de detectar o risco da subsidiência. Conforme informado pelo SGB, há indícios de que o afundamento do solo ocorria desde 2004 (Kuhlman, 2023). O objetivo aqui não é identificar o responsável pelo fato de ANM e IMA/AL informarem que não tinham conhecimento da subsidiência, mas de colocar em pauta

²⁵⁰ Não foi encontrada uma informação precisa a respeito de quanto foi gasto pela Braskem especificamente em relação às atividades de estudo, monitoramento e fechamento das minas. No relatório de gestão anual referente ao ano de 2019, consta informação do provisionamento de R\$ 1bilhão para “as ações necessárias ao fechamento dos poços de sal em Maceió” (Braskem, 2020, p. 22). No relatório de gestão anual referente ao ano de 2021, há indicação do provisionamento de R\$ 12 bilhões para “ações de compensação e segurança” e de a equipe da Braskem ser composta por mais de 1.200 profissionais diretamente envolvidos (Braskem, 2022d, p. 28). Em página eletrônica específica a respeito das indenizações individuais, no âmbito do PCF, consta que até 31 de dezembro de 2024 havia sido pago em indenização e auxílio financeiro o valor de R\$ 4,14 bilhões. (Braskem, 2024c).

²⁵¹ O relatório da CPI sobre o caso apresenta informações bastante detalhadas sobre o quadro de servidores da ANM, notadamente insuficiente considerando as atribuições da agência e o papel da mineração na economia brasileira. Dentre as diversas recomendações feitas, uma é a respeito da reestruturação e provisionamento da ANM, com orientação para recomposição imediata do quadro de pessoal e recomposição orçamentária (Brasil, 2024g, p. 501-518; 614-617).

a questão de que o modelo praticado não funcionou. Basear-se somente no que é informado pelo empreendedor, sem a produção de informações primárias diretamente pelo poder público e seus técnicos, sem a realização de inspeções *in loco*, é insuficiente. Ademais, há o já mencionado contexto interno dos próprios órgãos, com baixo orçamento, demanda altíssima fiscalização e número insuficiente de servidores e de especialistas em assuntos tão diversos que envolvem a mineração.

A construção do risco e do desastre (Etapa 2) ocorreu somente após os tremores de 2018, com o estudo do SGB, que durou quase um ano e envolveu mais de 50 especialistas, de diversas áreas do conhecimento. Esta investigação técnica, longa e aprofundada, de órgão público especializado no tema, é outra evidência da assimetria entre a empresa Braskem e os órgãos fiscalizatórios, e reforça o argumento apresentado por Pasti (2023), de que a ANM precisaria de uma robusta estrutura para poder praticar um modelo fiscalizatório diferente.

É relevante, neste contexto, o fato de que a empresa responsável pela mineração não reconheceu o relatório do SGB, fez questionamentos sobre os resultados apresentados e ainda contratou outros estudos independentes. Isso, aliado ao não reconhecimento da responsabilidade, mostra a não aceitação da empresa à ação do poder público, exercida de forma técnica e científica por meio dos estudos do SGB.

Essa percepção tardia do risco e do desastre ocasionou, por sua vez, a gestão tardia do desastre (Etapa 3) que estava em andamento, com necessidade de medidas urgentes, para proteção da vida das pessoas da área de risco. Mesmo após a publicação do laudo do SGB, foram os órgãos públicos que continuaram custeando as ações de gestão do desastre, por meio do deslocamento das vítimas, treinamentos, simulados e pagamento do auxílio-aluguel, tendo como cenário a urgência de proteção das vidas.

A Braskem passou a assumir obrigações em relação ao deslocamento das pessoas somente após a assinatura do PCF, momento em ela pôde negociar o acordo de reparação, do qual as vítimas não puderam participar diretamente. Aqui, importa destacar que a atuação conjunta de instituições foi um aspecto importante, que conferiu maior poder de barganha ao poder público. No entanto, a relação ainda se mantinha assimétrica, seja pela desigualdade no acesso aos recursos financeiros, humanos, técnicos, seja em razão do histórico da empresa na cidade e no Estado, seja pela urgência e o estágio avançado do desastre. Do poder público era esperada uma atuação célere, resolutiva, dada a gravidade do problema. A empresa, em contrapartida, não tinha problemas em esperar, em enfrentar o litígio judicial.

Assim, especificamente sobre a reparação integral (Etapa 4), a ausência direta da participação das vítimas, deslocadas ou não, nas negociações dos acordos de reparação é outro

exemplo desta desigualdade entre os atores e também mais um dos elementos centrais do caso. As vítimas, deslocadas ou não, não apresentaram, por si mesmas, suas necessidades, angústias, dificuldades que estavam sendo vivenciadas e diversas camadas de danos sofridos. Isso, por sua vez, trouxe outras consequências à reparação, relacionadas entre si.

Uma primeira consequência dessa ausência da participação direta das vítimas, deslocadas ou não, é o não reconhecimento de diversas camadas e perspectivas de entendimento do caso do desastre, dos danos vivenciados por elas, das dores sofridas e das necessidades futuras (que envolvem não somente a mudança de casa, mas a reconstrução existencial).

Como analisado ao longo do Capítulo 3, principalmente por meio das entrevistas realizadas com as vítimas, diversas camadas de danos restaram invisibilizadas, tais como condição de deslocado interno, ruptura com a vida pretérita pessoal, familiar e social, e com a história vivida naquela casa e naquele bairro; dismantelamento do espaço do habitar; insegurança em relação à mudança; dificuldades de se reestabelecer toda a estrutura rompida, mantido os mesmos padrões de vida e rotina; luto e saudades das múltiplas perdas; e danos aos projetos que havia para a vida no futuro.

O não reconhecimento de diversas camadas de danos, por sua vez, contribuiu para uma segunda consequência: a não adoção de outras medidas reparatórias, que fossem além do aspecto financeiro e abarcassem a multiplicidade dos danos vividos ali. Eram importantes medidas reparatórias diversas e convergentes, tendo em vista o objetivo de reparação, considerando a integralidade do ser humano e as limitações ontológicas do processo, que não desfaz o trauma, as perdas e o sofrimento vivido. Destaca-se, notadamente, a ausência das medidas de satisfação, tão significativas no contexto dos danos morais, para atenuação do sofrimento, preservação da memória, e reconhecimento coletivo de rechaço sobre o desastre ocorrido e de homenagem às vítimas.

Uma terceira consequência é que, apesar das variadas regras previstas, a empresa implementou o PCF de acordo com os seus interesses, estabelecendo regras, procedimentos e prazos, padronizando de forma subdimensionada o dano moral (outra evidência do não reconhecimento dos danos sofridos e da sua individualização) e direcionando a apuração do dano patrimonial para um procedimento que se aproxima mais do modelo de negociação.

A quarta consequência é referente às vulnerabilidades das vítimas, que acentuavam ainda mais a desigualdade delas na relação com o poder público e com a empresa Braskem. Como mencionado, trata-se de vulnerabilidade que era anterior ao caso, mas se acentua no desastre e ao longo dele. Alguns exemplos, indicados a seguir, evidenciam esse processo de múltiplas vulnerabilidades.

Um primeiro exemplo é o fato de que, legal e formalmente, as vítimas, deslocadas ou não, tinham o direito de não ingressar no PCF e acessar diretamente à justiça, demandando a empresa judicialmente a respeito dos danos sofridos. No entanto, como analisado, ainda que se tratasse de um direito previsto constitucionalmente e fosse factualmente possível, era muito prejudicial na prática, uma vez que demandava recursos financeiros, de tempo e contratação de advogado. Ademais, não trazia soluções imediatas ao problema, implicando que a vítima custeasse seu deslocamento e seu reestabelecimento em outro local, enquanto litigava judicialmente. Trata-se, portanto, de um direito, de uma liberdade, cujo exercício era muito custoso, considerando a posição em que se encontravam no desastre.

Um segundo exemplo é que mesmo aderindo ao PCF e com direito de representação mediante advogado ou defensor público, além da garantia de que teriam seu deslocamento com realocação paga e seriam indenizados, as vítimas estavam em posição de negociação direta com a empresa Braskem e sofriam as consequências das restrições da pandemia, do aumento do preço dos imóveis na cidade, da cláusula de sigilo e da falta de tempo. Havia a necessidade de recebimento de indenização no curto prazo para se restabelecer em outro local, o que as impelia para uma negociação rápida com a empresa Braskem, sem espaço e nem tempo para barganha no processo de avaliação dos imóveis ou para uma demanda judicial. Essas assimetrias e vulnerabilidades permearam a reparação.

Ademais, menciona-se o não reconhecimento de responsabilidade, a não nomeação dos afetados como “vítimas”, ou seja, como titulares de direitos, e a forma como a empresa Braskem se posiciona publicamente sobre o caso do desastre e sobre as medidas que estão sendo implementadas: com intuito de cooperação com poder público, de preocupação com a segurança das pessoas e de participação na solução ao problema. Há uma tentativa de normalização do desastre ocorrido, simplificando seus impactos, destacando o alto índice de aceitação das propostas e dos valores já pagos e não reconhecendo a dor vivenciada. Isso implica em uma perspectiva em que a reparação é apresentada como uma liberalidade, uma benesse, um favor da empresa, inclusive por não haver uma sentença judicial condenatória dela pelo desastre ocorrido.

Constitui-se, assim, um cenário oriundo dessas diversas camadas de assimetria de poder e que implicou em um resultado que ainda não alcançou o horizonte da reparação integral. Contudo, em se tratando de um processo de reparação em andamento, entende-se que há espaço para adoção de medidas reparatórias diversas e convergentes, que possam englobar a integralidade do sofrimento vivido pelas vítimas e auxiliá-las a reestruturar suas vidas.

Por conseguinte, respondendo ao problema de pesquisa, entende-se que ainda não foi alcançada a reparação integral no caso da subsidência em Maceió, não obstante a atuação do poder público tenha sido conforme o previsto na legislação brasileira e baseada na percepção do problema a partir de sua urgência e da necessidade de proteção da vida e integridade física das vítimas. Constata-se, portanto, a influência que a não construção “preventiva” do risco gerou em fases mais adiantadas da gestão do desastre, especialmente a de reparação. O senso de urgência direcionou a percepção do problema para o aspecto primevo da proteção da vida.

No âmbito da reparação, a atuação do poder público foi protagonizada pela Força-Tarefa, em colaboração e amparada pela ação de outros órgãos públicos, como a Defesa Civil, que indicou a área de risco e aqueles que precisavam ser realocados (deslocados); o Serviço Geológico do Brasil, que fez o estudo técnico e apontou as causas e os responsáveis pela subsidência; o Observatório Nacional das Causas de Grande Repercussão, em conjunto com CNJ e CNMP, que fomentou a mobilização dos atores e a busca de uma solução célere; a ANM e o IMA/AL, que indicavam as questões técnicas relevantes para fechamento das minas, estabilização do solo, demolições e proteção ambiental.

Por fim, também foi uma atuação baseada em relações assimétricas, que são estruturais e historicamente constituídas. Fica evidente a pujança econômica, política, jurídica, de comunicação, de mobilização de recursos, dentre outros aspectos, da empresa Braskem em relação a todos os órgãos públicos envolvidos. Especificamente em relação à reparação, entende-se que isso implicou em um procedimento de negociação extrajudicial com a empresa, com a busca de consensos em prol da urgência posta e sem espaço para a participação direta das vítimas, deslocadas ou não.

No tocante à mitigação dos efeitos da subsidência e fechamento das cavidades para futura estabilização do solo, as medidas acordadas são importantes, estão sendo cumpridas e fiscalizadas pelo poder público. Em relação a atuação emergencial para retirada das pessoas da área de risco antes que houvesse um colapso, às expensas do responsável pela mineração e com garantia de indenização financeira, as medidas adotadas foram imprescindíveis, estão sendo implementadas e evitaram mortes. No que concerne à reparação integral, no modelo implementado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e baseado na centralidade das vítimas e do seu sofrimento, as medidas adotadas foram restritas, conforme já analisado.

Tendo isso em vista e a partir da reflexão sobre possibilidades para se aprimorar a atuação pública em casos de desastres como esse e o processo de reparação, apresentam-se algumas considerações propositivas, em relação às quatro etapas identificadas: 1) fiscalizatória;

2) construção dos riscos e do desastre e adoção de ações preventivas; 3) gestão do desastre; 4) reparação integral das vítimas. O Quadro 19 é apresentado ao final, com resumo.

O ponto central do caso são as relações assimétricas entre Estado, empresa e vítimas, as quais são fruto de questões locais, regionais, nacionais e internacionais, historicamente constituídas. Dessa forma, entende-se que o foco da ação, com perspectiva futura, reside na adoção de medidas estruturais, que atenuem essa desigualdade material (entre Estado e empresa, entre empresa e vítimas e entre vítimas e Estados) em todas as etapas: na fiscalização, na prevenção, na construção social do risco, na gestão do desastre e na reparação.

No tocante à fiscalização (Etapa 1), sugere-se um repensar sobre o modelo vigente, focado na análise documental entregue pela empresa. Considerando a complexidade das operações e a necessidade de conhecimentos técnicos especializados, visitas *in loco* e análises de consultorias independentes, atuando em conjunto com o poder público e custeadas pela empresa, poderiam ser uma alternativa.

A legislação brasileira já prevê esse mecanismo de a empresa custear consultorias independentes para fins de diagnóstico, como foi estabelecido nos acordos de reparação coletiva neste desastre em Maceió, e como é previsto na já mencionada Lei nº 14.750/2023. Outro aspecto para discussão seria a possibilidade de as próprias universidades públicas e/ou outros órgãos públicos técnicos especializados atuarem como consultores, como ocorreu neste caso em Maceió, com a contratação da UFRS pela ANM e do envolvimento da UFRN no Grupo de Trabalho com o SGB.

A adoção da obrigatoriedade do procedimento de devida diligência, como apresentados pelos Princípios Orientadores (ONU, 2011), é outra alternativa a ser discutida. No campo teórico, a proposta de devida diligência pode ser muito útil no procedimento fiscalizatório (Etapa 1) e na atuação preventiva (Etapa 2), a partir de uma ação permanente e conjunta da empresa e todos os demais envolvidos e potencialmente afetados, no mapeamento dos riscos e na elaboração (atualização) de planos de prevenção e mitigação. Teoricamente, a proposta é de uma construção de gestão coletiva e preventiva dos riscos.

Na prática, o desafio reside em ter meios que equilibrem a desigualdade entre os envolvidos e propiciem uma participação efetiva, livre e informada de todos os (potencialmente) afetados, contribuindo para uma construção coletiva dos riscos, que vá além dos interesses puramente internos da empresa. Essa participação de terceiros poderia ser uma outra fonte de informações no procedimento fiscalizatório feito pelos órgãos públicos, apresentando uma perspectiva externa à da empresa e pondo em evidência os riscos à comunidade.

O mapeamento dos riscos e as ações de prevenção (Etapa 2) também podem ser utilizadas para planejamento, caso o desastre venha a ocorrer. Neste sentido, em envolvimento direto com a comunidade (potencialmente) afetada, treinamentos podem ser realizados, procedimentos de segurança estabelecidos e rotas de fuga mapeadas. Evidências a respeito da materialização dos riscos também podem ser identificadas e explicadas. Tudo deve ser divulgado à comunidade, de forma acessível e clara. Apenas como um exercício exemplificativo, em Maceió, se todos os envolvidos estivessem atentos ao risco da subsidência e a população tivesse sido devidamente alertada sobre isso, as rachaduras que apareceram em 2008 poderiam ter ensejado ação preventiva, que talvez evitasse o agravamento da instabilidade do solo e a realocação (deslocamento) compulsória. Atuar preventivamente pode impedir o agravamento do desastre e facilitar a gestão pública, caso ele ocorra.

Além disso, a contratação de seguros a respeito de riscos específicos (os mais graves, por exemplo) podem ser exigidos por lei e fundos de reparação podem ser criados antecipadamente. Há, ainda, oportunidade de mapeamento das vulnerabilidades dos (potencialmente) afetados (idosos, crianças, grávidas, pessoas deficientes, pessoas em situação de rua, entre outros), de modo que os planos de prevenção e mitigação atuem em relação a isso. Como os riscos já foram mapeados, eventuais medidas de reparação também poder ser previamente discutidas.

A centralidade das vítimas não inviabiliza um debate técnico, feito por especialistas e, eventualmente, por outros atores envolvidos, a respeito do desastre, dos danos, dos riscos ainda existentes e das medidas de segurança necessárias. A questão é que essa perspectiva técnica da gestão do desastre (Etapa 3) seja equilibrada com a perspectiva de quem sofre as consequências e os danos.

Novamente, em exercício apenas exemplificativo, a questão da necessidade de demolição dos imóveis, fruto de razões técnicas e de segurança, poderia ter sido discutida com a comunidade afetada, uma vez que sua operacionalização implica em medida irreversível, diretamente relacionada aos danos e aos sofrimentos vivenciados e à preservação da memória. Da mesma forma, poderiam ter sido tratadas com as vítimas a regra a respeito da transferência de propriedade do imóvel à Braskem e da possibilidade de que ela faça edificações na área, com fim comercial ou habitacional, desde que haja estabilização do solo e autorização do plano diretor. Esses são apenas alguns exemplos de decisões técnicas tomadas no caso, sem diálogo com a população, mas que as afetam diretamente.

Havendo o desastre, na reparação (Etapa 4), seja individual ou coletiva, a centralidade das vítimas, deslocadas ou não, precisa ser o âmago do processo e o princípio norteador da ação

de todos os atores públicos envolvidos. Essa protagonismo das vítimas é imprescindível para identificação dos danos e entendimento do sofrimento vivido, mapeamento das vulnerabilidades prévias e decorrentes do desastre, definição das medidas de reparação e, eventualmente, da forma do processo de realocação compulsória (deslocamento).

Para tanto, é fundamental que as vítimas sejam identificadas. Em casos de maiores proporções, com milhares de vítimas, talvez seja necessária a realização de procedimentos como censo. Importante que os dados sejam coletados e armazenados por consultoria ou órgão público especializado, não ficando somente em poder do agente causador do dano. Identificadas as vítimas, é essencial que estejam amparadas, com assistência médica, psicológica e jurídica, que a questão temporal não seja um fator ameaçador e que tenham condições efetivas e igualitárias de participação nos procedimentos de reparação (acesso às informações, acessibilidade logística e linguística, que suas vozes sejam de fato ouvidas e consideradas nos processos decisórios).

A forma de negociação extrajudicial com o agente causador, a partir de uma atuação conjunta de órgãos públicos com atribuição para tanto, é uma alternativa importante na busca de respostas mais céleres. A tutela coletiva, por sua vez, também é imprescindível e traz celeridade ao evitar que cada atingido demande individualmente contra o agente causador do dano. Entende-se que essas ações devem ser realizadas envolvendo as vítimas, deslocadas ou não, nas discussões, bem como outros atores que possam contribuir em termos técnicos e na intermediação das negociações. Isso auxilia, inclusive, na mitigação do desequilíbrio entre a empresa e o poder público.

