

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

CARLOS FREDERICO ZIMMERMANN NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos, José Ricardo Caetano Costa, Carlos Frederico Zimmermann Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-294-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Tivemos a apresentação de 22 artigos em nosso GT de DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL I, ocorrido no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO – SP.

Apresentamos uma sinopse dos artigos apresentados, cujos temas circundam nas diversas áreas dos direitos sociais e da seguridade, cujas reflexões e análises críticas são fundamentais para a contribuição da academia nos temas trabalhados.

No artigo denominado APOSENTADORIA ESPECIAL DO VIGILANTE A PARTIR DA EC 103/2019: SUPRESSÃO CONSTITUCIONAL OU NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA?, de Júlia Lira Fernandes , Gabriel Rabetti Garcia Maia , Paulo Campanha Santana, os(as) autores(as) examinam os impactos da Emenda Constitucional (EC) nº 103 /2019 sobre o direito à aposentadoria especial dos vigilantes, categoria exposta a risco à integridade física, apontando a problemática central: verificar se, a partir da EC nº 103/2019 houve efetiva supressão desse direito ou mera limitação de sua eficácia até futura regulamentação por lei.

No artigo denominado APOSENTADORIA RURAL E A PROVA DA ATIVIDADE: ENTRE A PROTEÇÃO SOCIAL E A BUROCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO BENEFÍCIO, de Lucas Baffi e Anna Vitoria Da Rocha Monteiro, o(as) autores(as) investigam a aposentadoria rural no Brasil, revelando uma tensão estrutural entre a função protetiva assegurada constitucionalmente e a excessiva burocratização na comprovação da atividade laborativa. Apontam que a exigência de documentos formais, muitas vezes inexistentes no contexto da economia familiar, limita a efetividade do direito e reforça desigualdades históricas entre campo e cidade.

No artigo denominado AS AÇÕES AFIRMATIVAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL NO ENSINO SUPERIOR: O CASO DAS COTAS DA UEA/AM, de Roselma Coelho Santana , Verônica Maria Félix Da Silva e Bruno Gomes Pires, o(as) autores (as) investigam as ações afirmativas como instrumento de inclusão social, especialmente por meio da reserva de vagas para grupos historicamente marginalizados no ensino superior. A

proposta central é compreender como essas políticas públicas contribuem para a promoção da justiça distributiva, corrigindo desigualdades estruturais e ampliando o acesso à educação de qualidade.

No artigo denominado BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC): EFETIVIDADE, RIGIDEZ NORMATIVA E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, de Milleny Lindolfo Ribeiro , Marcos Vinícius de Jesus Miotto e Gustavo Antonio Nelson Baldan, o(as) autores(as) estudam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), problematizando a rigidez dos critérios de elegibilidade exigidos para a sua concessão, especialmente a limitação da renda familiar per capita a ¼ do salário-mínimo, investigando sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

No artigo denominado CONEXÕES PERDIDAS: FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, CONCURSO DE PROGNÓSTICOS E O SILÊNCIO NAS REFORMAS, de Viviane Freitas Perdigao Lima , Antonia Gisele Andrade De Carvalho e Clara Rodrigues de Brito, o(as) autores(as) analisam o concurso de prognósticos como mecanismo pouco explorado de financiamento da Seguridade Social no Brasil, evidenciando a disparidade entre a previsão constitucional (art. 195, III, CF/88) e sua aplicação prática. Apontam que, apesar de loterias e jogos regulamentados integrarem formalmente as fontes de financiamento desde 1988, sua contribuição permanece restrita, revelando uma lacuna significativa na sustentabilidade do sistema. A relevância do tema aumenta diante das reformas previdenciárias (EC nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 103/2019) que sob a justificativa do déficit, restringiram direitos sem ampliar o uso dessas receitas.

No artigo denominado CUIDADOS PALIATIVOS COMO DIREITO NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISE NORMATIVA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS, de Kaicky Taiatella Rodrigues e Mariana Moron Saes Braga, o(as) autores(as) constatarem que os cuidados paliativos asseguram qualidade de vida a pacientes com doenças graves, proporcionando alívio da dor e suporte físico, emocional e social. No Brasil, sua regulamentação avança, mas persistem desafios na implementação, tendo as autoras mapeado e analisado os instrumentos normativos vigentes no país, considerando as esferas federal e estadual.

No artigo denominado DIREITOS EM RISCO? A DISPUTA ENTRE PREVIDÊNCIA, DESASTRES E JUSTIÇA ESTRUTURAL, de Alice Simoes Zaneti, a autora constata que o rompimento da barragem de Fundão, em 2015, Caso Rio Doce, representa a materialização de um litígio estrutural vinculado à lógica permissiva da indústria mineradora no Brasil.