Considerando as disposições da legislação brasileira a respeito de direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, ainda que seja imprescindível a existência de um momento processual de individualização dos danos, o procedimento deve ser baseado no reequilíbrio da relação entre empresa e vítimas. A seguir, destacam-se alguns aspectos que foram relatos pelas vítimas (e já discutidos nos subcapítulos 3.3 e 3.4) e que podem ser repensados na eventualidade da ocorrência de novos casos:

- a) participação de um terceiro imparcial, que auxilie na apuração dos danos e não permita que o procedimento seja conduzido unilateralmente pelo agente causador;
- b) o dano extrapatrimonial, conforme previsto na legislação brasileira, é individual e, portanto, não pode ser pago em valor padrão e por núcleo familiar;
- c) dano patrimonial e extrapatrimonial são independentes e, nesse sentido, pode-se pensar a respeito de procedimentos que impliquem em pagamentos de forma separada;

- d) havendo divergência entre vítimas, deslocadas ou não, e empresa em relação à valoração dos danos, a parte incontroversa poderia ser paga, não impedindo que a vítima já tenha acesso a esse montante;
- e) há que se repensar, igualmente, as razões que poderiam justificar eventual sigilo sobre as informações e valores individuais de indenização;
- f) no caso de desastre em que haja necessidade de realocação (deslocamento), com vítimas de diferentes condições financeiras, o aluguel social deve ser compatível com as condições de cada família, de modo que permita a locação de um espaço em condições semelhantes. Uma proposta é sobre a definição de critérios objetivos, como o tamanho do imóvel e/ou renda familiar, para sua valoração;
- g) o plano de realocação também precisa ser discutido, planejado e implementado em diálogo com as vítimas;
- h) regras de revisão dos acordos, sempre com a participação direta das vítimas, de modo a verificar novas questões surgidas ao longo de sua implementação, apurando-se a necessidade de revisão e/ou definição de novas medidas reparatórias.

Especificamente no tocante ao pagamento das indenizações e à implementação das demais medidas reparatórias, caso sejam fruto de acordo extrajudicial, entende-se que há necessidade de um debate a respeito de como criar mecanismos que incentivem o agente causador a cumprir com o acordado. O PL nº 2257/2023, por exemplo, prevê a possibilidade de suspensão da atividade econômica da empresa, enquanto não houver a reparação integral. Outras medidas podem ser adotadas, por exemplo, a suspensão em participação de licitações e/ou a suspensão de eventual isenção tributária recebida.

Não obstante eventual boa-fé da empresa, sua cooperação com o poder público e as diversas medidas reparatórias que podem ser estabelecidas, além de indenização financeira justa e equitativa a respeito dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, entende-se fundamental a realização de pedido de desculpas público e oficial, homenagens às vítimas, medidas de preservação da memória e um procedimento de comunicação com a sociedade, que não deixe dúvidas a respeito da natureza das medidas implementadas. Elas são de natureza reparatória, fruto de direito das vítimas, deslocadas ou não, e não mera liberalidade do agente causador. Em havendo sentença condenatória, ela também deve ser ampla e publicamente divulgada.

O Quadro 19, a seguir, resume as considerações propositivas apresentadas e comentadas.

QUADRO 19 - PROPOSTAS DA AUTORA PARA DIRECIONAR A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO AO HORIZONTE DA REPARAÇÃO INTEGRAL

Etapa	Propostas
1- Fiscalização	• Realização de fiscalização <i>in loco</i>, onde ocorre a operação da mineração; • Contratação de consultorias independentes, custeadas pelo empreendedor, para atuar em conjunto com poder público nas análises fiscalizatórias; • Possibilidade de as próprias universidades públicas e/ou outros órgãos públicos técnicos especializados atuarem como consultores nas análises fiscalizatórias, custeadas pelo empreendedor; • Diálogo com os potencialmente afetados pela atividade da empresa, para auxílio na fiscalização em relação aos riscos existentes;
2 - Mapeamento (construção) dos riscos e prevenção do desastre	• Obrigatoriedade da realização do procedimento de devida diligência, conforme Princípios Orientadores da ONU (processo permanente, colaborativo, acessível e transparente, com divulgação das informações e dos planos de prevenção, mitigação e reparação); • Estabelecer meios para participação efetiva, no procedimento de devida diligência, de todos os potencialmente afetados pela atividade da empresa; • A partir de diálogo e colaboração com a comunidade afetada, realização de treinamentos, procedimentos de segurança, mapeamento de rotas de fuga e divulgação de informações sobre evidências a respeito da materialização dos riscos; • Obrigatoriedade da contratação de seguros em relação aos riscos mais graves; • Criação preventiva de fundos de reparação, em casos de riscos mais graves; • Mapeamento as vulnerabilidades das comunidades potencialmente afetadas, incluindo essas informações em planos de prevenção e mitigação dos riscos;
3- Gestão do desastre	• Equilíbrio entre a gestão técnica e gestão participativa; • Não adoção de medidas irreversíveis sem consulta à comunidade afetada;
4 - Reparação integral	• Centralidade das vítimas, sendo assegurada a sua participação em todos os atos: identificação dos danos; entendimento do sofrimento vivido; mapeamento das vulnerabilidades prévias, decorrentes e acentuadas pelo desastre; definição das medidas de reparação integral; elaboração e implementação de planos de realocação; • Identificação das vítimas (em casos de desastres de proporções maiores, talvez seja necessária a adoção de procedimento de censo). Dados devem ser mantidos por consultoria ou órgão público e não pelo agente causador; • Assegurar condições efetivas e igualitárias de participação das vítimas em todas as etapas, com assistência médica, psicológica e jurídica; acesso às informações; acessibilidade logística e linguística; que suas vozes sejam ouvidas e consideradas nos processos decisórios; • Busca por meios céleres de reparação, seja a negociação extrajudicial ou outra via adequada e permitida na legislação brasileira, respeitado o princípio da centralidade das vítimas e do seu sofrimento; • Indicação de terceiros imparciais, para auxílio na etapa de diagnóstico e mensuração dos danos. Devem ser custeados pelo agente causador; • Danos extrapatrimoniais são pessoais e devem ser definidos individualmente. Podem ser estabelecidos critérios objetivos para sua apuração (exemplos: idade, raça, gênero, rede de apoio, quantidade de membros da família, presença ou não de animais de estimação, situações de vulnerabilidade [gravidez/lactante, idoso, crianças/adolescentes, deficiência, doença crônica/grave, moradia irregular, desemprego], imóvel ser próprio ou alugado, tempo vivido no imóvel). Deve ser vedada a padronização do dano moral. • Pagamentos de danos extrapatrimoniais e danos patrimoniais podem ser feitos de forma separada, caso seja mais vantajoso às vítimas; • Pagamento imediato da parte incontroversa das indenizações; • Mapeamento de situações que justifiquem sigilo dos acordos reparatórios feitos; • Sendo necessária a realocação, aluguel social deve ser compatível com as condições de cada família. Podem ser estabelecidos critérios objetivos para sua apuração (tamanho do imóvel, valor do imóvel, por exemplo).

4- Reparação integral	• Estabelecimento de mecanismos que incentivem o pagamento das indenizações e cumprimento das demais medidas reparatórias pelo agente causador, como suspensão da atividade econômica, suspensão na participação em licitações, suspensão de eventual isenção tributária recebida. • Definição de medidas reparatórias diversas e convergentes, que incluam a restituição (quando possível), indenização, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição. • Obrigatoriedade das seguintes medidas reparatórias de satisfação, independentemente do caso: pedido de desculpas público e oficial, homenagem às vítimas, medidas de preservação da memória; comunicação e publicação oficial das decisões e documentos que estabelecem as medidas reparatórias e, se houver, de sentença condenatória; • Esclarecimento público sobre a implementação das medidas reparatórias, deixando evidente que são de natureza reparatória e não mera liberalidade; • Regras de revisão dos acordos, sempre com a participação direta das vítimas, de modo a verificar novas questões surgidas ao longo de sua implementação, apurando-se a necessidade de revisão e/ou definição de novas medidas reparatórias.

Fonte: a autora (2025)

Esses aspectos indicados e comentados não são um rol exaustivo e derivam do estudo do caso específico da mineração do sal-gema em Maceió. Considerando que são referentes a questões estruturais brasileiras, entende-se que precisam ser discutidos e reformulados a partir do debate público, que, necessariamente, envolva a sociedade civil, a comunidade afetada e especialistas, tendo ciência que envolvem questões amplas, de raízes históricas, sociais e coloniais e que versam sobre temas sensíveis da política pública interna. Nesse sentido, o modelo comunicativo da sociedade em rede (Pacífico, 2022a) poderia ser um caminho, com a proposta de uma negociação feita por meio de comunicação dialógica entre a rede de atores envolvidos no caso, incluindo as vítimas e preservando sua centralidade ao longo do processo (Pacífico; Annoni; Volz, 2025).

O ponto nevrálgico é a mitigação da desigualdade material existente nessas relações, de modo que o poder público tenha meios efetivos de regular e fiscalizar a atuação empresarial, além de fazer a gestão do desastre, em todas as suas fases. O empoderamento e proteção das vítimas, por sua vez, também é uma medida que contrabalança o desequilíbrio entre poder público e empresa, contribuindo para que elas sejam as protagonistas no processo de reparação integral.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. Extrativismo e neoextrativismo: duas faces da mesma maldição. 2016a. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 46-85.

ACOSTA, A. La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia. 2009.

ACOSTA, A. Maldiciones, herejías y otros milagros de la economía extractivista. 2016b. **Tabula Rasa**. Bogotá-Colômbia, n.24, p. 25-55, enero-junio 2016.

ACSERALD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, v.5, n.2, p.49-60, jan./jun. 2002.

ACSERALD, H. Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de “comunidades”. *In*: ACSERALD, H. (Org.). **Políticas territoriais, empresas e comunidades**: o neoextrativismo e a gestão social empresarial. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 33-60.

ACSERALD, H.; PINTO, R. G. A gestão empresarial do “risco social” e a neutralização da crítica. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.19, n.2, p. 51-64, jul-dez 2009.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa Alagoas. **Assembleia realiza audiência para discutir estrutura do CEAGB diante do desastre da Braskem**. 7 abr. 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-realiza-audiencia-para-discutir-estrutura-do-ceagb-diante-do-desastre-da-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Assembleia recebe representantes do CNJ que acompanham o caso Braskem**. 18 jan. 2024. 2024a. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-recebe-representantes-do-cnj-que-acompanha-o-caso-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Caso Braskem: Comissões discutem plano de combate aos impactos do afundamento de solo em escolas**. 3 maio 2021. 2021b. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/caso-braskem-comissoes-recebem-plano-de-trabalho-para-combater-impactos-do-afundamento-de-solo-na-educacao> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Caso Braskem: moradores cobram abertura de CPI**. 5 nov. 2021. 2021c. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/caso-braskem-moradores-cobram-abertura-de-cpi> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Comissão Especial da Assembleia discute relatório da CPRM sobre caso Pinheiro**. 13 ago. 2019. 2019 a. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/comissao-especial-da-assembleia-discute-relatorio-da-cprm-sobre-caso-pinheiro> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Comissão Especial do Pinheiro recebe reivindicações destinadas aos governos Federal, Estadual e Municipal**. 19 ago. 2019. 2019 b. Disponível

em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/comissao-especial-do-pinheiro-recebe-reivindicacoes-destinadas-aos-governos-federal-estadual-e-municipal> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Delegado Leonam alerta para possível desastre ambiental em Maceió.** 13 jun. 2023. 2023a. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/delegado-leonam-alerta-para-possivel-desastre-ambiental-em-maceio> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Galba Novaes relata problemas psicológicos vividos por moradores de bairros atingidos pela mineração da Braskem.** 1 set. 2021. 2021d. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/galba-novaes-relata-problemas-psicologicos-vivido-por-moradores-de-bairros-atingidos-pela-mineracao-da-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Galba Novaes repercute audiência que debateu os processos de indenização dos moradores afetados pela Braskem.** 9 nov. 2021. 2021e. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/galba-novaes-repercute-audiencia-que-debateu-os-processos-de-indenizacao-dos-moradores-afetados-pela-mineracao-da-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 8.515 de 6 de outubro de 2021.** Considera a Igreja Batista do Pinheiro no município de Maceió como patrimônio material e imaterial do Estado de Alagoas. 2021f. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/2108/lei_no_8.515_de_6_de_outubro_de_2021.pdf Acesso em: 10 out. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Licença para mineração do sal-gema pela Braskem é tema de debate em plenário.** 12 dez. 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/licenca-para-mineracao-do-sal-gema-pela-braskem-e-tema-de-debate-em-plenario> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Parlamentares cobram mais esclarecimentos sobre o caso Pinheiro.** 7 abr. 2021. 2021g. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/parlamentares-cobram-mais-esclarecimentos-sobre-o-caso-pinheiro> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Plenário é espaço para debate aberto sobre o bairro do Pinheiro.** 22 fev. 2019. 2019 c. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/plenario-e-espaco-para-debate-aberto-sobre-o-bairro-do-pinheiro> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Assembleia Legislativa. **Solicitação para abertura de CPI da Braskem será reapresentada.** 15 mar. 2023. 2023c. Disponível em: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/solicitacao-para-abertura-de-cpi-da-braskem-sera-reapresentada> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. **Complexo Industrial de Salgema Indústrias Químicas S.A.** Relatório da Comissão Designada pelo Excelentíssimo Senhor Governador do estado de Alagoas, através da Portaria nº 2035, de 07 de novembro de 1983. Alagoas: [1984]. Disponível em: <https://historiasdosubsolo.org/3#10> Acesso em: 20 dez. 2024.

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. **Defesa civil estadual apresenta plano de contingência para o bairro do Pinheiro.** 18 jan. 2019. 2019 d. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/noticias/view/1581/defesa-civil-estadual-apresenta-plano-de-contingencia-para-o-bairro-do> Acesso em: 7 abr. 2024

ALAGOAS. Corpo de Bombeiros Militar. **CBMAL participa da operação Alagoas IV.** 09 nov. 2023. 2023d. Disponível em: <https://www.cbm.al.gov.br/noticias/view/3126/cbm-al-participa-da-operacao-alagoas-iv> Acesso em: 17 set. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Caso Braskem:** Governo de Alagoas exige presença de moradores e prefeitos em negociações. 25 set. 2023. 2023e. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/caso-braskem-governo-de-alagoas-exige-presenca-de-moradores-e-prefeitos-em-negociacoes> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Caso Pinheiro:** Comissão Especial se reúne para iniciar estudos e buscar reparação dos danos ao estado de Alagoas. 14 jan. 2022. 2022a. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/caso-pinheiro-comissao-especial-se-reune-para-iniciar-estudos-e-buscar-reparacao-dos-danos-ao-estado-de-alagoas> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Comissão Especial realiza sobrevoo em região afetada pela extração de sal-gema para avaliar prejuízos ao Estado.** 18 mar. 2022. 2022b. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/comissao-especial-realiza-sobrevoo-em-regiao-afetada-pela-extracao-de-sal-gema-para-avaliar-prejuizos-ao-estado> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Decreto nº 76.376 de 12 de novembro de 2021.** Institui Comissão Especial que será responsável pelos procedimentos de autocomposição e respectiva elaboração de estudos de impactos financeiros, socioeconômicos e ambientais decorrentes do "Caso Pinheiro". 2021h. Disponível em: <https://iframe.leisestaduais.com.br/al/decreto-n-76376-2021-alagoas-institui-comissao-especial-que-sera-responsavel-pelos-procedimentos-de-autocomposicao-e-respectiva-elaboracao-de-estudos-de-impactos-financeiros-socioeconomicos-e-ambientais-decorrentes-do-caso-pinehiro> Acesso em: 10 out. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Defesa Civil exige que Braskem realize com urgência estudo de sonar das minas 20, 21 e 29.** 9 jan. 2024. 2024b. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/defesa-civil-exige-que-braskem-realize-com-urgencia-estudo-de-sonar-das-minas-20-21-e-29> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Governador pede ao CNJ que vítimas da Braskem tenham prioridade nas indenizações.** 17 jan. 2024. 2024c. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/governador-pede-ao-cn timer-j-que-vitimas-da-braskem-tenham-prioridade-nas-indenizacoes> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Governo institui grupo de trabalho de combate ao crime da Braskem.** 20 set. 2023. 2023f. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/governo-institui-grupo-de-trabalho-de-combate-ao-crime-da-braskem#:~:text=%E2%80%9CEste%20Grupo%20de%20Trabalho%20ser%C3%A1,afundamento%20dos%20bairros%E2%80%9D%2C%20disse> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Justiça bloqueia R\$ 1,08 bilhão da Braskem para ressarcir prejuízos causados ao Estado.** 20 abr. 2023. 2023g. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/justica-bloqueia-108-bilhao-da-braskem-para-ressarcir-prejuizos-causados-ao-estado-de-alagoas> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Governo do Estado. **Paulo Dantas cria Gabinete de Crise para tratar sobre colapso em mina da Braskem.** 30 nov. 2023. 2023h. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/paulo-dantas-cria-gabinete-de-crise-para-tratar-sobre-colapso-em-mina-da-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Braskem cumpre determinação do IMA e paralisa poços com segurança.** 10 maio 2019. 2019e. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/braskem-cumpre-determinacao-do-ima-e-paralisa-pocos-com-seguranca/> Acesso em: 24 fev.2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Fatos relevantes sobre o caso Braskem.** 2024d. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/fatos-caso-braskem/> Acesso em: 24 fev.2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Fiscalização do IMA autua Braskem e transportadora por causa de resíduos do Pinheiro.** 25 mar. 2021. 2021i. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/fiscalizacao-do-ima-autua-braskem-e-transportadora-por-causa-de-residuos-do-pinheiro/> Acesso em: 24 jan. 2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Governo suspende licenças ambientais da Braskem.** 27 jan. 2019. 2019 f. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/governo-suspende-licencas-ambientais-da-braskem/> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **IMA autua Braskem em mais de R\$ 72 milhões por risco de colapso da mina 18.** 5 dez. 2023. 2023i. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/ima-autua-braskem-em-mais-de-r-72-milhoes-por-risco-de-colapso-da-mina-18/> Acesso em: 24 fev. 2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **IMA interdita poços e autua Braskem em R\$ 29,3 milhões.** 9 maio 2019. 2019g. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/ima-interdita-pocos-e-autua-braskem-em-r-293-milhoes/> Acesso em: 24 fev. 2024.

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Pesquisa do IMA e da Ufal não confirma alteração na lagoa após o rompimento da mina 18.** 18 dez. 2023. 2023j. Disponível em: <https://www2.ima.al.gov.br/pesquisa-do-ima-e-da-ufal-nao-confirma-alteracao-na-lagoa-apos-rompimento-da-mina-18/> Acesso em: 24 fev. 2024.

ALAGOAS. **Lei nº 4.986, de 16 de maio de 1988.** Cria o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas - IMA e adota outras providências. Disponível em: https://www2.ima.al.gov.br/app/uploads/2023/01/Lei-nb0-4.986_88.pdf Acesso em: 25 abr. 2024.

ALAGOAS. Ministério Público do Estado; ALAGOAS. Defensoria Pública do Estado. **Tutela cautelar em caráter antecedente de Ação Civil Pública, com pedido de liminar inaudita altera pars.** 1º abr. 2019. 2019h. Alagoas. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/wp->

[content/uploads/2023/12/Acao-cautelar-por-danos-morais-e-materiais-coletivos-abril-de-2029.pdf](#) Acesso em: 25 fev. 2024.

ALAGOAS. Procuradoria Geral do Estado. **Nota sobre caso pinheiro** - sentença do processo 0708080-72.2023.8.02.0001. 11 out. 2023. 2023k. Disponível em: <https://www.pge.al.gov.br/noticia/321-nota-sobre-caso-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALAGOAS. Procuradoria Geral do Estado. **PGE entra com ação para cancelar acordo da Braskem**. 19 dez. 2023. 2023l. Disponível em: <https://www.pge.al.gov.br/noticia/328-pge-entra-com-acao-para-cancelar-acordo-da-braskem> Acesso em: 7 abr. 2024.

ALVES, W.; FERREIRA, P.; ARAÚJO, M. Challenges and pathways for Brazilian mining sustainability. **Resources Policy**, v.74, p. 1-12, 2021.

ANAZAWA, T. M.; CARMO, R. L. do. O risco construído: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 23, n. 1, p. 234-255, 2021.

ANIYAR DE CASTRO, L. **Crimonología de los derechos humanos**: criminología axiológica como política criminal. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2010.

ANNONI, D. Empresas y derechos humanos: avances en la propuesta de un tratado internacional de responsabilidade corporative desde la contribución de América Latina. In: LOPES, A. M. D.A. *et al.* (orgs). **Direitos humanos, empresas e pessoas em situação de vulnerabilidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 113-126.

ANNONI, D.; DUARTE, M. A proteção jurídica aplicável aos migrantes e aos refugiados. XIII **Seminário Nacional: demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**. UNISC, 2017.

ANNONI, D.; SQUEFF, T. C. OEIGWG on TNC and OBEs em defesa das obrigações diretas das empresas de acordo com o direito internacional dos direitos humanos: o caso brasileiro diante a pandemia. In: LOPES, A. M. D. A.; PEREIRA JUNIOR, A. J.; VASCONCELOS, M. C. (orgs). **Direitos humanos e empresas em tempos da pandemia da Covid-19**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2020. p. 49-82.

AROCENA, M. D. B. Violación de derechos humanos y empresas transnacionales: hacia um tratado sobre empresas y derechos humanos (responsabilidade de quién, de qué tipo e ante qué tribunales?) **Revista Eletrônica de Estudos Internacionais**, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, n.42, p. 1-31, dezembro 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 16001: Responsabilidade Social – Sistema de gestão - Requisitos. Rio de Janeiro, 2012.

AZEVEDO, P. B. de. Justiça restaurativa e a busca do protagonismo esquecido da vítima. **Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa**, v.1 p. 41-65, jan. 2023.

BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n.11, p. 89-117, maio-agosto 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEZERRA, E. Elementos para uma sociologia do desastre ou a destruição dos arcos da memória. In: FRAGOSO, E. (org.). **Rasgando a cortina de silêncios: o labo B da exploração do sal-gema de Maceió**. Maceió: Ed. Instituto Alagoas, 2022, p. 65-92.

BICCA, V. H. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. TV Senado. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

BIRKLAND, T. A. **After a disaster: agenda setting, public policy and focusing events**. Washington DC: Georgetown University Press, 1997.

BIRKLAND, T. A. Focusing events, mobilization and agenda setting. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 1 p. 53-74, 1998.

BODIN DE MORAES, M. C. Conceito, função e quantificação do dano moral. **Revista IBERC**, v.1, n.1, p.01-24, nov.-fev./2019.

BONFIM, R. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

BOHM, M. L. Laura. Empresas transnacionais, violaciones de derechos humanos y violencia estructural en América Latina: un enfoque criminológico. **Revista Crítica Penal y Poder**, Universidad de Barcelona, n. 13, p.41-65, 2017.

BONNITCHA, J.; MCCORQUODALE, R. Is the concept of ‘due diligence’ in the Guiding Principle coherent? **SSRN Eletronic Journal**. Janeiro 2013.

BORGES, H. **Afundamento de bairros faz preço de m2 subir 74,6% em Maceió**. Gazeta Web. 23 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gazetaweb.com/noticias/afundamento-do-solo/afundamento-de-bairros-faz-preco-do-m-subir-746-em-maceio> Acesso em: 11 ago. 2024.

BRAGATO, F. F.; SILVEIRA FILHO, A. S. de. The Colonial Limits of Transnational Corporations’ Accountability for Human Rights Violations. **Third World Approaches do International Law Reviwe**, v.2, p. 34-58, 2021.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. 1974. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24> Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Caso Braskem: União e estado definirão agenda de trabalho conjunto para buscar reparação dos danos causados pelo afundamento do solo**. 14 dez. 2023. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/caso-braskem-Uniao-e-estado-definirao-agenda-de-trabalho-conjunto-para-buscar-reparacao-dos-danos-causados-pelo-afundamento-do-solo> Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da presidência**. 9 out. 2019. 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

temporarias/externas/56a-legislatura/afundamento-do-solo-em-bairros-de-maceio-al/atribuicoes/ato-de-criacao Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da presidência**. 30 mar. 2023. 2023b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/57a-legislatura/comissao-externa-sobre-o-colapso-do-solo-em-bairros-de-maceio-al/atribuicoes/ato-de-criacao-e-aditamentos> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara instala comissão externa para investigar desastre ambiental em Maceió**. 20 abr. 2023. 2023 c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/954579-camara-instala-comissao-externa-para-investigar> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano de trabalho da Comissão Externa destinada a realizar o acompanhamento dos danos causados pelo afundamento do solo nos bairros Pinheiro, Bebedouro, Mutange e Bom Parto, na Cidade de Maceió-AL, bem como a tratativa de ações efetivas relacionadas à situação dos moradores dos respectivos bairros**. 16 out. 2019. 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/afundamento-do-solo-em-bairros-de-maceio-al/outros-documentos/plano-de-trabalho> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano de trabalho da Comissão Externa sobre o colapso do solo em bairros de Maceió-AL. Câmara instala comissão externa para investigar desastre ambiental em Maceió**. 19 abr. 2023. 2023 d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/57a-legislatura/comissao-externa-sobre-o-colapso-do-solo-em-bairros-de-maceio-al/outros-documentos/plano-de-trabalho-19-04.23> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 3890, de 2020, de 21 de julho de 2020**. Autor: Rui Falcão. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 21 jul. 2020. 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1915623&filename=PL%203890/2020 Acesso em: 17 jun. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 572/2022, de 14 de março de 2022**. Autores: Áurea Carolina, Fernanda Melchiona, Carlos Veras e Helder Salomão. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 14 mar. 2022. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2148124&filename=PL%20572/2022 Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2257/2023**, de 28 de abril de 2023. Autor: Alfredo Gaspar. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 28 abr. 2023e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2266148&filename=PL%202257/2023 Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 957/2024**, de 25 de março de 2024. Autor: Filipe Barros. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 25 mar. 2024. 2024a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2399552&filename=PL%20957/2024 Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1594/2024**, de 07 de maio de 2024. Autor: Erika Hilton. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 07 mai. 2024. 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2417088&filename=PL%201594/2024 Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. **Classificação e codificação brasileira de desastres (COBRADE)**. 2012a. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/DOCU_cobrade2.pdf Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018**. 2018a. Estabelece as Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9571.htm#:~:text=D9571&text=Estabelece%20as%20Diretrizes%20Nacionais%20sobre%20Empresas%20e%20Direitos%20Humanos.&text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20PRELIMINARES-.Art.,multinacionais%20com%20atividades%20no%20Pa%C3%ADs. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.593 de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Portal da Legislação, Brasília, DF, 24 dez. 2020. 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.772, de 9 de novembro de 2023**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração da proposta de Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas. 2023f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11772.htm#art10 Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Informe defensorial: o caso Pinheiro/Braskem**. 2023. 2023g. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/08/caso_pinheiro_braskem.pdf Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Militar do Nordeste. **Apronto Operacional marca o início da segunda fase da Operação Alagoas II**. 4 nov. 2021. 2021a. Disponível em: <https://cmne.eb.mil.br/ultimas-noticias/apronto-operacional-marca-o-inicio-da-segunda-fase-da-operacao-alagoas-ii> Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Militar do Nordeste. **59º Batalhão de Infantaria Motorizado participa da Operação Alagoas em Maceió**. 19 ago. 2020. 2020c. Disponível em: <https://cmne.eb.mil.br/ultimas-noticias/59-batalhao-de-infantaria-motorizado-participa-da-operacao-alagoas-em-maceio#:~:text=de%20calamidade%20p%C3%BAblica.-,A%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Alagoas%20foi%20conduzida%20pela%2010%C2%AA%20Brigada%20de%20Infantaria,al%C3%A9m%20de%20prover%20a%20troca> Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. **Grupo de Trabalho Interministerial Política Nacional Direitos Humanos e Empresas (GTI PNDHEMP)**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/gti-pndhemp> Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Justiça Federal de Alagoas. 4ª Vara. **Sentença** nº 583/2019/SJVM/JFT/4ªVARA/AL - TIPO 'A'. Processo nº Nº: 0803662-52.2019.4.05.8000. Ação Civil Pública. Maceió: AL, Justiça federal, 21 agosto 2019. 2019c. Sentença de Sebastião José Vasques de Moraes. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2019/setenca_pinheiro.pdf Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017.** Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114750.htm Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.750 de 12 de dezembro de 2023.** Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. 2023h. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114750.htm Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Governo Federal reconhece situação de emergência em Maceió devido a afundamento do solo.** 01 dez. 2023. 2023i. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-reconhece-situacao-de-emergencia-em-maceio-devido-a-afundamento-do-solo> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Polícia Federal. **PF deflagra operação para apurar crimes cometidos durante exploração de sal-gema em Maceió/AL.** 21 dez.

2023. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/pf-deflagra-operacao-para-apurar-crimes-cometidos-durante-exploracao-de-sal-gema-em-maceio-al> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Polícia Federal. **PF conclui investigação sobre irregularidades na exploração de sal-gema.** 01 nove. 2024. 2024c. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/pf-deflagra-operacao-para-apurar-crimes-cometidos-durante-exploracao-de-sal-gema-em-maceio-al> Acesso em: 12dez.2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional de Mineração. **Caso Braskem.** 19 dez. 2023. 2023k. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/caso-braskem> Acesso em: 06 jan. 2025.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional de Mineração. **Nota sobre o histórico de atuação do Grupo de Trabalho da ANM na mina da Braskem em Maceió (AL).** 5 dez. 2023. 2023l. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/nota-sobre-o-historico-de-atuacao-do-grupo-de-trabalho-da-anm-na-mina-da-braskem-em-maceio-al> Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Comitê de Gerenciamento de Crise. **Relatório sintético da sala de situação.** 01 dez. 2023. 2023 m. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/20231201RelatorioInstabilidadeMutange2058.pdf> Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Portaria nº 20 de 11 de janeiro de 2019.** Fixar orientações e diretrizes para a atuação do Serviço Geológico Brasileiro - CPRM e da Agência Nacional de Mineração - ANM, dentro de suas competências, para a identificação de instabilidade geológica no bairro Pinheiro no município de Maceió – AL. 2019d. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58905890 Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Apresentação dos Resultados - Estudos sobre a Instabilidade do Terreno nos Bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL)** 2024d. Disponível em <https://www.sgb.gov.br/apresentacao-dos-resultados> Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL):** Respostas do Serviço Geológico do Brasil aos questionamentos da Braskem. 17 jun. 2019. 2019e. Disponível em: https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21212/1/respostas_finalizacao_braskem.pdf Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Levantamento das Feições de Instabilidade do Terreno no Bairro Pinheiro, Maceió-AL:** relatório técnico nº 02, atualizado em setembro de 2018. 2018 b. Disponível em: https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/20610/7/relatoriotecnico_setembro2018.pdf Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Mapa de feições de instabilidade do terreno**. Atualizado em setembro de 2018. 2018 c. Disponível em: https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/20610/6/mapa_feicoes_bairro_pinheiro_final.pdf Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Serviço Geológico do Brasil. **Sobre**. 2024e. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br/sobre> Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Gabinete do Ministro. **Portaria Nº 132, de 12 de março de 2024**. Dispõe sobre a metodologia do Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração de proposta da Política Nacional de Direitos Humanos e Empresas, instituído pelo Decreto nº 11.772, de 9 de novembro de 2023. 2024f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-132-de-12-de-marco-de-2024-548272199> Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas. **Ação civil pública com pedido de antecipação de tutela**. Maceió - AL: Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, 13 de maio de 2019. 2019f. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/acp-no-0803662-52-2019-4-05-8000-sonares.pdf> Acesso em: 30 mar. 2024. ACP 1

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas. **Ação civil pública com pedido de antecipação de tutela**. Maceió - AL: Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, 16 de agosto de 2019. 2019g. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2023/acp-socioambiental-caso-braskem-inicial/> Acesso em: 30 mar. 2024. ACP 2

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas. **Termo de acordo para extinguir a ação civil pública socioambiental (Processo n. 0806577-74.2019.4.05.8000)**. Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, 30 de dezembro de 2020. 2020d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/acordo-socioambiental/> Acesso em: 30 mar. 2024. (Acordo 2)

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas; BRASIL. Defensoria Pública da União. **Manifestação no Processo nº 0803836-61.2019.4.05.8000**. Maceió - AL: Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, Defensoria Pública da União, 11 de outubro 2019. 2019h. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/manifestacao-mpf-assinada.pdf> Acesso em: 30 mar. 2024. (ACP3).

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas *et al.* **Termo de acordo para implementação de medidas socioeconômicas destinadas à requalificação da área do Flexal que celebram as partes**. Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual, Município de Maceió, 06 de outubro de 2022. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2023/acordo-flexal-pesquisavel/> Acesso em: 30 mar. 2024. (Acordo 3)

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República em Alagoas *et al.* **Termo de acordo que celebram as partes**. Ministério Público Federal: Procuradoria da República em Alagoas, Defensoria Pública da União, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do

Estado de Alagoas, 30 de dezembro de 2019. 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/docs/2020/termo-de-acordo-celebrado-com-braskem> Acesso em: 30 mar. 2024. (Acordo 1)

BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. **Portaria Nº 371, de 26 de dezembro de 2018.** 2018d. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/bitstream/doc/20610/5/decretoemergenciafederal.pdf> Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Debatedores cobram justiça para vítimas de afundamento do solo em Maceió.** 8 maio 2023. 2023n. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/08/debatedores-cobram-justica-para-vitimas-de-afundamento-do-solo-em-maceio> Acesso em: 6 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. CPI da Braskem. **Relatório Final.** 15 mai. 2024. 2024g. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2024/05/relatorio-final-da-cpi-da-braskem-atesta-responsabilidade-da-mineradora> Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão de Fiscalização e Controle debate o afundamento de bairros de Maceió – 24/11/2021.** TV Senado. 24 nov. 2021. 1 Vídeo (4h23min27seg). 2021b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-dcJ31GqDs> Acesso em: 10 maio 2024.

_____. Senado Federal. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL). TV Senado ao Vivo.** 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). 2019i. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **O que é e como funciona uma CPI.** 15 abr. 2021. 2021c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/15/o-que-e-e-como-funciona-uma-cpidcJ31GqDs> Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Requerimento para criar CPI da Braskem é apresentado em Plenário** 14 sete. 2023. 2023o. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/14/requerimento-para-criar-cpi-da-braskem-e-apresentado-em-plenario> Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL): Ação Emergencial no Bairro Pinheiro, Volume I RELATÓRIO SÍNTESE DOS RESULTADOS Nº 1,** 29 abril 2019. 2019j. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21133/1/relatoriosintese.pdf> Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Estudos sobre a instabilidade do terreno nos bairros Pinheiro, Mutange e Bebedouro, Maceió (AL): relatório síntese dos resultados nº 01.** 08 maio 2019. 2019k. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21133/8/apresentacaoaudienciapublicamaceio.pdf> Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Perguntas e respostas sobre o relatório técnico.** 2019 l. Disponível em: <https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/21133/7/perguntaserespostas.pdf> Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil. **Processos geológicos no Bairro Pinheiro – Maceió-AL: atividades realizadas pelo Serviço Geológico do Brasil**. 16 jan. 2019. 2019m. Disponível em: https://rigeo.sgb.gov.br/jspui/bitstream/doc/20609/1/bairro_pinheiro.pdf Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental** 1.105 Alagoas Relatora Ministra Cármen Lúcia. Decisão. 24 jun. 2024. 2024h. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368075674&ext=.pdf> Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental** 1.105 Alagoas. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Despacho. 8 jan. 2024. 2024i. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363869389&ext=.pdf> Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil; BRASIL. Defesa Civil Nacional; MACEIÓ. Defesa Civil. **Mapa Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias**: versão 1, Junho 2019. S.l.: s.n., 2019. 1 mapa, color. Escala Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), Fuso 25.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil; BRASIL. Defesa Civil Nacional; MACEIÓ. Defesa Civil. **Mapa Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias**: versão 2, Julho 2020. S.l.: s.n., 2020a. 1 mapa, color. Escala Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), Fuso 25. Disponível em: https://maceio.al.gov.br/uploads/imagens/wp-content/uploads/2020/06/pdf/2020/06/MAPA_SETORES_DANOS_LINHAS_V2_2020_Folha_A0_compressed.pdf Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil; BRASIL. Defesa Civil Nacional; MACEIÓ. Defesa Civil. **Mapa Setorização de Danos e de Linhas de Ações Prioritárias**: versão 3, Setembro 2020, S.l.: s.n., 2020b. 1 mapa, color. Escala Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), Fuso 25. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/uploads/imagens/wp-content/uploads/2020/10/MAPA-DE-SETORIZA%C3%87%C3%83O-DE-DANOS-E-DE-LINHAS-DE-A%C3%87%C3%95ES-PRIORIT%C3%81RIAS-VERS%C3%83O-3-SET2020.pdf> Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil; BRASIL. Defesa Civil Nacional; MACEIÓ. Defesa Civil. **Mapa de Linhas de Ações Prioritárias**: versão 4, Dezembro 2020, S.l.: s.n., 2020c. 1 mapa, color. Escala Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), Fuso 25. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/uploads/imagens/wp-content/uploads/2020/12/pdf/2020/12/MAPA-DE-LINHAS-DE-A%C3%87%C3%95ES-PRIORIT%C3%81RIAS-VERS%C3%83O-4-DEZ2020.pdf> Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil *et al.* **Mapa de Linhas de Ações Prioritárias**: versão 5, Novembro 2023. S.l.: s.n., 2023. 1 mapa, color. Escala Projeção Universal Transversa de Mercator (UTM), Fuso 25. Disponível em: https://maceioal.govbr.dhost.cloud/uploads/imagens/V5_Areas-1_2023-12-02-131446_rgrx.pdf Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Serviço Geológico do Brasil; BRASIL. Defesa Civil Nacional; MACEIÓ. Defesa Civil. **Nota técnica conjunta nº 01/2022, CPRM/Defesa Civil Nacional/Defesa Civil**

Municipal de Maceió, de 15 de julho de 2022: Nota técnica conjunta sobre a desnecessidade de inclusão dos Flexais no Mapa de Linhas de Ações Prioritárias. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/arquivos/2022/nt-conjunta-cprm-dcn-dcm/> Acesso em: 17 set. 2024.