Busca analisar a omissão previdenciária nos instrumentos de reparação celebrados após o desastre, especialmente o TTAC e o Acordo de Repactuação do Rio Doce.

No artigo denominado INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E DESIGUALDADE SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL: O RISCO DO ALGORITMO COMO VETOR EXCLUDENTE, de Francisco Sobrinho De Sousa , Raul Lopes De Araujo Neto ,e Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão, o(as) autores(as) analisam os impactos da aplicação da inteligência artificial (IA) no sistema de seguridade social brasileiro, com enfoque nos riscos de ampliação das desigualdades sociais decorrentes da exclusão digital e da ausência de regulamentação específica. A partir de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental, investigam se os algoritmos utilizados em decisões automatizadas respeitam os princípios constitucionais do bem-estar social e da justiça distributiva.

No artigo denominado O COMPARTILHAMENTO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA E AS NOVAS MODALIDADES DE INSTITUIÇÃO FAMILIAR, de Teresa Raquel Gomes dos Santos Galvão , Francisco Sobrinho De Sousa e Raul Lopes De Araujo Neto, o(as) autores(as) estudam a o rateio do benefício de pensão por morte no regime geral de previdência no contexto da sociedade brasileira pós revolução industrial diante das novas modalidades de instituição familiar que outrora era concebida apenas entre homem e mulher unidos pelo casamento. Concluem que as teses fixadas não afastam, por completo, a possibilidade do rateio da pensão por morte em casos de uniões poliamorosas, levando-se em conta o viés cultural e diante de princípios como dignidade humana, afetividade e busca da felicidade.

No artigo denominado O DIREITO AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DAS TRABALHADORAS INVISÍVEIS: DESAFIOS NO RECONHECIMENTO DO TRABALHO DE CUIDADO NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO, de Karini Luana Santos Pavelquesi e Jhoanna D'Arc Araujo Moreira, o(as) autores(as) analisam o sistema previdenciário brasileiro sob a ótica das trabalhadoras do cuidado não remunerado, destacando as desigualdades de gênero e classe que permeiam o acesso à seguridade social. A partir da leitura crítica da legislação e de estudos sobre a divisão sexual do trabalho, propõem pesquisar de que maneira o sistema previdenciário abarca essas trabalhadoras e quais as possíveis soluções para que estas estejam seguradas pela Previdência Social, analisando se a condição de segurada facultativa garante a devida proteção previdenciária a essas mulheres que dedicam sua vida ao cuidado gratuito de familiares e pessoas dependentes.

No artigo denominado O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS E O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE, de Cláudia Maria da Costa Gonçalves e Danielle Christine Barros Nogueira, as autoras analisam a concepção do direito à alimentação e nutrição adequadas considerando a sustentabilidade como elemento indispensável para a sua efetividade. Através da sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu e tendo como métodos de pesquisa o bibliográfico e documental, fazem um breve histórico do direito humano à alimentação e nutrição adequadas, suas acepções, múltiplas dimensões, previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro, em especial a integração deste direito humano no constitucionalismo brasileiro.

No artigo denominado O GÊNERO NAS APOSENTADORIAS PROGRAMÁVEIS DO RGPS: CRITÉRIOS E REQUISITOS PARA O DIREITO DAS PESSOAS NÃO BINÁRIAS, de Helena Maria Zanetti de Azeredo Orselli , Feliciano Alcides Dias e Priscilla Montalvao Outerelo, o(as) autores(as) analisam o direito à aposentadoria programável do RGPS às pessoas não binárias diante das decisões do STF, na ADI nº 4275-DF, em que se garantiu o direito à autodesignação de gênero às pessoas transgêneros e a sua alteração no registro civil, sem obrigatoriedade de cirurgia de redesignação sexual, de laudos médicos ou de autorização judicial, e do STJ, no REsp nº 2.135.967-SP, em que se reconheceu juridicamente a existência do gênero não binário ou neutro e também a possibilidade de alteração do assento de nascimento, considerando ainda a lacuna normativa quanto ao direito ao benefício das pessoas que não se reconhecem como dos gêneros masculino ou feminino.

No artigo denominado PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A REGULAÇÃO DE SHOPPING CENTERS, de Clara Rodrigues de Brito , Viviane Freitas Perdigao Lima e Vitor Hugo Souza Moraes, o(as) autores(as) analisam a função social do planejamento urbano na implantação de shopping centers, destacando sua relevância para a efetivação dos direitos sociais e para a construção do direito à cidade como dimensão essencial da cidadania. Partem do pressuposto de que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a cidade como um direito fundamental (art. 182 da Constituição Federal e Estatuto da Cidade), cuja realização depende de instrumentos de regulação urbanística capazes de compatibilizar interesses privados e coletivos.