BRASKEM. **A Braskem:** perfil e história. 2024a. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/perfil> Acesso em: 08 set. 2024.

BRASKEM. **Alagoas.** 2024b. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/alagoas> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** confira os números e a evolução do atendimento. 2024c. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/numeros-e-a-evolucao-do-atendimento> Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASKEM. **Alagoas:** Encerramento definitivo da extração de sal. 2024d. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/encerramento-definitivo-da-extracao-de-sal> Acesso em: 28 abr. 2024

BRASKEM. **Alagoas:** Imóveis com valor histórico e cultural são registrados para a preservação da memória dos bairros. 28 out. 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/detalhe-noticias-de-alagoas/imoveis-com-valor-historico-e-cultural-sao-registrados-para-a-preservacao-da-memoria-dos-bairros> Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Imóveis do patrimônio histórico passam por manutenção para preservação das estruturas. 8 ago. 2023. 2023a. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/noticia-alagoas/imoveis-do-patrimonio-historico-passam-por-manutencao-para-preservacao-das-estruturas> Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Linha do tempo. 2024e. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/linha-do-tempo-alagoas> Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASKEM. **Alagoas:** Mapa da área de desocupação. 2024f. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/mapa-da-area-de-desocupacao> Acesso em: 22 set. 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Parecer técnico independente. 2023b. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/pti> acesso em: 29 jul.2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Programa de apoio aos animais. 2024g. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/programa-de-apoio-aos-animais> Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Termo de acordo com o Ministério Público do Trabalho. 2024h. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/acordo-com-o-ministerio-publico-do-trabalho> Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** Termos de Cooperação com o Município de Maceió. 2024i. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/termos-de-cooperacao> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Alagoas:** tire suas dúvidas: compensação financeira. 2023c. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/alagoas-faq> Acesso em: 13 maio 2024.

BRASKEM. **Apresentação para investidores**. Ref. 3T24. 8ago. 2024. 2024j. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/540b55c5-af99-45f7-a772-92665eb948e9/8db578d2-87cd-4779-9d35-393888f2c383?origin=1> Acesso em: 19 set. 2024.

BRASKEM. **Braskem explica – A movimentação de máquinas, veículos e pessoas**. Canal Compromissos Braskem Youtube. 22 ago. 2022. 2022a. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=domuywZF_5Q Acesso em: 10 dez 2023.

BRASKEM. **Braskem explica – Comunicado Braskem**. Canal Compromissos Braskem Youtube. 11 jan. 2024. 2024k. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OxJoon3xZug> Acesso em: 13 maio 2024.

BRASKEM. **Braskem explica – Programa de compensação financeira 2 anos – Parte 1**. Canal Compromissos Braskem Youtube. 28 maio 2022. 2022 b. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=IH_LynqB9aU Acesso em: 13 maio 2024.

BRASKEM. **Braskem explica – Semaforização**. Canal Compromissos Braskem Youtube. 29 maio 2023. 2023d. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=898sPla72bs> Acesso em: 13 maio 2024.

BRASKEM. **Braskem explica – Técnico social**. Canal Compromissos Braskem Youtube. 27 maio 2022. 2022 c. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=WNWFchSkaRg> Acesso em: 13 maio 2024.

BRASKEM. **Compromissos Braskem**. Plataforma Youtube. 2024l. Disponível em: www.youtube.com/@compromissosbraskem Acesso em: 8 set. 2024.

BRASKEM. **Informe mensal - Ações em Maceió**. Janeiro 2025. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/alagoas> Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASKEM. **Nossos compromissos com Maceió**. 2024m. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/compromissosmaceio> Acesso em 1 maio 2024.

BRASKEM. **Relações com investidores: apresentações e teleconferências**. 2024n. Disponível em: <https://www.braskem-ri.com.br/divulgacoes-documentos/apresentacoes-e-teleconferencias/> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Relações com investidores: avisos, comunicados ao mercado e fatos relevantes**. 2024o. Disponível em: <https://www.braskem-ri.com.br/divulgacoes-documentos/avisos-comunicados-ao-mercado-e-fatos-relevantes/> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Relações com investidores: controvérsias: 01-extração de sal-gema em Maceió (AL)**. 2024p. Disponível em: <https://www.braskem-ri.com.br/esg/controversias/> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Relações com investidores: relatórios anuais**. 2024q. Disponível em: <https://www.braskem-ri.com.br/divulgacoes-documentos/relatorios-anuais/> Acesso em: 1 maio 2024.

BRASKEM. **Relatório Anual 2019.** 2020. Disponível em: https://www.braskem.com.br/portal/Principal/arquivos/relatorio-anual/2019/BRASKEM_2020_portugues.pdf Acesso em:

BRASKEM. **Relatório Anual 2018.** 2019. Disponível em: https://www.braskem.com.br/Portal/Principal/arquivos/relatorio-anual/2018/Braskem_RAS2018_portugues_interativo_vf.pdf Acesso em:

BRASKEM. **Relatório Integrado 2023.** 2024r. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/relatorio-integrado-2023> Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASKEM. **Relatório Integrado 2022.** 2023e. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/portal/Principal/arquivos/Braskem-Relatorio-Integrado-2022-PORT-04-04.pdf> Acesso em:

BRASKEM. **Relatório Integrado 2021.** 2022d. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/portal/Principal/arquivos/Braskem-Relatorio-Integrado-2021-PORT-31-10.pdf>: Acesso em:

BRASKEM. **Relatório Integrado 2020.** 2021b. Disponível em: https://www.braskem.com.br/portal/Principal/arquivos/relatorio-anual/Braskem_RI2020_PT.pdf Acesso em:

BRASKEM. **Sobre a Braskem em Alagoas.** 2024s. Disponível em: <https://www.braskem.com.br/braskemalagoas> Acesso em: 24 abr. 2024.

BRAUN, A. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL). TV Senado ao Vivo.** 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

BRIGHT, C. *et al.* Toward a Corporate Duty for Lead Companies to Respect Human Rights in Their Global Value Chains? **Business and Politics**, v.22, n.4, p. 667-697, 2020. (November 4, 2020).

BUARQUE, L. **A fenda da lagoa.** São Paulo: Cachalote, 2024.

CAMERON, P.D.; STANLEY, M. **Oil, gas and mining:** a sourcebook for understanding the extractive industries. Washington: World Bank Group, 2017.

CANÇADO TRINDADE, A.A. A consciência sobre a vontade: os tribunais internacionais e a humanização do direito internacional. **Revista Faculdade Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.73, p. 827-872, jul./dez. 2018a.

_____. **A humanização do direito internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

_____. As sete décadas de projeção da declaração universal dos direitos humanos (1948-2018) e a necessária preservação de seu legado. **Revista Faculdade Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.73, p. 97-140, jul./dez. 2018b.

_____. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: **XXXIII Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA**. Rio de Janeiro, 2006. p. 409-490.

_____. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999, v.2.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.56, n.6, p. 1498-1512, nov. - dez.2020.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Política Públicas**. Brasília: EAP, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: Gilberto, H; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007, p. 87-122.

CARDOSO, A. L. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano XX, n.1, p.27-48, 2006.

CARMO, R. L. do. Urbanização e desastres: desafios para a segurança humana no Brasil. In: VALENCIO, N.; CARMO, R. L. do (orgs.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: RiMa Editora, 2014. p. 1-14.

CARVALHO, M. A. de. **Comissão de Fiscalização e Controle debate o afundamento de bairros em Maceió – 24/11/2021**. TV Senado. 24 nov. 2021. 1 Vídeo (4h23min27seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-dcJ3lGqDs> Acesso em: 10 maio 2024.

CARVALHO, D. W. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de proteção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO, C. P. de. **Formação histórica de Alagoas**. Maceió: Edufal, 2021.

CASTRO. A. de. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_6lJY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

CAVALCANTE, J. Salgema: do erro à tragédia. Maceió: CESMAC, 2020.

CHAGNON, C.W. *et al.* From Extractivism to Global Extractivism: The Evolution of an Organizing Concept. **The Journal of Peasant Studies**, v.49, n.4, p. 760-792, 2022.

CHIMNI, B. S. Third World Approaches to International Law: A Manifesto. **International Community Law Review**, v. 8, p. 3-27, 2006.

CINARA, G.; LÚCIO, M. L. **Em Maceió, aumento no valor do aluguel é impulsionado pela procura de imóveis em 2021**. Cada Minuto. 24 out. 2021. Disponível em: <https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2021/10/24/em-maceio-aumento-no-valor-do-aluguel-em-maceio-devido-a-procura-de-imoveis-em-2021> Acesso em: 11 ago. 2024

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Comissão IDH). **Relatório sobre empresas e direitos humanos; padrões interamericanos**. 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/empresas%20e%20direitos.pdf> Acesso em: 24 maio 2024.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Roma: 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por Acesso em: 1 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 253, de 4 de setembro de 2018**. Define a política institucional do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_253_04092018_05092018141948.pdf Acesso em: 05 maio. 2024.

CNJ. CNJ, CNMP e Corregedoria Nacional vão a Maceió para acompanhar processos do caso Braskem. 16 jan. 2024. 2024 b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-mp-e-corregedoria-nacional-vao-a-maceio-para-acompanhar-processos-do-caso-braskem/> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNJ. Toffoli recebe “SOS Pinheiros” para tratar sobre afundamento de bairros de Maceió. 27 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/toffoli-recebe-sos-pinheiros-para-tratar-sobre-afundamento-de-bairros-de-maceio/> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNJ. **Caso Pinheiro**: a maior tragédia que o Brasil já evitou. 29 jan. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/caso-pinheiro-a-maior-tragedia-que-o-brasil-ja-evitou/> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNJ. **Despacho**. 1 dez. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/01/ocgrnivel3.pdf> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNJ; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria Conjunta nº 1 de 31 de janeiro de 2019**. Institui o Observatório de Causas de Grande Repercussão (redação dada pela Portaria Conjunta CNJ-CNMP n. 4, de 25 de maio de 2023). 2019a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado12505020240628667eb1aae3b8f.pdf> Acesso em: 18 set. 2024.

CNJ; CNMP. **Portaria Conjunta nº 4 de 25 de maio de 2023**. Altera as Portarias Conjuntas CNJ/CNMP n. 1/2019, 4/2020 e 7/2020, que dispõem sobre o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1455512023053064760e77823cc.pdf> Acesso em: 18 set. 2024.

CNJ; CNMP. **Relatório de Atividades**. Maio a julho 2019. 2019b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/2relatorio-trimestral-observatorionacional.pdf> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNJ; CNMP. **Relatório de Atividades**. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/3relatorio-trimestral-observatorionacional.pdf> Acesso em: 6 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF> Acesso em: 18 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Caso Braskem: Observatório de Causas de Grande Repercussão reúne-se com atingidos em Maceió**. 22 jan. 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17249-caso-braskem-observatorio-de-causas-de-grande-repercussao-reune-se-com-atingidos-em-maceio?highlight=WYjYXNvIiwJ2Nhc28iLCJwaW5oZWlybyIsImNhc28gcGluaGVpcm8iXQ==> Acesso em: 6 mar. 2024.

CNMP. **Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-243-2021.pdf> Acesso em: 05 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (CNDH). **Resolução nº 5, de 12 de março de 2020**. Dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA5-2020-CNDH.pdf> Acesso em: 5 jan. 2025.

CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (CFI). Padrões de Desempenho sobre Sustentabilidade Socioambiental. 1 jan. 2012. Disponível em: <https://www.ifc.org/content/dam/ifc/doc/2010/2012-ifc-performance-standards-pt.pdf> Acesso em: 15 dez. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caderno de Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. No. 32: Medidas de reparação. San José/Costa Rica: 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo32_2022_port.pdf Acesso em: 24 maio 2024.

CORTE IDH. **Caso Alvarado Espinoza y Outros Vs. México**. Sentencia de 28 de noviembre de 2018 (fondo, reparaciones y costas). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf Acesso em: 25 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso Bámaca Velasquez Vs. Guatemala**. Sentencia de 22 de febrero 2002 (reparaciones y costas). 2002a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_91_esp.pdf Acesso em: 19 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso Bámaca Velasquez Vs. Guatemala**. Sentencia de 22 de febrero 2002 (reparaciones y costas). Juiz: Antônio Augusto Cançado Trindade. 2002b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_91_esp.pdf Acesso em: 19 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso Bulacio Vs. Argentina**. Sentencia de 18 de septiembre 2003 (fondo, reparaciones y costas). Juiz: Antônio Augusto Cançado Trindade. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_100_esp.pdf Acesso em: 08 abr. 2024.

CORTE IDH. **Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala**. Sentencia de 26 de mayo de 2001 (reparaciones y costas). 2001a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_77_esp.pdf Acesso em: 25 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala**. Sentencia de 26 de mayo de 2001 (reparaciones y costas). Juiz: Antônio Augusto Cançado Trindade. 2001b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_77_esp.pdf Acesso em: 08 abr. 2024.

CORTE IDH. **Caso Díaz Loreto e outros Vs. Venezuela**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 19 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_392_esp.pdf Acesso em: 25 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (reparaciones y costas). 1998a. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf Acesso em: 25 ago. 2024.

CORTE IDH. **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Sentencia de 27 de noviembre de 1998 (reparaciones y costas). Juiz: Antônio Augusto Cançado Trindade. Juiz Alírio Abreu Burelli. 1998b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf Acesso em: 25 ago. abr. 2024.

CORTE IDH. **Caso Tibi Vs. Ecuador**. Sentencia de 07 de septiembre de 2004. (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). Juiz: Antônio Augusto Cançado Trindade. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf Acesso em: 08 abr. 2024.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA ALAGOAS (CRP/AL). CRP-AL já está cadastrando moradores do Pinheiro para atendimento psicológico. Fev.2019. Disponível em: <https://www.crp15.org.br/2019/02/crp-al-ja-esta-cadastrando-moradores-do-pinheiro-para-atendimento-psicologico/> Acesso em: 14 abr. 2024.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA ALAGOAS (CREA/AL). Crea participa de reunião sobre ações que estão em andamento no Pinheiro. 17 jan. 2019. Disponível em: <https://www.crea-al.org.br/2019/01/crea-participa-de-um-encontro-tecnico-para-detalhar-as-aco-es-que-estao-em-andamento-na-regiao-do-pinheiro/> Acesso em: 14 abr. 2024.

CREA/AL. CREA-AL visita Defesa Civil para apuração sobre colapso de mina 18 no Mutange. 13 dez. 2023. Disponível em: <https://www.crea-al.org.br/2023/12/comissao-de-meio-ambiente-do-crea-al-visita-defesa-civil-para-apuracao-sobre-colapso-de-mina-18-no-mutange/> Acesso em: 14 abr. 2024.

CREA/AL. Especialistas discutem Caso Pinheiro em encontro técnico no Crea-A. 12 nov. 2021. Disponível em: <https://www.crea-al.org.br/2021/11/especialistas-discutem-caso-pinheiro-em-encontro-tecnico-no-crea-al/> Acesso em: 14 abr. 2024.

CONSELHO SE ARQUITETURA E URBANISMO (CAU/AL). Caso Pinheiro: Reunião do MPF discute ‘indenização justa’ para moradores. 13 maio 2021. Disponível em: <https://www.cau.al.gov.br/?s=caso+pinheiro&x=0&y=0> Acesso em: 14 abr. 2024.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Grupo A, 2021. E-book. ISBN 9786581334192. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581334192/>. Acesso em: 22 set. 2024.

CUNHA, R. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL). TV Senado ao Vivo**. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

DANTAS, F. W. de S. O caso Pinheiro como modelo da utilização de métodos adequados à resolução de conflitos em um macrolitígio. In: CARVALHO, F. L. de L; GOMES, F.G.; EHRHARDT JUNIOR, M. (orgs.). **O caso do Pinheiro: diálogos jurídicos, sociais e econômicos**. Maceió: Edufal, 2023. p.141-163.

DEHBI, F.; MARTIN-ORTEGA, O. An integrated approach to corporate due diligence from a human right, environmental and TWAIL perspective. **Regulation & Governance**, Wiley Online Library, p. 1-17, 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). Braskem: divulgada lista de pescadores que devem comparecer à DPU após acordo de indenização. 8 fev. 2024. 2024a. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/braskem-divulgada-lista-de-pescadores-que-devem-comparecer-a-dpu-apos-acordo-de-indenizacao/> Acesso em: 3 mar. 2024.

DPU. Caso Braskem: justiça obriga seguradoras a cobrirem imóveis próximos às áreas de risco. 11 jan. 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/noticias-alagoas/18-noticias-al-geral/78473-caso-braskem-justica-obriga-seguradoras-a-cobrirem-imoveis-proximos-as-areas-de-risco> Acesso em: 26 fev. 24.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS (DPE/AL). **Após audiência na Holanda, defensoria pública espera que venha decisão favorável às vítimas da Braskem**. 15 fev. 2024. 2024 a. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Apos-audiencia-na-Holanda-Defensoria-Publica-espera-que-venha-decisao-favoravel-as-vitimas-da-Braskem?_k=ytrjvp Acesso em: 03 mar. 2024.

DPE/AL. **Após decisão da justiça federal que ordenou indenização a mais três mil moradores dos flexais, defensoria pública deve recorrer e pleitear por valores mais justos às vítimas do ilhamento social causado pela Braskem**. 22 jan. 2024. 2024b. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Apos-decisao-da-Justica-Federal-que-ordenou-indenizacao-a-mais-tres-mil-moradores-dos%20flexais-Defensoria-Publica-deve-recorrer-e-pleitear-por-valores-mais-justos-s-vitimas-do-ilhamento-social-causado-pela-Braskem?_k=bxy8j7 Acesso em: 3 mar. 2024.

DPE/AL. **Caso Braskem**: Defensoria Pública convida advogados para discutir valores irrisórios dos danos morais impostos pela Braskem. 14 set. 2023. 2023a. Disponível em: <https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Caso-Braskem-Defensoria-Publica->

convida-advogados-para-discutir-valores-irrisorios-dos-danos-morais-impostos-pela-Braskem%C2%A0?_k=4u5twp Acesso em: 3 mar. 2024.

DPE/AL. **Caso Braskem:** Defensoria Pública e advogados discutem valores irrisórios dos danos morais impostos pela Braskem nesta quinta-feira. 20 set. 2023. 2023b. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Caso-Braskem-Defensoria-Publica-e-advogados-discutem-valores-irrisorios-dos-danos-morais-impostos-pela-Braskem-nesta-quinta-feira?_k=jfg4op Acesso em: 3 mar. 2024.

DPE/AL. **Caso Braskem:** Defensoria Pública solicita que CPRM realize vistoria técnica sobre situação geológica dos flexais. 22 jul. 2022. 2022a. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Caso-Braskem-Defensoria-Publica-solicita-que-CPRM-realize-vistoria-tecnica-sobre-situacao-geologica-dos-Flexais?_k=jicmgh Acesso em: 03 mar. 2024.

DPE/AL. **Caso Braskem:** em ACP, Defensoria Pública, com base em relatório antropológico elaborado por perito do MPF, cobra justas indenizações para realocação e suspensão de cláusulas em acordo firmado pela mineradora com outras instituições. 01 mar. 2023. 2023c. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/CASO_BRASKEM-ACP-BAIRROS-ISOLADOS?_k=r6nmbw Acesso em: 03 mar. 2024.