No artigo denominado POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AGRICULTURA FAMILIAR EM MATO GROSSO: IMPACTOS E DESAFIOS SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO, de Phábio Rocha Da Silva , Guilherme Santos Pereira e Wanderson Moura De Castro Freitas, o(as) autores(as) analisam a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apontando que esta representa um marco na convergência de

políticas públicas, unindo a garantia do direito humano à alimentação adequada e a promoção do desenvolvimento econômico local. Analisam, igualmente, os impactos e desafios da implementação do PNAE em Mato Grosso, um estado de dimensões continentais e com forte vocação agrícola, sob a perspectiva do Direito Econômico.

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM APOIO ÀS COMUNIDADES PESQUEIRAS TRADICIONAIS APÓS AS INUNDAÇÕES DE MAIO DE 2024**, de José Ricardo Caetano Costa e Desiree Marquetotti Costa, o(as) autores (as) analisam, criticamente a atuação do Estado brasileiro diante das enchentes que devastaram o Rio Grande do Sul em maio de 2024, com foco no programa Auxílio Reconstrução. A justificativa da pesquisa reside na constatação de que, embora a medida tenha se apresentado como resposta emergencial, revelou falhas normativas e operacionais que aprofundaram desigualdades históricas, especialmente ao excluir comunidades pesqueiras tradicionais do Estuário da Laguna dos Patos (Rio Grande do Sul).

No artigo denominado **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A LIBERDADE CONCRETA: ESTRATÉGIAS DE FOMENTO E MANUTENÇÃO DO TRABALHO FEMININO NO CONTEXTO DA FEMINIZAÇÃO DA POBREZA**, de Adhara Salomão Martins , Fabiola Elidia Gomes Vital e Guilherme De Sousa Cadorim, o(as) autores(as) investigam a intrínseca relação entre a vulnerabilidade da mulher, a pobreza e suas implicações no mercado de trabalho brasileiro, buscando responder: como a pobreza acentua a vulnerabilidade feminina e a coloca em posição de inferioridade, inclusive laboral, e qual a importância de políticas públicas para o fomento e manutenção dos postos de trabalho da mulher. Analisam a “feminização da pobreza”, um fenômeno que impacta diretamente a autonomia e dignidade de milhões de mulheres no Brasil, e na necessidade de propor soluções eficazes para as desigualdades estruturais.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA AOS POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA DO SUL COMO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**, de Océlio de Jesus Carneiro de Moraes e Rose Melry Maceio De Freitas Abreu, o(as) autores(as) indagam acerca da proteção previdenciária dos trabalhadores indígenas em países da América do Sul, com enfoque no Argentina, Brasil, Chile, Peru, Equador e Uruguai. A pesquisa objetiva apresentar ideias que possam contribuir com a política previdenciária brasileira voltada à inclusão da pessoa indígena.

No artigo denominado **PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO MENOR SOB GUARDA NA LEI Nº 15.108/2025: INVISIBILIDADE HISTÓRICA E REGULAMENTAÇÃO TARDIA**, de Luciano Vieira carvalho e Denise Rodrigues Martins Forti, o(as) autores(as) examinam

examina a trajetória normativa e jurisprudencial acerca do reconhecimento do menor sob guarda judicial como dependente previdenciário, com especial atenção à recente promulgação da Lei nº 15.108/2025.

SALÁRIO-MATERNIDADE: PERCURSO HISTÓRICO, ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL E APONTAMENTOS PARA JULGAMENTOS NA PERSPECTIVA DE GÊNERO

Jeaneth Nunes Stefaniak , Alexandre Almeida Rocha , Liara Jaqueline Fonseca Rocha

Resumo:

O objetivo do presente artigo é analisar o alcance da proteção constitucional e legal à maternidade a partir do percurso histórico da regulamentação infraconstitucional com apontamentos acerca das orientações que têm sido adotadas nas decisões do STF quanto ao salário-maternidade e do TRF4 quanto a concessão do benefício à segurada especial. O objetivo do trabalho é verificar se o estabelecimento de prazo de carência para a trabalhadora rural enquanto segurada especial em período imediatamente anterior ao parto é constitucional e se as decisões têm considerado a perspectiva de gênero com norte para orientar a interpretação dos Tribunais, em especial, do TRF4. Para alcançar este objetivo, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza bibliográfica com utilização do método dedutivo, sendo que a abordagem se fez a partir de um breve excurso histórico sobre a legislação e a referência a decisões do STF sobre a matéria, com o fim de apontar que as decisões do TRF4 têm se baseado numa leitura estritamente formal, desconsiderando, as questões ordem material, em especial, a análise sob a ótica da perspectiva de gênero. Como resultado da pesquisa proposta aponta-se a existência de inconstitucionalidade material quanto à exigência de carência de forma imediata ao período de 10/12 meses que antecede ao parto ou ao requerimento do benefício de salário-maternidade, assim como, pela omissão nas decisões da discussão de gênero.