DPE/AL. **Defensoria Pública cobra inclusão das comunidades do flexal em acordo da Braskem.** 15 dez 2021. 2021a. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Defensoria-Publica-cobra-inclusao-das-comunidades-do-Flexal-em-acordo-da-Braskem?_k=uxldgt Acesso em: 03 mar. 2024.

DPE/AL. **Nota de esclarecimento:** caso Braskem. 30 abril 2021. 2021b. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Nota-de-Esclarecimento-Caso-Braskem?_k=o7wsi1 Acesso em: 03 mar. 2024.

DPE/AL. **Realocação já:** Defensoria Pública promove 2ª rodada de conversa com moradores dos Flexais de baixo e de cima, em Bebedouro. 16 fev. 2022. 2022b. Disponível em: https://www.defensoria.al.gov.br/#/imprensa/noticias/Realocacao-ja-Defensoria-Publica-promove-2-Rodada-de-Conversa-com-moradores-dos-flexais-de-Baixo-e-de-Cima-em-Bebedouro?_k=2g0xts Acesso em: 03 mar. 2024.

DRAPER, J. Justice and internal displacement. **Political Studies**, v.71, n.2, p.314-331, 2023.

LEO, R.A. de *et al.* During disaster: refining the concept of focusing events to better explain long-duration crises. **International Review of Public Policy**, v. 3, n. 1, p. 5-28, 2021.

DEVA, S. From ‘business or human rights’ to ‘business and human rights’: what next? In: DEVA, S.; BIRCHALL, D. (eds). **Research Handbook on Human Rights and Business**. Cheltenham: Edward Elgar, p.1-21, 2020.

DEVA, S. Guiding principles on business and human rights: implications for companies. **European Company Law**, n.2, p. 101-109, 2012.

DIAS, L. L. C. C. **Pés de lama:** os deslocados internos vítimas do rompimento da barragem do fundão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

DOLAN, D. A. Multiple Partial Couplings in the Multiple Streams Framework: The Case of Extreme Weather and Climate Change Adaptation. **Policy Studies Journal**, v. 49, n. 1, p. 164-89, 2021.

DOLAN, D. A.; BLUM, S. The beating heart of the MSE: coupling as a process. In: **Conference on Policy Process Research (COPPR)**: Advancing Policy Process, Theories and Methods, Denver, paper and oral presentation, 2023.

DUARTE, F.; ASSESSORIA COMUNICAÇÃO DEFESA CIVIL. **Visita técnica mostra evidências que levaram à ampliação do Mapa de Ações Prioritárias**. 18 dez. 2020. Disponível em: <https://tribunahoje.com/noticias/cidades/2020/12/18/76725-visita-tecnica-mostra-evidencias-que-levaram-a-ampliacao-do-mapa-de-aco-es-prioritarias> Acesso em: 17 out. 2024.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.18, p. 95-107, jun. 2022.

DUTRA, A. S. Problematizando o conceito de risco. **O Social em Questão**, v.1, n. 33, p. 177-192, 2015.

ESTEVES, A. M. *et al.* Adapting social impact assessment to address a project's human rights. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 67, p. 73-87, 2017.

FALING, M.; BIESBROEK, R. Cross-boundary Policy Entrepreneurship for Climate-smart Agriculture in Kenya. **Policy Sciences**. v. 52, n. 4, p. 525-547, 2019.

FACHIN, M. G. Empresas e direitos humanos: compartilhando valor e responsabilidades. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 324-339, 2020.

FACHIN, M. G. *et al.* Ponto cego do direito internacional dos direitos humanos: uma superação do paradigma estatocêntrico e a responsabilidade internacional de empresas violadoras de direitos humanos. **Homa Publica – Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, v.1, n. 1, p. 1-18, jun-nov 2016.

FELIZARDO, N. **Leia o acordo secreto que a Braskem firmou com as vítimas em Maceió**. Intercept Brasil. 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2023/12/22/braskem-acordo-secreto-que-empresa-firmou-com-vitimas-em-maceio/#:~:text=Procurada%20via%20assessoria%20de%20imprensa,%C3%A9%20comum%20em%20acordos%20indenizat%C3%B3rios>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FERNANDES, D.A. Direitos humanos e vitimologia: uma nova postura da vítima no direito penal. **Revista Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.64, jan./jun. 2014, p. 379-411.

FOLLY, M. Migrantes invisíveis: a crise do deslocamento forçado no Brasil. **Instituto Igarapé: artigo estratégico** 29. 29 Mar. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Migrantes-invis%C3%ADveis.pdf> Acesso em: 20 jun. 2024.

FONTANA, M. E. *et al.* Using decision Using Group Decision-Making to assess the negative environmental, social and economic impacts of unstable rock salt mines in Maceio, Brazil. **The Extractive Industries and Society**, v.16, December 2023.

FORTUNE. **The Full Fortune Global 500 list (2024)**. Disponível em: <https://fortune.com/ranking/global500/> Acesso em: 30 nov. 2024.

FRAGOSO, E. O lado B da exploração do sal-gema de Alagoas. In: FRAGOSO, E. (org.). **Rasgando a cortina de silêncios: o labo B da exploração do sal-gema de Maceió**. Maceió: Ed. Instituto Alagoas, 2022, p. 93-124.

FREITAS, C. M. de. Desastres e icebergs: precisamos ir além. Editorial. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n. 4, p.1-5, 2023.

FREITAS, C. M. de *et al.* Desastres naturais e saúde: uma análise da situação no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.19, n.9, p. 3645-3656, set/2014.

GALINDO, A. Aspectos técnicos de uma mineração desastrosa. In: FRAGOSO, E. (Org.). **Rasgando a cortina de silêncios: o labo B da exploração do sal-gema de Maceió**. Maceió: Ed. Instituto Alagoas, 2022, p. 39-64.

GAMBOA, J. F. C. La reparación integral en el derecho internacional: aportes claves del juez Cançado Trindade. **Revista IDH**, San José, Costa Rica, v.76, p. 51-74, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/adjunto/40220> Acesso em: 20 ago. 2024.

GAMBOA, J. F. C. **La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fundación Konrad Adenauer, 2013.

GAVIRIA, E. M. A. “licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação e suas apropriações e sentidos. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.2, p. 138-154, agosto 2015.

GAVIRIA, E. M. A. Apropriações da “governança” nas estratégias de controle territorial do capitalismo extrativo. In: ACSERALD, H. (org.). Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão social empresarial. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 209-233.

GROSFOGUEL, R. Del “extractivismo económico” al “extractivismo epistémico” y al “extractivismo ontológico”: una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo. **Tabula Rasa**, Bogota-Colombia, n.24, p. 123-143, enero-junio 2016.

GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2008, n. 80, p. 115-147. Tradução de Inês Martins Ferreira.

GUARNIERI, P.; LEVINO, N. de A.; FONTANA, M; E. O desastre ocasionado pela mineração inadequada de sal-gema em Maceió: Uma discussão sob a perspectiva da Responsabilidade Social. **SemeAd 2023, XXVI Seminários de Administração**. 2023.

GUDYNAS, E. Extractivisms: tendencies and consequences. In: MUNCK, R.; WISE, R. D (ed.). **Reframing Latin American Development**: Routledge critical development studies. London/New York: Routledge, 2018, p. 61-76.

GUDYNAS, E. Transições ao pós-extrativismo: sentidos, opções e âmbitos. *In*: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (orgs.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 174-212.

HAMM, B. The struggle for legitimacy in business and human rights regulation – a consideration of the process leading to the UN Guiding principles and an international treaty. **Human Rights Review**, v. 23, p. 103-125, 2022.

HENSTRA, D. Explaining local policy choices: A Multiple Streams analysis of municipal emergency management. **Canadian Public Administration**, v. 53, n. 2, p. 241-258, 2010.

HERNANDEZ, A. G. Devida diligencia en derechos humanos: un instrument idoneo para regular la relación entre derechos humanos y empresas transnacionales? **Revista de Derecho Social**, Universidad de la Rioja, p.65-94, 2021.

HERNANDEZ, A. G. Derechos humanos y empresas transnacionales: debilidades del tercer pilar derivadas de las normas de promoción de inversiones. El caso Chevron como paradigma de la necesidad del Binding Treaty. **Cuadernos Eletronicos de Filosofia del Derecho**, Universitat de Valencia, n.39, p. 113-135, 2019.

HIGUCHI, M.I.G. A socialidade da estrutura espacial da casa: processo histórico de diferenciação social por meio e através da habitação. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis: EDUFSC, n.33, p.49-70, abril 2003.

HOMA – Centro de Direitos Humanos e Empresas. As obrigações dos Estados de origem: suas obrigações extraterritoriais nas violações de direitos humanos por corporações transnacionais. Relatório técnico. 2016. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/06/AS-OBIGAC%CC%A7O%CC%83ES-DOS-ESTADOS-DE-ORIGEM.pdf> Acesso em: 05 dez. 2024.

HOMA. **O Brasil precisa de uma lei marco de direitos humanos e empresas**. Juiz de Fora: 2021. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2021/06/17942.pdf> Acesso em: 10 dez. 2024.

HOMA. O processo de homologação da sentença do caso Chevron no Brasil: uma análise da ação SEC nº8542 e a importância de um Tratado Internacional sobre empresas e Direitos Humanos. **Caderno de Pesquisa – Homa**, v.01, n.02, jul.2018. 2018a. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2018/08/Cadernos-de-Pesquisa-Homa-Chevron.pdf> Acesso em: 05 dez. 2024.

HOMA. Reflexões sobre o decreto 9571/2018 que estabelece diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos. *In*. **Cadernos de Pesquisa Homa**. Juiz de Fora, vol. 1, n. 7, 2018b. Disponível em: <https://homacdhe.com/wp-content/uploads/2019/01/An%C3%A1lise-do-Decreto-9571-2018.pdf> Acesso em: 10 dez. 2024.

HONKE, J. As multinacionais e a governança da segurança nas comunidades: participação, disciplina e governo indireto. *In*: ACSERALD, H. (org.). Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão social empresarial. Rio de Janeiro: Garamond, 2018, p. 107-130.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **IASC Framework on durable solutions for internally displaced person.** The Brooking Institution – University of Bern. 2010. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/iasc-framework-durable-solutions-internally-displaced-persons-april-2010> Acesso em: 25 jun 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Panorama mineração do Brasil 2024.** Set. 2024. Disponível em: <https://ibram.org.br/publicacoes/> Acesso em: 19 dez. 2024.

INSTITUTO CONHECIMENTO LIBERTA (ICL). **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte I.** 20 set. 2023. 2023 a. 1 Vídeo (6min01seg) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NgbNDwScq8I> Acesso em: 22 out. 2024.

ICL. **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte II.** 20 set. 2023. 2023 b. 1 Vídeo (8min43seg) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qntWrwte6-s> Acesso em: 22 out. 2024.

ICL. **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte III.** 22 set. 2023. 2023 c. 1 Vídeo (8min24seg) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KUfKPR4KT2c&t=339s> Acesso em: 22 out. 2024.

ICL. **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte IV.** 25 set. 2023. 2023 d. 1 Vídeo (8min15seg) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RburWJQNEEQ> Acesso em: 22 out. 2024.

ICL. **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte V.** 29 set. 2023. 2023 e. 1 Vídeo (9min) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5CwM56PGFec> Acesso em: 22 out. 2024.

ICL. **Exclusivo: Heloísa Villela desvenda o caso Braskem – parte VI.** 29 set. 2023. 2023 f. 1 Vídeo (5min21seg) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=M9mfThLMxcA&t=20s> Acesso em: 22 out. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA (INMETRO). **A Norma Nacional – ABNT NBR 16001.** 2024. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/norma_nacional.asp#:~:text=A%20NBR%2016001%20%C3%A9%20uma,%C3%A9%20uma%20norma%20de%20diretrizes. Acesso em: 16 nov. 2024.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTE (ICSID). **About ICSID.** 2024. Disponível em: <https://icsid.worldbank.org/About/ICSID> Acesso em: 26 nov. 2024.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS (ICMM). **DG16: Peace, Justice and Strong Institutions.** 2024a. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-work/supporting-the-sustainable-development-goals/peace-and-justice-strong-institutions> Acesso em: 15 dez. 2024.

ICMM. **Mining principles: performance expectations.** 2024b. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-principles/mining-principles/mining-principles> Acesso em: 14 dez. 2024.

ICMM. **Our principles**. 2024c. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-principles> Acesso em: 13 dez. 2024.

ICMM. **Supporting the Sustainable Development Goals**. 2024d. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-work/supporting-the-sustainable-development-goals> Acesso em: 13 dez. 2024.

ICMM. **Who we are**. 2024e. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-story/who-we-are> Acesso em: 13 dez. 2024.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Reports of judgments, advisory opinions and orders. Case concerning Avena and other Mexican Nationals. (Mexico v. United States of America)**. 31 mar. 2004. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/128/128-20040331-JUD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 20 set. 2024.

ICJ. **Reports of judgments, advisory opinions and orders. Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua)**. 2 fev. 2018. 2018a. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 20 set. 2024.

ICJ. **Separate Opinion of Judge Cançado Trindade**. Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo). 19 jun. 2012. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/103/103-20120619-JUD-01-01-EN.pdf> Acesso em: 20 set. 2024.

ICJ. **Separate Opinion of Judge Cançado Trindade** Certain activities carried out by Nicaragua in the border area (Costa Rica v. Nicaragua). 2 fev. 2018. 2018b. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-01-EN.pdf> Acesso em: 20 set. 2024.

INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC). **GRID 2024: Global report on internal displacement**. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/publications/2024-global-report-on-internal-displacement-grid/> Acesso em: 25 jun. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM). **Glossary on migration**. Genebra. 2019. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf Acesso em: 25 jun. 2024.

INTERNACIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). **26000 Guidance on social responsibility: discovering ISO 26000**. Genebra, 2018. Disponível em: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100258.pdf> Acesso em: 11 dez. 2024.

ISSO. **ISO 26000: social responsibility**. 2024. Disponível em: <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html> Acesso em: 11 dez. 2024.

JAGERS, N. UN Guiding Principles at 10: Permeating Narratives or Yet Another Silo? **Business and Human Rights Journal**, v.6, p. 198-211, 2021.

JORNAL DE ALAGOAS. **Ativista alagoana apresentará Caso Pinheiro em Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU.** 26 jun. 2023. Disponível em: <https://www.jornaldealagoas.com.br/geral/2023/06/26/21395-ativista-alagoana-apresentara-caso-pinheiro-em-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu> Acesso em: 14 abr. 2024.

JORNAL DE ALAGOAS. **Bancada de JHC na Câmara Municipal pode barrar abertura de CPI da Braskem.** 19 fev. 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.jornaldealagoas.com.br/politica/2024/02/19/11776-bancada-de-jhc-na-camara-municipal-pode-barrar-abertura-de-cpi-da-braskem> Acesso em: 15 mar. 2024.

JORNAL DE ALAGOAS. **Mesmo de quem a gente mais gosta, um dia é preciso ficar independente.** 16 set. 1984. 1984a.

JORNAL DE ALAGOAS. **Relatório do óbvio.** 9 maio 1984. 1984b.

JORNAL DE ALAGOAS. **Salgema é vida.** 3 jun. 1984. 1984c.

JORNAL DE ALAGOAS. **Teca Nelma cobra criação de CEI da Braskem na Câmara de Maceió.** 06 fev. 2024. 2024a. Disponível em: <https://www.jornaldealagoas.com.br/politica/2024/02/06/11730-teca-nelma-cobra-criacao-de-cei-da-braskem-na-camara-de-maceio> Acesso em: 15 mar. 2024.

JUBILUT, L. L.; ANNONI, D. *et al.* **Direitos Humanos e COVID-19 – Impactos em Direitos e para Grupos Vulneráveis.** Santos: Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos, 2020. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/06/Direitos-Humanos-e-Covid-19-Impactos-em-Direitos-e-para-Grupos-Vulner%C3%A1veis.pdf> Acesso em: 02 jul.2024.

JUBILUT, L. L.; MARTUSCELLI, P. N. Os Conceitos de Humanitarismo e Vulnerabilidades: delimitação, uso político, sinergias, complementaridades e divergências. In: JUBILUT, L. L. *et al.* (org.) **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Direito Humanitário.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2019. p. 847 – 887.

KINGDON, J. K. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Harlow: Pearson, 2014.

KONDER, C. N. Vulnerabilidade patrimonial e vulnerabilidade existencial: por um sistema diferenciados. **Revista de Direito do Consumidor**, v.99, p. 101-123, maio-jun. 2015.

KUHLMANN, L. G. **Colapso do Solo em Bairros de Maceió (AL) - Audiência pública e votação de requerimentos.** 12 dez. 2023. 1 Vídeo (3h38min05seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=neyoxy-Wvjs> Acesso em: 12 abr. 2024.

KYTLE, B.; RUGGIE, J. G. **Corporate Social Responsibility as Risk Management: a model for multinational.** Corporate Social responsibility Initiative Working Paper nº 10. Cambridge, MA: John F. Kenededdy School of Government, Harvard University. 2005.

LABHACKER *et al.* **Histórias do subsolo.** Disponível em: <https://historiasdosubsolo.org/> Acesso em: 14 abr. 2024.

LEITE, S. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

LEMOS, D. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

LEVINO, N. de A.; FONTANA, M. E. (orgs.). **A cidade engolida: desastre ocasionado pela extração irregular de minas de sal-gema em Maceió-AL**: uma discussão inicial. São Carlos: Pedro & João Editores, 2023.

LIEBER, R. R.; ROMANO-LIEBER, N. S. O conceito de Risco: Janus reinventado. In: MINAYO, MCS., and MIRANDA, A.C. (orgs.). **Saúde e ambiente sustentável**: estreitando nós [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2002. p. 68-111.

LIEBENTHAL, A; MICHELITSCH, R.; TARAZONA, E. **Extractive Industries and Sustainable Development**: An Evaluation of World Bank Group Experience. Washington: World Bank Group, 2005. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/579221468328166526/pdf/32671.pdf> Acesso em: 14 dez. 2024.

LOBO, R. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

LUGONES, M. Rumo ao feminismo decolonial. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 22, n. 3, p. 935-952, set/dez/2014.

LUSTOSA, M. C. J. O Polo Cloroquímico de Alagoas. Maceió: Edufal, 1997.

MACEIÓ. Câmara Municipal. Comissão Especial de Inquérito 001-2019. **Relatório final**. Diário oficial, 24 set. 2019, nº 5.805, p. 23-30. **2019a**. Disponível em: www.diariomunicipal.com.br/maceio/materia/6A59A839/8545b7b425b49d33466ee47ef252efd88545b7b425b49d33466ee47ef252efd8 Acesso em: 10 abr. 2024.

MACEIÓ. Defesa Civil. **Mapa isolamento socioeconômico**. Maio 2021. 2021a. 1 mapa, color. Disponível em: https://maceio.al.gov.br/uploads/imagens/wp-content/uploads/2021/05/pdf/2021/05/MAPA_ISOLAMENTOSOCIOECONOMICO_DCM.pdf Acesso em: 08 set. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Afundamento de solo**: Grupos Culturais apontam prejuízos após realocação. 10 maio 2021. 2021b. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/fmac/afundamento-de-solo-grupos-culturais-apontam-prejuizos-apos-realocacao> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.658, 04 de dezembro de 2018**. Declara situação de emergência nas áreas do município de Maceió afetada por subsidências e colapsos - COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2018/866/8658/decreto-n-8658-2018->

declara-situacao-de-emergencia-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016 Acesso em: 20 abr. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.699, 25 de março de 2019.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2019b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2019/870/8699/decreto-n-8699-2019-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016?q=decreto%208699> Acesso em: 20 abr. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.702, de 29 de março de 2019.** Determina a suspensão dos créditos tributários relativos ao exercício de 2019 para os imóveis e empresas dos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro, até ulterior deliberação. 2019c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2019/871/8702/decreto-n-8702-2019-determina-a-suspensao-dos-creditos-tributarios-relativos-ao-exercicio-de-2019-para-os-imoveis-e-empresas-dos-bairros-do-pinheiro-mutange-e-bebedouro-ate-ulterior-deliberacao?q=decreto%208702> Acesso em: 20 fev. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.788, 24 de setembro de 2019.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2019d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2019/879/8788/decreto-n-8788-2019-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016?q=decreto+8788> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.964 de 24 de setembro de 2020.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2020a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2020/897/8964/decreto-n-8964-2020-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016?q=decreto%208964> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 8.858 de 25 de março de 2020.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2020b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2020/886/8858/decreto-n-8858-2020-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016?q=decreto%208858> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 9.037 de 06 de janeiro de 2021.** Cria Gabinete de Gestão Integrada para adoção de medidas de enfrentamento aos impactos do afundamento e danos sócios/ geológicos/ambientais nos bairros atingidos do Pinheiro, Mutange, Bebedouro, Bom parto, bem como outros que possam ser incluídos por órgãos competentes, e dá outras providências. 2021c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2021/904/9037/decreto-n-9037-2021-cria-do-gabinete-de-gestao-integrada-para-adocao-de-medidas-de-enfrentamento-aos->

impactos-do-afundamento-e-danos-socios-geologicos-ambientais-nos-bairros-atingidos-do-pinhoiro-mutange-bebedouro-bom-parto-bem-como-outros-que-possam-ser-incluidos-por-orgaos-competes-e-da-outras-providencias Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 9.050 de 30 de março de 2021.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mi 02/2016. 2021d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2021/905/9050/decreto-n-9050-2021-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mi-02-2016?q=decreto%209050> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 9.128 de 23 de novembro de 2021.** Declara estado de calamidade pública nas áreas do Município de Maceió afetada por subsidência e colapsos – COBRADE nº 1.1.3.4.0, conforme in/mdr 36/2020. 2021e. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2021/913/9128/decreto-n-9128-2021-declara-estado-de-calamidade-publica-nas-areas-do-municipio-de-maceio-afetada-por-subsidencias-e-colapsos-cobrade-n-11340-conforme-in-mdr-36-2020?q=decreto+9128> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 9.498 de 14 de julho de 2023.** Dispõe sobre a organização, competências e o quadro demonstrativo de cargos em comissão e funções gratificadas da secretaria municipal de infraestrutura. 2023a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2023/949/9498/decreto-n-9498-2023-dispoe-sobre-a-organizacao-competencias-e-o-quadro-demonstrativo-de-cargos-em-comissao-e-funcoes-gratificadas-da-secretaria-municipal-de-infraestrutura> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Decreto nº 9.643 de 29 de novembro de 2023.** Declara emergência no Município de Maceió em virtude da iminência de colapso da Mina 18 da mineradora Braskem. 2023b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/decreto/2023/965/9643/decreto-n-9643-2023-declara-emergencia-no-municipio-de-maceio-em-virtude-da-iminencia-de-colapso-da-mina-18-da-mineradora-brakem?q=decreto+9643> Acesso em: 30 ago. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Instrumento particular de acordo que celebram o Município de Maceió e a Braskem.** Maceió: AL, Prefeitura Municipal, 20 de julho de 2023. 2023c. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/12/Acordo-Maceio-e-Braskem.pdf> Acesso em: 10 maio. 2024. (Acordo 4)

MACEIÓ. Prefeitura. **Defesa Civil de Maceió e GGI dos Bairros continuam com monitoramento 24h nos bairros. 03 mar. 2022.** 2022a. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/defesa-civil-de-maceio-e-ggi-dos-bairros-continuam-com-monitoramento-24h-nos-bairros> Acesso em: 19 out. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Famílias abrigadas em escola municipal serão transferidas para Casa de Passagem Familiar.** 04 dez. 2023. 2023d. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/semde/familias-abrigadas-em-escola-municipal-serao-transferidas-para-casa-de-passagem-familiar> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Feira de Adoção garante proteção para animais que haviam sido abandonados.** 25 out. 2021. 2021f. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/sms/feira->

de-adocao-garante-protecao-para-animais-que-haviam-sido-abandonados Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Gabinete de Crise ainda trabalha no plano de evacuação da área de risco.** 01 dez. 2023. 2023e. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/secom/gabinete-de-cri-se-ainda-trabalha-no-plano-de-evacuacao-da-area-de-risco> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **GGI dos Bairros e Defesa Civil apontam ações para Bebedouro durante reunião.** 29 abr. 2021. 2021g. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/ggi-dos-bairros-e-defesa-civil-apontam-acoes-para-bebedouro-durante-reuniao> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **GGI dos Bairros encaminha parecer sobre Ilhamento Socioeconômico ao MPF.** 13 maio 2021. 2021h. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/ggi-dos-bairros-encaminha-parecer-sobre-ilhamento-socioeconomico-ao-mpf> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **GGI dos Bairros: OAB está pronta para auxiliar no atendimento da população.** 12 jan. 2021. 2021 i. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/ggi-dos-bairros-oab-esta-pronta-para-auxiliar-no-atendimento-da-populacao> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Imóveis com risco de desabamento no Pinheiro serão demolidos nesta sexta. 19 ago.** 2021. 2021j. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/imoveis-com-risco-de-desabamento-no-pinheiro-serao-demolidos-nesta-sexta-20> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Lei nº 6.900, de 18 de junho de 2019.** Concede benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas alcançados por fatos que se traduziram em perdas econômicas em razão de eventos de instabilidade do solo que atingem os bairros do Bebedouro, Mutange, Pinheiro, Bom Parto e Chã de Bebedouro, do Município de Maceió, e dá outras providências. 2019 e. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/lei-ordinaria/2019/690/6900/lei-ordinaria-n-6900-2019-concede-beneficios-fiscais-a-pessoas-fisicas-e-juridicas-alcancados-por-fatos-que-se-traduziram-em-perdas-economicas-em-razao-de-eventos-de-instabilidade-do-solo-que-atingem-os-bairros-do-bebedouro-mutange-e-pinheiro-do-municipio-de-maceio-e-da-outras-providencias#:~:text=Concede%20benef%C3%ADcios%20fiscais%20a%20pessoas,Macei%C3%B3%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias> Acesso em: 20 abr..2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Lei nº 7.440, de 06 de dezembro de 2023.** Altera a Lei Municipal nº 6900/2019, que concede benefícios fiscais a pessoas física e jurídicas que se traduziram em perdas econômicas em razão de eventos de instabilidade do solo que atingem os bairros do bebedouro, Mutange, pinheiro, do município de Maceió. 2023f. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/al/m/maceio/lei-ordinaria/2023/744/7440/lei-ordinaria-n-7440-2023-altera-a-lei-municipal-n-6900-de-18-de-junho-de-2019-que-concede-beneficios-fiscais-a-pessoas-fisica-e-juridicas-que-se-traduziram-em-perdas-economicas-em-razao-de-eventos-de-instabilidade-do-solo-que-atingem-os-bairros-do-bebedouro-mutange-pinheiro-do-municipio-de-maceio-e-da-outras-providencias> Acesso em: 16 set. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **"Maceió tem a prefeitura mais forte do Brasil", afirma Prefeitura na posse do novo secretariado.** 28 abr. 2023. 2023g. Disponível em:

<https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/maceio-tem-a-prefeitura-mais-forte-do-brasil-afirma-jhc-na-posse-do-novo-secretariado> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **“Não se trata apenas de dano patrimonial”, assegura GGI dos Bairros a moradores de Bebedouro.** 2 fev. 2021. 2021k. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/nao-se-trata-apenas-de-dano-patrimonial-assegura-ggi-dos-bairros-a-moradores-de-bebedouro> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura **Perguntas e respostas – risco de colapso em mina.** 02 dez. 2023. 2023h. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/perguntas-e-respostas-risco-de-colapso-em-mina> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prédio com risco de desabamento no Pinheiro será demolido nesta quarta.** 18 maio 2021. 2021l. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/predio-com-risco-de-desabamento-no-pinheiro-sera-demolido-nesta-quarta-19> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura cobra atualização do projeto de mobilidade apresentado pela Braskem.** 27 jan. 2021. 2021m. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/prefeitura-cobra-atualizacao-do-projeto-de-mobilidade-apresentado-pela-braskem> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura cria gabinete de crise para coordenar ações na área de risco de colapso.** 29 nov. 2023. 2023i. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/prefeito-jhc-cria-gabinete-de-crise-para-coordenar-acoes-na-area-de-risco-de-colapso> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura define dano ambiental como impagável e irrecuperável.** 02 dez. 2023. 2023j. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/esse-dano-e-impagavel-irrecuperavel-afirma-jhc> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura de Maceió e Defensoria Pública Estadual promovem 2ª Rodada de Conversa com moradores dos Flexais, em Bebedouro.** 28 jan. 2022. 2022b. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/prefeitura-de-maceio-e-defensoria-publica-estadual-promovem-2a-rodada-de-conversa-com-moradores-dos-flexais-em-bebedouro> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura de Maceió inicia distribuição de cestas básicas para pescadores afetados por restrição.** 02 dez. 2023. 2023k. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/sepg/prefeitura-de-maceio-inicia-distribuicao-de-cestas-basicas-para-pescadores-afetados-por-restricao> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura de Maceió realiza mutirão de limpeza nos bairros de Bebedouro e Pinheiro.** 21 out. 2021. 2021n. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/alurb/prefeitura-de-maceio-realiza-mutirao-de-limpeza-nos-bairros-de-bebedouro-e-pinheiro> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura diz que a Braskem tem que ser responsabilizada por tragédia em Maceió.** 01 dez. 2023. 2023l. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/secom/prefeito-jhc-diz-que-a-braskem-tem-que-ser-responsabilizada-por-tragedia-em-maceio> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura inaugura central de atendimento a moradores de bairros afetados por mineradora.** 4 maio 2021. 2021o. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-inaugura-central-de-atendimento-a-moradores-de-bairros-afetados-por-mineradora> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura ouve demandas da população dos Flexais e reforça apoio por realocação.** 15 fev. 2022. 2022c. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/prefeitura-ouve-demandas-da-populacao-dos-flexais-e-reforca-apoio-por-realocacao> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura reafirma compromisso com as vítimas de afundamento do solo.** 12 jul. 2021. 2021p. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/prefeito-jhc-reafirma-compromisso-com-as-vitimas-de-afundamento-do-solo> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura recebe demandas de moradores dos bairros afetados pelo afundamento do solo.** 10 nov. 2021. 2021q. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/prefeitura-recebe-demandas-de-moradores-dos-bairros-afetados-pelo-afundamento-do-solo> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura recomenda isolar edificações históricas no Pinheiro, Mutange e Bebedouro.** 25 nov. 2021. 2021r. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/semurb/prefeitura-recomenda-isolar-edificacoes-historicas-no-pinheiro-mutange-e-bebedouro> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura se reúne com bancada federal e prega união para preservar vidas.** 30 nov. 2023. 2023m. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-se-reune-com-bancada-federal-e-prega-uniao-para-preservar-vidas> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura se reúne com moradores de Bebedouro para tratar de isolamento socioeconômico.** 21 set. 2021. 2021s. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-se-reune-com-moradores-de-bebedouro-para-tratar-de-isolamento-socioeconomico> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura sobrevoa área de mina e diz que seguirá cobrando responsabilidade da Braskem.** 10 dez. 2023. 2023n. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/defesacivil/prefeito-jhc-sobrevoa-area-de-mina-e-diz-que-seguira-cobrando-responsabilidade-da-braskem> Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Prefeitura vai ao Pinheiro e ouve moradores de áreas atingidas por afundamento.** 14 abr. 2021. 2021t. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/gp/prefeito-jhc-vai-ao-pinheiro-e-ouve-moradores-de-areas-atingidas-por-afundamento> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Reunião entre Prefeitura e MPF esclarece pontos de acordo homologado com a Braskem.** 20 jan. 2021. 2021u. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/ggi-dos-bairros/reuniao-entre-prefeitura-e-mpf-esclarece-pontos-de-acordo-homologado-com-a-braskem> Acesso em: 13 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura. **Visita técnica mostra evidências que levaram a ampliação do Mapa de Ações Prioritárias.** 18 dez. 2020. 2020c. Disponível em: <https://maceio.al.gov.br/noticias/visita-tecnica-mostra-evidencias-que-levaram-a-ampliacao-do-mapa-de-acoes-prioritarias> Acesso em: 20 mar. 2024.

MACEIÓ. Prefeitura *et al.* **Guia para a população:** estado de calamidade Bebedouro – Mutange – Pinheiro. Maceió, AL: 2019. Disponível em: https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/11/Anexo-IV-Guia-para-Populacao-Pinheiro_compressed.pdf Acesso em: 15 mar. 2024.

MACHADO, I. F.; FIGUEIRÔA, S. Mining history of Brazil: a summary. **Mineral Economics**, v. 32, p. 253-265, 2022.

MAIS DIÁLOGOS. **Seja bem-vindo(a) ao +Diálogos.** 2023. Disponível em: <https://maisdialogos.com/> Acesso em: 21 out. 2024.

MANHAS, A. C. B. da S. A perda do patrimônio cultural em decorrência do maior desastre ambiental em curso no mundo: o caso da subsidência dos bairros em Maceió (AL). **Revista Jatobá**, Goiânia, v.4, p. 1-12, 2022.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE, M.C.; ALMEIDA, M.; OMOTE, S. (orgs.) **Colóquios sobre pesquisa em educação especial.** Londrina: Eduel, 2003, p. 11-25. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Consideracoes_sobre_a_elaboracao_do_roteiro.pdf Acesso em: 22 set. 2024.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: **Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos**, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. Anais. Bauru: UC, 2004. CD-ROOM. ISBN: 85-98623-01-6. 10p. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Manzini_2004_entrevista_semi-estruturada.pdf Acesso em: 22 set. 2024.

MARANDOLA JUNIOR, E.; D'ANTONA, A. de O. Vulnerabilidade: problematizando e operacionalizando o conceito. In: VALENCIO, N.; CARMO, R. L. do (orgs.). **Segurança humana no contexto dos desastres.** São Carlos: RiMa Editora, 2014. p. 45-62.

MARCHIONI, A. Passado e presente da (ir) responsabilização socioambiental: o caso do vazamento de gás na indústria de cloro-soda Braskem, 2011. In: CARVALHO, F. L. de L.; GOMES F. L.; EHRHARDT JR, M. (orgs.). **O caso do Pinheiro:** diálogos jurídicos, sociais e econômicos. Maceió: Edufal, 2023, p. 195-220.

MARQUES, C. L.; MIRAGEM, B. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

MARQUES, J. A. M. CTFC – **Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL).** **TV Senado ao Vivo.** 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

MARQUES, J. G. Braskem além das rachaduras: memórias de um tempo quase esquecido. In: FRAGOSO, E. (org.). **Rasgando a cortina de silêncios:** o labo B da exploração do sal-gema de Maceió. Maceió: Ed. Instituto Alagoas, 2022, p. 23-38.

MARCHEZINI, V. Dos desastres da natureza à natureza dos desastres. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume I. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p.48-57.

MARCHEZINI, V.; FORINI, H. A. Dimensões sociais da resiliência a desastres. *Redes* (Santa Cruz do Sul, online), v.24, n.2, p.9-28, maio-agosto 2019.

MARCHEZINI, V.; SIENA, M. A continuidade do desastre e suas desterritorializações múltiplas: o caso de São Sebastião do Caí/RS. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010. p.73-88.

MARTIN-ORTEGA, O. Human rights due diligence for corporations: from voluntary standards to hard law at last? **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 32, n. 4, p. 44-74, 2014.

MATTEDI, M. Dilemas e perspectivas da abordagem sociológica dos desastres naturais. **Tempo Social** (revista de sociologia da USP), v.29, n.3, p.261-285, dez.2017.

MATTEDI, M.A.; THOMAZ JUNIOR, A. A relação entre o direito “dos” desastres e o direito “nos” desastres. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.11, n.3, p. 766-787, 2019.

MCCORQUODALE, R.; NOLAN, Justine. The effectiveness of Human Rights Due Diligence for Preventing Business Human Rights Abuses. **Netherlands International Law Review**, online, 2021.

MEIRELLES, M. Aqui fomos felizes / We were happy here (Documentário sobre o crime ambiental da Braskem em Maceió). Dez 2023. 1 Vídeo (28min48seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KDEKb9SaNN8&t=16s> Acesso em: 22 out. 2024.

MELO, M. P. de. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 12 abr. 2024.

MELO, J. P. P. **Colapso do solo em Bairros de Maceió (AL) - Audiência pública e votação de requerimentos – 12/12/23**. 12 dez 2023. 1 Vídeo (3h38min05seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=neyoxy-Wvjs> Acesso em: 24 fev. 2024.

MENDES, A. C. L. *et al.* Protagonismo das vítimas e Ministério Público (Resolução n. 243/2021 do CNMP). In: RIBEIRO, C. V. A.; FELIX, J. N.; SOUZA, M. W. R. de (coord.). **Os direitos das vítimas: reflexões e perspectivas**. Brasília: ESMPU, 2023. p.83-117.

MENDONÇA NETO, A. S. de. **Salgema: a explosão de uma cidade?** Discursos pronunciados pelo Deputado Mendonça Neto. Brasília: 1982.

METTEN, A. *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, jul./ago.2015.

MIGNOLO, W. D. A colonialidade está longe de ter sido superada, logo, a deconolonialidade deve prosseguir. **MASP Afterall**, p. 1-15, 2019. Disponível em:

<https://assets.masp.org.br/uploads/temp/temp-YC7DF1wWu9O9TNKezCD2.pdf> Acesso em: 02 dez. 2024.

MIGNOLO, W. D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. Tradução de Marco Oliveira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.32, n.94, junho/2017.

MILANEZ, B. Economias extrativas e desenvolvimento: contradições e desafios. **Geographia**. V.23, n.51, p. 1-25, 2021.

MILANEZ, B. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. **IPEA: Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n.16, p. 93-101, jan.-jun.2017

MILANEZ, B. *et al.* Mapping industrial disaster recovery: lessons from mining dam failures in Brazil. **The Extractive Industries and Society**, v. 8, p. 1-13, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (MPU). **MPT ajuíza ação contra a Braskem por danos socioeconômicos causados nos bairros do Pinheiro, Mutange e Bebedouro**. 24 jul. 2019. 2019 a. Disponível em: <https://prt19.mpt.mp.br/informe-se/19-noticias/1101-mpt-ajuiza-acao-contra-a-braskem-por-danos-socioeconomicos-causados-nos-bairros-do-pinheiro-mutange-e-bebedouro> Acesso em: 12 abr. 2024.