No artigo denominado SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA E PREVIDÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO DIGITAL NA ERA DAS PLATAFORMAS, de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva, o(as) autores (as) constataam que a economia digital transformou de forma estrutural a organização do trabalho, substituindo relações presenciais por interações mediadas por algoritmos e plataformas digitais. O fenômeno da subordinação algorítmica emerge como uma nova forma

de dependência econômica e tecnológica, em que sistemas automatizados gerenciam, avaliam e remuneram o trabalhador, substituindo o poder diretivo humano por um controle digital invisível. Essa dinâmica desafia os modelos tradicionais de proteção social e evidencia a insuficiência do atual sistema previdenciário, ainda baseado na lógica do emprego formal.

No artigo denominado **UBERIZAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL DO TRABALHO: IMPACTOS DA LEI 13.640/18 NA INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA DOS MOTORISTAS DE APLICATIVOS**, de Leandro Brieze dos Santos e Valéria Ribas Do Nascimento, o(as) autores(as) apontam que a Previdência Social consiste no conjunto de estratégias de amparo econômico dos indivíduos frente às contingências que comprometem a capacidade para o trabalho. Contudo, o surgimento das formas de disposição da força de trabalho pelas plataformas digitais favoreceu a supressão das garantias de proteção social dos trabalhadores do ramo de transporte de passageiros. Ainda que a Lei 13.640/18 preveja a filiação obrigatória desses profissionais como contribuintes individuais da Previdência Social, evidências apontam para o baixo índice de participação no sistema.

No artigo denominado **UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL DA EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL DAS CRIANÇAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA EM FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA**, de Gustavo de Souza Assis e Fernanda Teixeira Saches Procopio, o(as) autores(as) constatarem que o direito à educação, previsto na Constituição Federal, tem como finalidade propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa e deve ser garantido a todos, de modo indiscriminado, inclusivo e equânime. No entanto, diante de um contexto social plural e desigual, formado a partir de marcadores de identidade como classe social e deficiência, o presente trabalho tem como objetivo analisar se o fator socioeconômico pode interferir no acesso à educação das crianças com o transtorno do espectro autista.

Tenham todos(as) uma ótima leitura e proveito dos artigos produzidos, aprovados e apresentados, com desejo de um ótimo ano de 2026 igualmente produtivo e pautado pela solidariedade e justiça social.

DIREITOS EM RISCO? A DISPUTA ENTRE PREVIDÊNCIA, DESASTRES E JUSTIÇA ESTRUTURAL

RIGHTS AT RISK? THE CLASH BETWEEN SOCIAL SECURITY, DISASTERS, AND STRUCTURAL JUSTICE

Alice Simoes Zaneti ¹

Resumo

O rompimento da barragem de Fundão, em 2015, Caso Rio Doce, representa a materialização de um litígio estrutural vinculado à lógica permissiva da indústria mineradora no Brasil. Este artigo analisa a omissão previdenciária nos instrumentos de reparação celebrados após o desastre, especialmente o TTAC e o Acordo de Repactuação do Rio Doce. Embora tenham reconhecido impactos na capacidade produtiva, nos vínculos laborais e na saúde dos atingidos, os acordos foram silentes no que tange a proteção previdenciária, transferindo ao INSS os custos da reparação, sem previsão de compensação institucional integral. Sustenta-se, a partir de análise bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, que a exclusão dos segurados especiais do processo reparatório compromete a efetividade da seguridade social e agrava a vulnerabilidade das populações afetadas. Ao final, propõe-se a reflexão, por meio de método hipotético-dedutivo, sobre um modelo de processo estrutural preventivo, voltado à fiscalização de riscos e à proteção previdenciária antes, durante e depois da eclosão do desastre.