MPU. **MPT apresenta atuação para amenizar impactos de tremores em bairros de Maceió**. 26 jun. 2019. 2019 b. Disponível em: <https://www.prt19.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-al/1086-mpt-apresenta-atuacao-para-amenizar-impactos-de-tremores-em-bairros-de-maceio> Acesso em: 12 abr. 2024.

MPU. **MPT comemora homologação de acordo judicial com Braskem; mineradora terá 10 dias para reverter R\$ 40 milhões em benefício de população afetada por extração de sal-gema**. 4 mar. 2020. Disponível em: <https://www.prt19.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-al/1245-mpt-comemora-homologacao-de-acordo-judicial-com-braskem-mineradora-tera-10-dias-para-reverter-r-40-milhoes-em-beneficio-de-populacao-afetada-por-extracao-de-sal-gema> Acesso em: 12 abr. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS (MPE/AL). Caso Braskem. 2022. Disponível em: https://www.mpal.mp.br/?page_id=34308 Acesso em: 26 fev. 2024.

MPE/AL. MPAL monitora situação da mina 18; confira histórico da atuação do Ministério Público no caso do afundamento do solo nos 5 bairros de Maceió. 2 dez. 2023. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/?p=34161> Acesso em: 3 mar.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Alagoas: Caso Pinheiro/Braskem: MPF, MP/AL e DPU recomendam restabelecimento de serviços públicos nos Flexais**. 15 out. 2021. 2021a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/caso-pinheiro-braskem-mpf-e-dpu-recomendam-restabelecimento-de-servicos-publicos-nos-flexais> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas: Caso Pinheiro/Braskem: MPF reúne-se com moradores da região dos Flexais, no bairro do Bebedouro**. 7 abr. 2022. 2022 a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/caso-pinheiro-braskem-mpf-reune-se-com-moradores-da-regiao-dos-flexais-no-bairro-do-bebedouro> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** Caso Braskem: instituições ajustam termo de acordo para incluir parecer técnico independente. 2 jun. 2022. 2022b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/caso-braskem-instituicoes-ajustam-termo-de-acordo-para-incluir-parecer-tecnico-independente> Acesso em: 27 jul 2024.

MPF. **Alagoas:** Laguna Mundaú: MPF, MPAL e DPU recomendam que Braskem garanta auxílio-financeiro. 4 dez. 2023. 2023a. <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/laguna-mundau-mpf-mpal-e-dpu-recomendam-que-braskem-garanta-auxilio-financeiro> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF cobre explicações da Diagonal sobre revisão de diagnóstico técnico-participativo. 12 maio 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-cobra-explicacoes-da-diagonal-sobre-revisao-de-diagnostico-tecnico-participativo> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, DPU e MP/AL realizam escuta dirigida com grupos de moradores da região dos flexais em Maceió (AL). 4 ago 2022. 2022c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-dpu-e-mp-al-realizam-escuta-dirigida-com-grupos-de-moradores-da-regiao-dos-flexais-em-maceio-al> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, MPAL e DPU: ação contra Braskem e prefeitura decorre de dados do Comitê Técnico de Acompanhamento. 5 dez. 2023. 2023c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-mpal-e-dpu-acao-contra-braskem-e-prefeitura-decorre-de-dados-do-comite-tecnico-de-acompanhamento> Acesso em: 21 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, MPAL e DPU obtêm liminar que determina à Braskem incluir novos imóveis no Programa de Compensação. 30 nov. 2023. 2023d. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-mpal-e-dpu-obtem-liminar-que-determina-a-braskem-incluir-novos-imoveis-no-programa-de-compensacao> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, MPAL e DPU pedem o bloqueio de R\$ 1 bilhão da Braskem para cumprimento de liminar. 14 dez. 2023. 2023e. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-dpu-e-mpal-pedem-o-bloqueio-de-r-1-bilhao-da-braskem-para-cumprimento-de-liminar> Acesso em: 21 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, MPAL e DPU recomendam ações imediatas à Braskem, ANM e Defesas Cíveis de Maceió, Alagoas e Brasil. 29 nov. 2023. 2023f. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-mpal-e-dpu-recomendam-acoes-imediatas-a-braskem-anm-e-defesas-civis-de-maceio-alagoas-e-brasil> Acesso em: 3 mar. 2024.

MPF. **Alagoas:** MPF, MP/AL, DPU e DPE obtêm que Braskem disponibilize documento sobre valoração de imóveis no PCF. 18 maio 2021. 2021b Disponível em <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-mp-al-dpu-e-dpe-obtem-que-braskem-disponibilize-documento-sobre-valoracao-de-imoveis-no-pcf> Acesso em: 27 jul 2024.

MPF. **Caso Pinheiro/Braskem:** comitê gestor. 2024a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/comite-gestor> Acesso em: 30 mar. 2024.

MPF. **Caso Pinheiro/Braskem:** íntegras. 2024b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/termo-de-acordo> Acesso em: 30 mar. 2024.

MPF. **Caso Pinheiro/Braskem:** linha do tempo. 2024c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/linha-do-tempo> Acesso em: 30 mar. 2024.

MPF. **MPF consegue inclusão do Caso Pinheiro no Observatório Nacional do CNJ e CNMP.** 16 maio 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/mpf-consegue-inclusao-do-caso-pinheiro-no-observatorio-nacional-do-cnj-e-cnmp> Acesso em: 18 set. 2024.

MIRAGEM, B. Princípio da vulnerabilidade: perspectiva atual e funções do direito do consumidor contemporâneo. In: MIRAGEM, B.; MARQUES, C. L.; MAGALHÃES, L. A. L. de (orgs.). **Direito do consumidor: 30 anos do CDC.** 1ª Ed. São Paulo: Forense: 2021. p. 233-261.

MORAES, E. O. de. *et al.* **Carta aberta.** 10 nov. 2022. Disponível em: <https://082noticias.com/2022/11/14/carta-denuncia-maus-tratos-a-animais-nos-bairros-destruidos-pela-braskem/> Acesso em: 20 set. 2024.

MOREIRA, A. C. T. M. As transnacionais e a ampliação dos sujeitos de direito internacional. **Homa Publica - Revista Internacional de Direitos Humanos e Empresas**, v. 4, p.1-13, jan-dez.2020.

MOTA, R. **OAB-AL Entrevista: Ronnie Mota - Coordenador do GGI dos bairros com fundamento do solo em Maceió.** 27 maio 2021. 1 Vídeo (6min49seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=p2T0eFgpkU0> Acesso em: 15 mar. 2024.

MUCHLINSKI, P. The impact of the UN guiding principles on business attitudes to observing human rights. **Business and Human Rights Journal**, n.6, p. 212-226, 2021.

NASCIMENTO, M. G. S. **Memória da destruição e a preservação da paisagem do desastre da Braskem em Maceió/AL.** 2024. 408f. Dissertação (Mestrado) – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Mestrado Profissional em Preservação do Patrimônio Cultural, Rio de Janeiro, 2024.

NEGRI, S. M. C. de A.; VERDE, R.G.V. Dever de diligência em direitos humanos e os modelos de responsabilização de empresas transnacionais. In: ROLAND, M. C.; ANDRADE, P. G. (org.). **Direitos humanos & empresas: responsabilidade e jurisdição.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 91-110.

NOBRE, A. **Comissão de Fiscalização e Controle debate o fundamento de bairros de Maceió – 24/11/2021.** TV Senado. 1 Vídeo (4h23min27seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-dcJ31GqDs> Acesso em: 13. abr. 2024.

NOGUEIRA, M. B. B. A proteção dos deslocados internos na sociedade internacional: evolução conceitual e normativa. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, volume especial, n.32, 2014, p.67-91.

NUNES, A.C.B. **CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL)**. TV **Senado ao Vivo**. 21 mar. 2019. 1 Vídeo (9h55min29seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 13 abr. 2024.

OAKES, R.; BANERJEE, S.; WARNER, K. Human mobility and adaptation to environmental change. In: IOM. **World migration report. 2020**, p. 253-269. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf Acesso em: 25 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO. **Observatório da mineração: jornalismo/ análise/pesquisa/desde 2015: para que o extrativismo não comprometa uma transição enérgica justa**. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/sobre/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OEIGWG. **Chair-Rapporteur proposed 2025 Roadmap for the implementation of HRC Decision 56/116, including the intersessional thematic consultations towards the 11th session of the Open-ended Intergovernmental Working Group (OEIGWG) on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights**. December 2024. 2024a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session10/igwg-10th-updated-chair-rapporteur-proposed-2025-roadmap-methodology.pdf> Acesso em: 16 jan. 2025.

OEIGWG. **Updated draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises**. December 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/igwg-transcorp/session10/igwg-10th-updated-draft-lbi-with-proposals.pdf> Acesso em: 16 jan. 2025.

OLIVEIRA, P. A. de F.; CRUZ, Â. M. F. da. A efetividade na tutela dos direitos humanos das vítimas. In: RIBEIRO, C. V. A.; FELIX, J. N.; SOUZA, M. W. R. de (coord.). **Os direitos das vítimas: reflexões e perspectivas**. Brasília: ESMPU, 2023. p. 139-150.

OLIVEIRA, R. C. de B. **Colapso do Solo em Bairros de Maceió (AL) - Audiência pública e votação de requerimentos**. 12 dez. 2023. 1 Vídeo (3h38min05seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=neyoxy-Wvjs> Acesso em: 12 abr. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL ALAGOAS (OAB/AL). Abandono de animais tem crescido em bairros afetados pela mineração, alerta comissão da OAB/AL. 9 set. 2022. 2022a. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2022/09/abandono-de-animais-tem-crescido-em-bairros-afetados-pela-mineracao-alerta-comissao-da-oab-al/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OAB/AL. Comissão Especial do Idoso da OAB-AL se reúne com associação de moradores do Pinheiro. 22 jan. 2021. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2021/01/comissao-especial-do-idoso-da-oab-al-se-reune-com-associacao-de-moradores-do-pinheiro/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OAB/AL. Comissões da OAB/AL fazem vistoria em área afetada pela mineração no Flexal. 10 out. 2022. 2022 b. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2022/09/comissoes-da-oab-al-fazem-vistoria-em-area-afetada-pela-mineracao-no-flexal/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OAB/AL. OAB Alagoas criará comissão de advogados para acompanhar investigação sobre rachaduras no bairro do Pinheiro. 25 jan. 2019. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2019/01/oab-alagoas-criara-comissao-de-advogados-para-acompanhar-investigacao-sobre-rachaduras-no-bairro-do-pinheiro/> Acesso em: 14 abr. 2024

OAB/AL. OAB/AL apresenta documentos que ressaltam necessidade de realocação nos Flexais. 10 out. 2022. 2022c. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2022/10/audiencia-publica-na-oab-al-apresenta-documentos-que-ressaltam-necessidade-de-realocacao-nos-flexais/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OAB/AL. OAB/AL participa de audiência sobre caso Braskem na cidade de Roterdã, na Holanda. 15 fev. 2024. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2024/02/oab-al-participa-de-audiencia-sobre-caso-braskem-na-cidade-de-roterda-na-holanda/> Acesso em: 14 abr. 2024.

OAB/AL. Pinheiro: OAB/AL e CAU querem avaliar imóveis não inseridos em Programa de Compensação Financeira. 12 abr. 2022. 2022 a. Disponível em: <https://www.oab-al.org.br/2022/04/pinheiro-oab-al-e-cau-querem-avaliar-imoveis-nao-inseridos-em-programa-de-compensacao-financeira/> Acesso em: 14 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf> Acesso em: 20 ago. 2023.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf Acesso em: 1 jun. 2024.

ONU. **Nações Unidas Brasil: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: 16 Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16> Acesso em: 15 dez. 2024.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque: 1966. 1966a. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> Acesso em: 1 jun. 2024.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: 1966. 1966b. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf> Acesso em: 1 jun. 2024.

ONU. **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos**. 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf Acesso em: 5 jan. 2025.

ONU. **Princípios orientadores sobre empresas e direitos humanos: implementando os parâmetros ‘proteger, respeitar e reparar’ das Nações Unidas**. 2011. Tradução não oficial feita por Secretaria Nacional de Proteção Global e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. 2019 Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf Acesso em: 20 nov. 2024.

ONU. **Resolução nº 40/34 da Assembleia Geral**. Declaração dos princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder. Nova Iorque: 1985. Disponível em: <https://www.unodc.org/pdf/rddb/CCPCJ/1985/A-RES-40-34.pdf> Acesso em: 20 abr. 2024.

ONU. **Resolução 60/147 da Assembleia Geral**. Princípios e diretrizes básicas sobre o direito a recurso e reparação para vítimas de violações flagrantes das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves do direito internacional humanitário. Nova Iorque: 2005. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Costa Rica: 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/convencion.pdf> Acesso em: 1 jun. 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Who we are**. 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 06 ago. 2024.

OECD. **Declaration by the governments of OECD member countries and decisions of the OECD council on guidelines for multinational enterprises, national treatment, internacional investment incentives and disincentives, consultation procedures**. Paris: 1976. Disponível em: [oecd.org/daf/inv/mne/50024800.pdf](https://www.oecd.org/daf/inv/mne/50024800.pdf) Acesso em: 06 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração tripartida de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social**. 5ª ed. Genebra: 2017. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_579899.pdf

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais**: edição 2011. OECD Publishing: Paris. 2022. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/39ad30a0-pt.pdf?expires=1683815617&id=id&accname=guest&checksum=1F1BB29DF1FD2B3E0C745BBA7DD6FC44> Acesso em: 15 dez. 2024.

OCDE. **Guia da OCDE de Devida Diligência para uma Conduta Empresarial Responsável**. 2018. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/guia-da-ocde-de-devida-diligencia-para-uma-conduta-empresarial-responsavel-2.pdf> Acesso em: 15 dez. 2024.

OXFAM BRASIL; CIEDH. **Um “PNA” disfarçado?** Uma análise do decreto nº 9.571 de 2018 sobre empresas e direitos humanos. [2019?]. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/justica-rural-e-desenvolvimento/direitos-humanos-e-empresas/um-pna-disfarçado/> Acesso em: 20 dez. 2024.

PACÍFICO, A. M. C. P. **A Network Society Communicative Model for Optimizing the Refugee Status Determination System**. Campina Grande: EDUEPB, 2022. 2022a.

PACÍFICO, A. M. C. P. **Environmentally Internally Displaced Persons in the Northeastern Backlands of Brazil**. Cambridge: Cambridge Scholar Publishing, 2022. 2022b.

PACÍFICO, A. M. C. P.; ANNONI, D.; VOLZ, M. B. Environmentally displaced persons from companies' threats: the Braskem Disaster in Maceio, Brazil. *In*: PACÍFICO, A. M. C. P. *et al.* (ed.). **Internal Environmental Displacement in Latin America and the Caribbean: Legal and Policy Approaches**. UK: Palgrave-Macmillan, 2025, p. 311-340. No prelo.

PACÍFICO, A. M. C. P.; ARAÚJO NETO, R. A. L. de. **A proteção nacional e internacional aos deslocados ambientais: os deslocados do sertão nordestino brasileiro**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2017.

PAMPLONA, D. Um projeto comum para a América Latina e os impactos das empresas em direitos humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 286-301, 2019.

PASTI, H. Colapso do solo em Bairros de Maceió (AL) - **Audiência pública e votação de requerimentos** – 12/12/23. 12 dez. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=neyoxy-Wvjs> Acesso em: 18 fev. 2024.

PERRY, R. W. What is a disaster? In: Quarantelli, E. L. *et al.* (editors). **Handbook of disaster research**. Springer: 2006, p.1-15.

POGUST GOODHEAD. **Mais de 700.000 autores na ação de Mariana na Inglaterra**. 2024. Disponível em: <https://casoinglesmariana.com.br/> Acesso em: 1 dez. 2024.

QUEIROZ, T. S. CTFC – Situação de emergência, tremor de terra em Maceió (AL). TV Senado ao Vivo. 21 mar. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qES_61JY3pc Acesso em: 12 abr. 2024.

PRATES, Camila; PADILHA, Isadora; NUNES, Neirivane (orgs.). **Dossiê crítico sobre as “escutas públicas” da empresa Diagonal, no âmbito do Diagnóstico técnico-Participativo do Plano de Ações Sociourbanísticas – PAS**. Maceió, 12 de abril de 2023. Disponível em: https://www.agenciatatu.com.br/wp-content/uploads/Dossie_12-de-abril_OK-1.pdf

PROJETO FLEXAIS. **Projeto integração urbana e desenvolvimento dos Flexais**. 2024. Disponível em: <https://projetoflexais.com.br> Acesso em: 3mar. 2024.

PRONZATO, C. **A Braskem também passou por aqui: a catástrofe de Maceió**. 5 ago. 2021. 1 Vídeo (1h21min46seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zBOJbOGcBwo&t=289s> Acesso em: 22 out. 2024.

PRONZATO, C. **A Braskem também passou por aqui: a tragédia dos flexais**. 19 nov. 2023. 1 Vídeo (48min48seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=n6HH1-XTI50&t=89s> Acesso em: 22 out. 2024.

PRONZATO, C. **Poemas para resistir: o caso Braskem**. Maceió: CBA Editora, 2022.

QUARANTELLI, E. L. A social science research agenda for the disasters of the 21st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In:

PERRY, R.W.; QUARANTELLI, E. L (org.). **What is a disaster?** New answers to old questions. Newark, DE (EUA): International Research Committee on Disasters, 2005. p. 325-396.

QUIJANO, A. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Revista Novos Rumos**, Unesp: Marília, v.17, n.27, 2002.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Colección Sur Sur, CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005. p. 227-280. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lander/pt/lander.html> Acesso em: 03 jul.2024.

QUIJANO, G.; LOPEZ, C. Rise of mandatory human rights due diligence: a beacon of hope or a double-edge sword? **Business and Human Rights Journal**, p. 1-14, 2021.

RAMINA, L.; SOUZA, L. S. D. Extrativismo e (neo)colonização na América Latina: a responsabilidade social empresarial no âmbito global e regional. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 182-212, 2022.

RAMIRO, P. Resistencias, regulaciones y alternativas: de las estrategias empresariales a las propuestas de transición. **Lan Harrenmanak**, Universidade del País Vasco, n. 33, p. 176-192, 2015.

RAMIRO, P.; GONZÁLES, E. Las empresas transnacionales en la arquitectura de la impunidad: poder, corrupción y derechos humanos. **PAPELES de las relaciones ecosociales e cambio global**. FUHEM educación + ecosocial, n. 135, p.39-52, 2016.

RAMOS, A. de C. Direito internacional privado e a extraterritorialidade da jurisdição em casos de violações de direitos humanos: a jurisdição de proteção. In: ROLAND, M. C.; ANDRADE, P. G. (org.). **Direitos humanos & empresas: responsabilidade e jurisdição.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 11-27.