Palavras-chave: Problema estrutural, Desastre ambiental, Rio doce, Direito previdenciário, Seguridade social

Abstract/Resumen/Résumé

The collapse of the Fundão dam in 2015 represents the materialization of a structural dispute rooted in the permissive logic of the mining industry in Brazil. This article examines the lack of social security provisions in the reparation instruments established after the disaster, particularly the TTAC and the Rio Doce Reparation Agreement. Although these agreements acknowledged the impacts on productive capacity, employment relationships, and the health of those affected, they remained silent regarding social security protection, shifting the financial burden of reparation to the National Social Security Institute (INSS) without ensuring full institutional compensation. Based on a literature review, the article argues that the exclusion of special social security beneficiaries from the reparation process undermines the effectiveness of the Brazilian social security system and worsens the vulnerability of the affected populations. Finally, through a hypothetical-deductive approach, the article proposes a reflection on a preventive structural process model aimed at risk monitoring and social security protection before the outbreak of such disasters.

¹ Bacharel e mestranda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista pela FAPES. Integrante do Grupo de Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo - FPCC

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Structural problem, Environmental disaster, Rio doce, Social security law, Social protection system

1. Introdução

O litígio estrutural, ou problema estrutural¹, caracteriza-se por representar uma situação de permanente desconformidade, marcada por problemas complexos e de difícil solução, que, embora nem sempre constituam uma ilicitude formal, revelam contextos sociais indesejados e, por muitas vezes, irreversíveis (Didier Jr. *et al*, 2019; Carvalho; Damascena, 2013).

Trata-se de situações que não podem ser resolvidas por meio de um único ato judicial ou administrativo, exigindo, ao contrário, a articulação de múltiplas providências contínuas e coordenadas voltadas à reestruturação institucional ou social. Envolvem, em regra, uma multiplicidade de interesses e sujeitos afetados, demandando respostas plurais e estruturalmente comprometidas com a transformação da realidade concreta (Nunes, 2021).

Com isso em mente, um ponto há de ser defendido neste estudo, o de que os problemas estruturais assim o são compreendidos não pela sua repercussão, mas sim, pela sua gênese. Isto posto, quando tratamos da dimensão estrutural dos desastres, não podemos limitar o problema às consequências após sua ocorrência. No contexto do caso Rio Doce, por exemplo, o processo de construção da barragem de Fundão e o comportamento operacional da Samarco Mineração S/A já denotavam este fator estrutural atinente à indústria de mineração.

Isso quer dizer que a compreensão do desastre da barragem de Fundão como um litígio estrutural exige o reconhecimento de que sua origem não se limita ao momento do colapso físico da estrutura, mas remonta à própria lógica constitutiva da indústria mineradora no Brasil. Nesse sentido, como demonstra o relatório coordenado por Bruno Milanez e Cristina Losekann (2016), o setor mineral brasileiro é organizado sob um modelo de desenvolvimento extrativista e permissivo, caracterizado por frágil regulação estatal, licenciamento ambiental célere e leniente, e assimetria de poder entre empresas e populações afetadas.

Diante desses elementos, evidencia-se que os desastres socioambientais, como o do Rio Doce, não são eventos fortuitos ou meramente acidentais, mas sim, a expressão de um litígio estrutural enraizado desde a gênese do arranjo político, econômico e jurídico que sustenta a cadeia produtiva da mineração no País (Milanez; Losekann, 2016). Nesse sentido,

¹ Alguns autores defendem a coincidência terminológica entre o problema ou litígio estrutural. Sobre isso: FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; GONTIJO, Luana; ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella. A aplicação de decisões estruturais ao desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 29, n. 115, p. 15-42, jul./set. 2021.

se a volatilidade dos preços é uma característica intrínseca ao mercado de minérios, assim também seria o rompimento das barragens.

Isto esclarecido, se faz evidente que os mecanismos econômicos, políticos e institucionais relacionados a este setor, sejam eles provenientes de órgãos públicos ou privados, destinam, sistematicamente, os seus riscos² e danos ambientais para os grupos sociais que possuem menor renda e poder (econômico ou político) para se fazerem ouvir na esfera pública (Milanez; Losekann, 2016).

Assim como no desenvolvimento da indústria mineradora, os mecanismos para lidar com o rompimento da barragem de Fundão foram sistematicamente elaborados para o apagamento dessas pessoas em situação de vulnerabilidade. A governança da reparação, ao ser privatizada desde o TTAC de 2016, com a criação da Fundação Renova, submetida ao controle das próprias causadoras do desastre, evidencia esse contexto. Soma-se a isso a sistemática exclusão dos atingidos dos processos decisórios e a naturalização de uma produção social do desastre, em que práticas empresariais negligentes, orientadas pela maximização do lucro, assumem riscos estruturais que recaem regularmente sobre os mais vulneráveis, que dentre o recorte pretendido por este artigo, se trataram dos segurados da Previdência.