REZENDE, G. C. de. O Ministério Público e o direito dos desastres: por uma agenda de atuação em favor da vítima. In: RIBEIRO, C. V. A.; FELIX, J. N.; SOUZA, M. W. R. de (coord.). **Os direitos das vítimas: reflexões e perspectivas.** Brasília: ESMPU, 2023, p. 375-406.

ROLAND, M. C. A agenda de direitos humanos e empresas e o debate sobre transição energética. *Homa Publica – Revista Internacional de Derechos Humanos y Empresas*. V 8, n.01, jan-jul 2024.

ROLAND, M.C.; MASO, T. F. Cartilha Popular sobre o PL N° 572/2022. 2023. Disponível em: <https://www.amigosdaterrabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/03/CARTILHA-POPULAR-PL-572.pdf> Acesso em: 17 nov. 2024.

ROLAND, M. C.; SOARES, A. O. A essencialidade do instituto da jurisdição extraterritorial no tratado internacional sobre direitos humanos e empresas. In: ROLAND, M. C.; ANDRADE, P. G. (Org.). **Direitos humanos & empresas: responsabilidade e jurisdição.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 29-59.

ROLAND, M. C.; ANDRADE, P. G. (Org.). **Direitos humanos & empresas: responsabilidade e jurisdição**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

ROSA, L. C. G.; BIZELLI, R. F.; FÉLIX, V. C. Vulnerabilidade e hipossuficiência no contrato existencial de consumo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 1, p.155-188, mar. 2017.

ROSENVALD, N. *et al.* **Novo Tratado de Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788553612086. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553612086/>

RUGGIE, J. G. **Quando negócios não são apenas negócios: as corporações multinacionais e os direitos humanos**. Planeta Sustentável: São Paulo, 2014.

RUGGIE, J. G. **The social construction of the UN Guiding Principles on Business & Human rights**. Corporate Responsibility Initiative Working Paper nº 67. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2017.

RUGGIE, J. G.; REES, C.; DAVIS, R. Ten years after: from UN Guiding Principles to multi-fiduciary obligations. **Business and Human Rights Journal**, n.6, p. 179-197, 2021.

RUGGIE, J. G.; SHERMAN, J. The concept of 'due diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: a reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale. **The European Journal of International Law**, v.28, n.3. p. 921-928, 2017.

SÁ, P. de. Mining and sustainable development: territorializing the mining industry. **Mineral Economics**, v. 32, p. 131-143, 2019.

SALDANHA, J. Do colonialismo da “superexploração” ao cosmopolitismo do “dever de respeito” aos direitos humanos por empresas mineradoras na América Latina. **Novos Estudos Jurídicos**, v.25, n.3, p. 822-852, set-dez 2020.

SAMPAIO, A. de M. **Carta de renúncia ao grupo de trabalho de combate ao crime da Braskem**. 3 dez. 2023. Disponível em: <https://082noticias.com/2024/01/04/alexandre-sampaio-deixa-o-grupo-de-trabalho-de-combate-ao-crime-da-braskem/> Acesso em: 7 abr. 2024.

SANSEVERINO, P. de T. V. **Princípio da Reparação Integral**. 1 ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2010. E-book. ISBN 9788502152529. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502152529/>.

SANTOS, C. L. dos; FALCÃO; R. G. da C. O marco legal do estatuto da vítima como instrumento de recomposição social. **Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa**, vol.1, p. 15-40. jan. 2023.

SESSAREGO, C. F. El daño al “proyecto de vida” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Derecho PUCP**, n. 56, p. 659-700, 20 out. 2003.

SESSAREGO, C. F. ¿Es posible proteger jurídicamente el "Proyecto de Vida"? **Foro Jurídico**, n. 08, p. 48-60, 30 maio 2008.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2017. E-book. ISBN 9788524925207. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524925207/>. Acesso em: 22 set. 2024.

SIERRA-CAMARGO, X. Derecho, minería y (neo) colonialismo. Una aproximación crítica a la regulación de la minería de oro a gran escala en Colombia. **Opera**, n. 14, p. 161-191, enero-junio 2014.

SIENA, M. Política de remoção: “Fazer viver e deixar morrer”. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010. p. 101-112.

SILVA, S. L. da. As revelações do desastre. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. Volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010. p.89-100.

SILVEIRA, M. R. A competitividade territorial: alguns elementos para discussão. **Entrelugar**, v.11, n.21, p. 45-74, 2020.

SIQUEIRA, V. **Com 5 bairros a menos, procura por imóveis torna Maceió a “Dubai nordestina”**. Movimento Econômico. 09 jul. 2024. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/estados/alagoas/2024/07/09/com-cinco-bairros-a-menos-maceio-se-torna-a-dubai-nordestina/> Acesso em: /11 ago. 2024.

SOARES, T. N. P. V. **Requerimento para instauração de comissão especial de inquérito**. Maceió/AL. 19 dezembro 2023.

SOUZA, N.N.F. de. **A situação dos animais abandonados nos bairros atingidos pela mineração da Braskem**. 29 out. 2022. Disponível em: <https://082noticias.com/2022/10/29/a-situacao-dos-animais-abandonados-nos-bairros-atingidos-pela-mineracao-da-braskem/> Acesso em: 14 ago. 2024.

SUMALLA, J. M. T. La victomologia como fundamento del estatuto de las victimas de delitos. **Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa**. v.1, p. 127-140, jan. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Glossário Jurídico**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2024 a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp> Acesso em: 18 set. 2024.

STF. **STF rejeita ação de Alagoas contra acordos da Braskem sobre danos por exploração de sal-gema**. 26 jun. 2024. 2024b. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-rejeita-acao-de-alagoas-contr-a-acordos-da-braskem-sobre-danos-por-exploracao-de-sal-gema/> Acesso em: 17 set. 2024.

SUXBERGER, A. H. G. Os sentidos normativos da vítima: da invisibilidade à destinatária de políticas públicas. In: RIBEIRO, C. V. A.; FELIX, J. N.; SOUZA, M. W. R. de (coord.). **Os direitos das vítimas: reflexões e perspectivas**. Brasília: ESMPU, 2023. p. 183-210.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante, 2019.

SVAMPA, M. Extrativismo neodesenvolvimentista e movimentos sociais: um giro ecoterritorial rumo a novas alternativas? In: DILGER, G.; LANG, M.; PEREIRA FILHO, J. (Orgs.). **Descolonizar o imaginário**: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016, p. 140-171.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

TIDAFI, M. R. V. “Estar aqui sendo de lá”: sentidos de urbano e de rural na produção da cidade e na mobilidade sócio-espacial em Teresina – PI. **30º Encontro Anual da ANPOCS**, 24 a 28 outubro de 2006. GT: cidades: sociabilidades, cultura, participação e gestão.

UCHIMURA, G. **Chega de impunidade corporativa no Brasil**. Porto Alegre, RS: Amigos da Terra Brasil, 2021. Disponível em: https://www.amigosdaterrabrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Cartilha-Digital_Chega-de-Impunidade-Corporativa-no-Brasil_Tratado-Vinculante.pdf Acesso em: 17 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS (UFAL). **Braskem e Ufal desenvolvem programa de cuidado com animais em Maceió**. 16 jul. 2020. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2020/7/braskem-e-ufal-desenvolvem-programa-de-cuidado-com-animais-em-maceio> Acesso em: 13 abr. 2024.

UFAL. **Destruição do patrimônio cultural de Maceió é discutida na Bienal**. 18 jul. 2023. 2023a. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2023/8/destruicao-do-patrimonio-cultural-de-maceio-e-discutida-na-bienal> Acesso em: 13 abr. 2024.

UFAL. **Pesquisadores reafirmam autonomia universitária e transparência de dados**. 18 dez. 2023. 2023 b. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2023/12/pesquisadores-reafirmam-autonomia-universitaria-e-transparencia-de-dados> Acesso em: 24 fev. 2024.

UFAL. **Tragédia ambiental em Maceió vira pesquisa da Ufal em parceria com UNB e UFPE**. 8 mar. 2023. 2023c. Disponível em: <https://ufal.br/ufal/noticias/2023/3/tragedia-ambiental-em-maceio-vira-pesquisa-da-ufal-em-parceria-com-unb-e-ufpe> Acesso em: 13 abr. 2024.

UNITED NATIONS (UN). **Draft Code of Conduct for Transnational Corporations**. New York: 1983. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/44947?v=pdf> Acesso em: 05 jun. 2024.

UN. **Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters**. 2005. Disponível em: https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf Acesso em: 1 jun. 2024.

UN. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**. 2015. Disponível em: <https://www.undrr.org/media/16176/download?startDownload=20240906> Acesso em: 1 jun. 2024.

UNITED NATIONS GLOBAL COMPACT (UNGC). **Company Information:** Braskem S.A. 2024a. Disponível em: <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/1447-Braskem-S-A>- Acesso em: 27 abr. 2024.

UNGC. **Company Information:** International Council on Mining and Metals. 2024b. Disponível em: <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/participants/115271-International-Council-on-Mining-and-Metals-ICMM>- Acesso em: 14 dez. 2024.

UNGC. **The Ten Principles of the UN Global Compact.** 2024c. Disponível em: <https://unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> Acesso em: 27 abr. 2024.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) *et al.* **Mapping Mining to the Sustainable Development Goals:** An Atlas. July 2016. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1086&context=sustainable_investment_staffpubs Acesso em: 15 dez. 2024.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO). **Corporate Social Responsibility.** 2024. Disponível em: <https://www.unido.org/our-focus/advancing-economic-competitiveness/competitive-trade-capacities-and-corporate-responsibility/corporate-social-responsibility-market-integration/what-csr> Acesso em: 13 nov. 2024.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Report on law and policy on internal displacement: implementing national responsibility.** 2022. Available in: <https://www.globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2023-03/UNHCR%20-%20Global%20Report%20on%20Law%20and%20Policy%20on%20Internal%20Displacement%20Hi-Res%20Version%20%281%29.pdf> Acesso em 25 jun. 2024.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER (OHCHR). **National action plans on business and human rights.** 2024a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights> Acesso em: 10 out. 2024.

OHCHR. **Tenth session of the open-ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights.** 2024b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/session10#history> Acesso em: 30 dez. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **Home:** terminology: disaster. 2023a. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster> Acesso em: 27 abr. 2023.

UNITED NATIONS TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Investment Dispute Settlement Navigator.** 2024. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement> Acesso em: 20 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Desastres. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais.** Belo Horizonte, v.27, n.2, p. 1-834, mai./ago., 2020.

UNITED STATES GEOLOGICAL SERVICE (USGS). **Sinkholes**. 2018. Disponível em: <https://www.usgs.gov/special-topics/water-science-school/science/sinkholes#:~:text=Sinkholes%20are%20common%20where%20the,hydrologic%20processes%20that%20form%20them>. Acesso em: 30 dez. 2024.

VALENCIO, N. Da morte da Quimera à procura de Pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre. 2009a. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil** – volume I. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p.3-18.

VALENCIO, N. Desastre como barbárie: o avesso do habitar. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 26, n. 38, p. 124-161, 2019.

VALENCIO, N. Desastre como prática sociopolítica de solapamento da segurança humana. In: VALENCIO, N.; CARMO, R. L. do (org.). **Segurança humana no contexto dos desastres**. São Carlos: RiMa Editora, 2014. p. 15-44.

VALENCIO, N. O desastre como locus da barbárie: apontamos sobre o caso brasileiro. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil** – volume II. São Carlos: RiMa Editora, 2010. p.31-52.

VALENCIO, N. Vivência de um desastre: análise sociológica das dimensões políticas e psicossociais envolvidas no colapso de barragens. 2009b. In: VALENCIO, N. (org.). **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil** – volume I. São Carlos: RiMa Editora, 2009. p.176-198.

VENOSA, S. de S. **Direito Civil: Contratos**. v.3. 24th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.233. ISBN 9786559775699. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775699/>. Acesso em: 11 out. 2024.

VERDE, M. L; INSTIGA AUDIOVISUAL. **Documentário completo | A Braskem não vai me derrubar!** 14 mar. 2024. 1 Vídeo (1h4min8seg). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CS4-vb32yp0> Acesso em: 22 out. 2024.

VEYRET, Y. **Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 2007.

VIEIRA, F. D. A. Para descolonizar o direito internacional: uma investigação sobre o papel das corporações. **Revista Culturas Jurídicas**, UFF, v.8. n.20, p. 650-684, mai/ago, 2021.

VITTI, G. S. Capital, colonialidade e extrativismo: notas sobre as práticas territoriais de poder no setor mineral. **Geographia Opportuno Tempore**, Londrina, v.5, n.1, p. 117-133, 2019.

VOLZ, M.B. **A cunhagem de uma moeda inédita e singular: o processo de criação do Tribunal Penal Internacional**. 2010. 324f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP, Franca, 2010.

WANDERLEY, L. J. 2017. Do *boom* ao pós-*boom* das *commodities*: o comportamento do setor mineral no Brasil. **Versos – Textos para Discussão PoEMAS**, v.1, n.1, p. 1-9, 2017.

WETTSTEIN, F. Betting on the Wrong (Trojan) Horse: CSR and the Implementation of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. **Business and Human Rights Journal**, v.6, n. 2, p. 312-325, 2021.

WOLFSTELLER, R.; LI, Y. Business and human rights regulations after the UN Guiding Principles: accountability, governance, effectiveness. **Human Rights Review**, n.23, p.1-17, 2022.

WORLD BANK (WB). **Gross domestic product 2023. 1 July 2024**. Disponível em: <https://datacatalogfiles.worldbank.org/ddh-published/0038130/DR0046441/GDP.pdf?versionId=2024-07-01T12:42:23.8710032Z> Acesso em: 30 nov. 2024.

WORLD BANK GROUP (WBG). **Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience: Volume II: World Bank Experience**. 2003a. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/800921468761424176/pdf/World-Bank-experience.pdf> Acesso em: 14 dez. 2024.

WBG. **Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience: Volume III: IFC Experience**. 2003b. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/663231468765319012/pdf/IFC-experience.pdf> Acesso em: 14 dez. 2024.

WBG. **Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience: Volume IV: MIGA's Experience**. 2003c. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/454841468762602851/pdf/MIGAs-experience.pdf> Acesso em: 14 dez. 2024.

WBG. **Striking a Better Balance - The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review**. 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/961241468781797388/pdf/300010GLB.pdf> Acesso em: 14 dez. 2024.

YIN, R. K. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Grupo A, 2015. E-book. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582602324/>. Acesso em: 22 set. 2024.

ZAVASCKI, T. A. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2005. 292f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, 2005.

ZETTER, R. The politics of rights protection for environmentally displaced people. **Migration Institute of Finland**. Turku, v. 43, n.1, p. 5-12, 2017.

ZUBIZARRETA, J. H. Las empresas transnacionales y los Derechos humanos: El control social y normativo de las empresas transnacionales. **Foro Jurídico**, Universidade Católica del Perú, v.11, p. 271-285, 2010. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18595> Acesso em: 02 jun. 2023.

ZUBIZARRETA, J. H.; GONZÁLEZ, E.; RAMIRO, P. **Las empresas transnacionales y la arquitectura jurídica de la impunidad:** responsabilidad social corporativa, lex mercatoria e derechos humanos. *Revista de Economía Crítica*, n. 28, segundo semestre 2019.

ZUBIZARRETA, J. H.; RASBACO, J. C. Las empresas transnacionales y los derechos humanos. In: ROMÁN, B. Y. D. C. (coord.). **Cambio social y cooperación en el siglo XXI:** El reto de la equidad dentro de los límites económicos, v. 2, p. 113-128, 2013.

APÊNDICE A – ENTREVISTAS REALIZADAS

QUADRO 20 - ENTREVISTAS REALIZADAS AO LONGO DA PESQUISA

Entrevista	Entrevistado(a)
E1	Empreendedor(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E2	Membros(as) da gestão da Defesa Civil
E3	Ex-morador(a) no Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E4	Membro(a) do Ministério Público Federal em Alagoas
E5	Membro(a) do Centro de Acolhimento e Triagem em Maceió
E6	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E7	Empreendedor(a) no bairro Bebedouro
E8	Empreendedor(a) no bairro Pinheiro
E9	Empreendedor(a) e ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E10*	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E11	Membro(a) do Ministério Público Estadual em Alagoas
E12	Membro(a) da Defensoria Pública Estadual em Alagoas
E13	Conselheiro(a) do Conselho Nacional de Justiça
E14	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a)
E15	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E16	Advogado(a) que atuou como representante de diversos afetados no PCF
E17	Coronel da Polícia Militar e ex-coordenador(a) do corpo de bombeiros em Maceió
E18*	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro
E19	Gerente da empresa Braskem
E20	Ex-morador(a) no bairro Pinheiro e professor(a) universitário(a)
E21	Vereador(a) em Maceió
E22	Professor(a) universitário(a)
E23	Servidor(a) do Instituto do Meio Ambiente em Alagoas
E24	Ex-morador(a) no bairro Bebedouro e fundador(a) de uma das associações de vítimas
E25	Líder religioso(a)
*As entrevistas 10 e 18 foram feitas com a mesma pessoa.	

Fonte: A autora (2024).

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA²⁵²

Roteiro de entrevista semiestruturada feita com autoridades públicas.

1. Qual tem sido o papel da instituição que você representa na resolução deste conflito?
2. Em sua opinião, os acordos têm sido justos e implementados a contento?
3. Quais os principais obstáculos aos acordos?
4. Há correlação entre dano e indenização moral aos moradores afetados?
5. Há correlação entre dano e indenização financeira aos moradores afetados?
6. Quais impactos ambientais você elenca, como resultado deste desastre?
7. Quais impactos culturais você elenca, como resultado deste desastre?
8. Quais impactos sociais, incluindo os de saúde, você elenca, como resultado deste desastre?
9. Quais impactos econômicos você elenca, como resultado deste desastre?
10. Quais sucessos alcançados até agora você pontuaria?
11. Em sua opinião, quais são os atores mais presentes e atuantes em mediar os acordos e solucionar as consequências deste desastre?

Roteiro de entrevista semiestruturada feita com moradores e/ou empreendedores da área afetada.

1. Qual tem sido o papel da instituição que você representa na resolução deste conflito?²⁵³
2. Em sua opinião, os acordos têm sido justos e implementados a contento?
3. Quais os principais obstáculos aos acordos?
4. Há correlação entre dano e indenização moral aos moradores afetados?
5. Há correlação entre dano e indenização financeira aos moradores afetados?
6. Como foi o processo de reparação, no seu caso? Como você se sentiu ao longo do processo de reparação?
7. Quais impactos ambientais você elenca, como resultado deste desastre?
8. Quais impactos culturais você elenca, como resultado deste desastre?
9. Quais impactos sociais, incluindo os de saúde, você elenca, como resultado deste desastre?
10. Quais impactos econômicos você elenca, como resultado deste desastre?
11. Quais sucessos alcançados até agora você pontuaria?

²⁵² Considerando que se trata de entrevista semiestruturada (Manzini, 2003, 20024), destaca-se que outras perguntas foram formuladas durante a entrevista, conforme as informações eram fornecidas pelo entrevistado.

²⁵³ Pergunta feita para moradores e/ou empreendedores que participaram da formação de associações de vítimas.

12. Em sua opinião, quais são os atores mais presentes e atuantes em mediar os acordos e solucionar as consequências deste desastre?