Para além do TTAC, o desastre³ do Rio Doce desencadeou uma série de medidas judiciais e extrajudiciais voltadas à reparação dos danos ambientais e sociais. Como este primeiro acordo foi alvo de diversas críticas pela exclusão dos atingidos e do Ministério Público em sua formulação, culminou-se em sua invalidação pelo Superior Tribunal de Justiça (Rcl 31.935/MG), em razão da ausência de participação democrática e da existência de cláusulas que limitavam indevidamente a responsabilidade das empresas envolvidas.

Em reação à fragilidade institucional do TTAC, o Ministério Público Federal ajuizou nova ACP em maio de 2016, buscando a reparação integral dos danos, a responsabilização ampliada dos causadores e a inclusão dos atingidos no processo decisório. Esse movimento resultou na celebração do TAC Governança, em 2018, que estabeleceu um novo modelo de gestão participativa, com a presença de mais de 70 entidades públicas e privadas, além da previsão de assessoramento técnico para os atingidos. O TAC Gov visou garantir maior

² No contexto deste artigo irá se entender o risco como aquela situação passível de algum controle pelos processos de tomada de decisão pelos sistemas sociais, nos termos do lecionado em: CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 23.

³ Em que pese a utilização do termo desastre, defende-se, aqui, que o evento ocorrido em Mariana/MG, foi uma consequência ativa e omissiva de ações humanas, portanto, tratando-se de evidente crime ambiental.

controle social, transparência e efetividade das medidas de compensação, estabelecendo bases para a repactuação dos programas previstos no TTAC.

Finalmente, em 2024, após anos de críticas à efetividade e legitimidade dos instrumentos anteriores, foi anunciado o “Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva”, firmado no bojo das ações civis públicas (ACPs) em curso, mais conhecido como “Acordo Definitivo”.

Esse acordo atualizou os compromissos de reparação, reconheceu a importância da participação dos atingidos e estabeleceu um novo marco financeiro e institucional para o cumprimento das obrigações socioambientais, representando um avanço normativo e institucional na consolidação de um modelo de reparação mais justo, eficiente e orientado na proteção integral das populações vulneráveis.

Ocorre que, ainda que tenha tido um avanço nos mecanismos de proteção e reparação atinentes ao desastre Rio Doce, impõe-se refletir sobre uma dimensão frequentemente negligenciada nos acordos de reparação estruturais que restou evidente ao longo de todas as supramencionadas transições: a proteção previdenciária dos atingidos.

O rompimento da barragem não afetou apenas o meio ambiente ou a infraestrutura física das comunidades, mas comprometeu diretamente as condições de trabalho, renda e seguridade social dos indivíduos impactados — especialmente os que já se encontravam em situação de vulnerabilidade⁴. Pescadores artesanais, trabalhadores informais, pequenos agricultores e outros segurados especiais tiveram sua capacidade contributiva e física reduzida ou completamente interrompida, colocando em risco a manutenção da qualidade de segurado e, com ela, o direito à proteção previdenciária e à futura aposentadoria.

Nesse sentido, esta pesquisa, a partir do método hipotético-dedutivo, irá analisar os referidos mecanismos utilizados, quais sejam, TTAC e o Acordo Definitivo, sob o bojo de análise de referências bibliográficas, para compreender o déficit do âmbito previdenciário no contexto do desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão.

2. Fundamentos da proteção social em desastres

⁴ Para um melhor entendimento quanto à condição de vulnerabilidade, ver: ZANETI JÚNIOR, Hermes; MAIA, Maurílio Casas. *Microsistema processual de proteção dos vulneráveis: e as lentes do Ministério Público e da Defensoria Pública*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025. Neste estudo os autores defendem a existência de um microsistema processual de proteção dos vulneráveis, isto é, um sistema normativo voltado para proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, dentre os quais estariam presentes, por exemplo, a pessoa idosa e a pessoa com deficiência. Nesse sentido, não é forçoso, ao analisar as normativas previdenciárias, colocar também o segurado como um desses sujeitos ao qual o direito constitucional prevê prévia proteção especial.

Considerando a elevada fragilidade estrutural das barragens de rejeito, há um risco expressivo para as populações que habitam suas proximidades. Esse risco se intensifica de forma cumulativa quando essas estruturas estão concentradas nos mesmos municípios ou compartilham a mesma microbacia hidrográfica, como ocorreu com as barragens de Fundão, Germano e Santarém (Milanez; Losekann, 2016).

Em desacordo com as delimitações estabelecidas nos estudos de impacto ambiental, o colapso da barragem do Fundão gerou efeitos devastadores que extrapolaram significativamente as áreas previamente identificadas como zonas de influência. Tais consequências não estavam previstas nem no estudo de impacto ambiental nem em qualquer outro documento técnico existente à época (Milanez; Losekann, 2016). Além do povoado de Bento Rodrigues, duramente atingido, outras localidades também sofreram com o avanço dos rejeitos, como Paracatu de Baixo, Gesteira e o município de Barra Longa.

Entre os múltiplos efeitos gerados pelo rompimento da barragem de Fundão, observam-se perdas severas e multifacetadas, que transcendem a dimensão ambiental imediata. A devastação afetou de forma significativa a biodiversidade local, os recursos naturais e o patrimônio histórico-cultural — incluindo bens arqueológicos e modos de vida tradicionais.

Houve, ainda, colapso das rotas de circulação entre comunidades, em razão da destruição de vias de acesso, pontes e estruturas logísticas, comprometendo o deslocamento e o acesso a serviços básicos. O abastecimento de água potável de diversas localidades — urbanas e rurais — foi interrompido, afetando famílias, propriedades agrícolas e populações inteiras que dependiam do Rio Doce para consumo humano e para suas atividades econômicas.

Os impactos incidiram diretamente sobre práticas produtivas essenciais, como a pesca artesanal, a agricultura de subsistência e a pecuária familiar, comprometendo não apenas a renda, mas o próprio vínculo dos atingidos com seu território e suas referências identitárias. Como apontam os estudos do Painel Rio Doce (IUCN, 2023) e da pesquisa coordenada por Losekann (2016), essas perdas resultaram também em abalos psíquicos e sociais duradouros, com efeitos sobre a saúde mental, o tecido comunitário e as estratégias tradicionais de reprodução da vida coletiva.

Conforme o artigo 1º, inciso XV, da lei no 12.608/2012, no âmbito dos desastres ambientais, a vulnerabilidade é entendida como “fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana.”. Ademais, o inciso XIII desta mesma normativa prevê o risco de desastres

como “probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis.”.

Para Délton Winter de Carvalho e Fernanda D. L. Damacena (2013, p. 57), um dos inúmeros entendimentos em torno da vulnerabilidade, quando o vislumbramos diante de uma ótica dos Direito dos Desastres, é aquele que entende “as condições do elemento, comunidade ou sistema exposto ao risco como característica fundamental da vulnerabilidade”.

Diante desse quadro de devastação material e ruptura social, impõe-se a análise do papel da seguridade social como vetor de reconstrução e reparação. A seguridade social, conforme definida no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, constitui um direito fundamental de ordem social e abrange a previdência, a assistência e a saúde, devendo ser organizada com base na universalidade da cobertura, na equidade na forma de participação e na seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

No âmbito do Direito Previdenciário, essa estrutura se concretiza especialmente por meio da proteção dos trabalhadores em situação de vulnerabilidade social e econômica, como é o caso dos segurados especiais, cuja definição e regime jurídico se encontram disciplinados na Lei nº 8.213/1991 e no Decreto nº 3.048/1999.

Para Wagner Balera (2001, p. 213), “os planos de seguridade social, são específico instrumental utilizado pelo sistema normativo para por remédio às graves situações criadas pela questão social”.

Os segurados especiais⁵, como o pescador artesanal e o trabalhador rural (agricultor familiar, indígena e extrativista), são reconhecidos pelo ordenamento como categorias que demandam um modelo de proteção contributiva diferenciado. Trata-se de um regime que busca adaptar a lógica da seguridade social à realidade de grupos historicamente excluídos dos mecanismos formais de proteção, garantindo-lhes direitos previdenciários como aposentadoria por idade, salário-maternidade, auxílio por incapacidade e pensão por morte. Tais adequações deixam evidente seu enquadramento diante de um microssistema de proteção de vulneráveis, como o proposto por Hermes Zaneti Jr. e Maurílio Casas Maia (2025).

⁵ Previstos no artigo 9º, VII, do Decreto 3.048/00, como a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de: a) produtor, seja ele proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade: 1. agropecuária em área contínua ou não de até quatro módulos fiscais; ou 2. de seringueiro ou extrativista vegetal na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis, e faça dessas atividades o principal meio de vida.

O desastre do Rio Doce atingiu com especial gravidade justamente essa parcela da população. Os pescadores que dependiam do Rio Doce como fonte de subsistência viram-se, da noite para o dia, privados do seu principal meio de vida. Pequenos produtores rurais perderam suas terras produtivas, fontes de água e estruturas de produção. Comunidades tradicionais, como os quilombolas e indígenas, sofreram a ruptura de vínculos socioterritoriais profundos, afetando não apenas seu sustento material, mas também a base simbólica e cultural que sustenta sua organização coletiva.

A consequência imediata foi a interrupção das condições mínimas para o exercício das atividades que asseguram o vínculo com a Previdência Social, comprometendo tanto o presente (em relação ao acesso a benefícios assistenciais e por incapacidade) quanto o futuro (quanto à possibilidade de aposentadoria).

Diante de estados de calamidade pública⁶ provocados por desastres ambientais, se faz evidente a atuação conjunta dos três pilares da seguridade social. Se por um lado, a Previdência entra, com benefícios como auxílios por incapacidade temporária, auxílios acidente, pensões por morte e por processos como o de readaptação profissional, a Assistência Social volta-se ainda mais para aqueles que se viram privados de uma forma ainda mais extrema de sua dignidade humana.

A própria Lei Orgânica de Assistência Social prevê a concessão de benefícios eventuais às provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Recentemente, em 2024, alterou-se as normativas em torno do Benefício de Prestação Continuada, para excepcionarem que os valores recebidos a título de auxílio financeiro temporário ou de indenização por danos sofridos em decorrência de rompimento e colapso de barragens não serão computados para fins de cálculo da renda familiar *per capita*⁷.

Essa realidade demonstra que a reparação integral dos danos não pode prescindir da dimensão previdenciária. A exclusão dos segurados especiais da estrutura de resposta

⁶ No âmbito da Lei 12.608/2012, em seu art. 1º, inciso VI, o estado de calamidade pública é compreendido como “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”.

⁷ O artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 institui o Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que não possuam meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família. O § 9º, incluído em 2024, determina que “os valores recebidos a título de auxílio financeiro temporário ou de indenização por danos sofridos em decorrência de rompimento e colapso de barragens [...] não serão computados para fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo”, o que expressamente reconhece a situação de vulnerabilidade social dos atingidos por desastres ambientais.

emergencial e das medidas estruturais de proteção significa negar a esses sujeitos o exercício de um direito social constitucionalmente garantido, agravando a desigualdade e reforçando a marginalização de grupos já vulnerabilizados, por vezes, causando, o que se entende por uma hipervulnerabilidade.

Assim, inserir a proteção previdenciária no centro das ações de reparação não se trata de um gesto compensatório, mas de uma exigência constitucional vinculada à dignidade da pessoa humana e à efetividade da seguridade social enquanto política pública de inclusão e justiça social.

3. O TTAC e a omissão previdenciária

A primeira ação da gestão circular no âmbito do desastre Rio Doce foi a confecção do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), que demonstrou a evidente incapacidade e despreparo da jurisdição para tratar adequadamente casos complexos.

O termo de ajustamento de conduta surgiu no curso da terceira onda de acesso à justiça, proposta por Mauro Cappelletti e Bryan Garth (2002), como um dos caminhos para se buscar a proteção dos direitos transindividuais diante de um contexto em que o processo judicial não se demonstra ser o mais efetivo e eficaz (Nery, 2017). Ocorre que, no caso do Rio Doce, há de se questionar a eficácia do referido termo.

Conforme lecionado por Ana Luiza Nery (2017, p. 40), “a ausência de eficácia não é o déficit do negócio jurídico, é apenas o não ser de suas consequências”.

No que tange à proteção previdenciária dos atingidos, observa-se uma omissão expressa, isto é, o TTAC não faz qualquer menção direta à atuação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou à implementação de medidas voltadas à preservação do vínculo contributivo dos impactados com o sistema previdenciário. Ainda assim, de forma indireta, o acordo abriu margem para a incidência de direitos previdenciários fundamentais.

Ao elencar como impactados aqueles que sofreram “perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou desaparecimento”, o TTAC reconheceu situações que, em tese, ensejam o direito à pensão por morte. Da mesma forma, a previsão de impactos como a “perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele” e a “perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentância das quais dependam economicamente” reconhece o nexo entre o desastre e a descontinuidade de atividades laborais, circunstância que pode justificar o acesso a benefícios como o auxílio por incapacidade temporária, a aposentadoria por invalidez ou a reabilitação profissional.

Também se reconhece o impacto na saúde física e mental dos atingidos, o que amplia as hipóteses de elegibilidade a benefícios como o auxílio por incapacidade temporária e o auxílio-acidente.

Adicionalmente, o TTAC previu a criação de programas socioeconômicos destinados à reparação, mitigação, compensação e indenização pelos danos decorrentes do desastre, entre os quais se destacam os programas de retomada das atividades produtivas e o Programa de Auxílio Financeiro Emergencial (cláusulas 137 a 140). Embora com enfoque econômico, tais programas reconhecem a perda da capacidade produtiva como critério prioritário para a concessão de medidas reparatórias — o que, ainda que implicitamente, remete ao vínculo da renda com a proteção previdenciária. A orientação à Fundação Renova de contratar mão de obra local, como medida de enfrentamento ao desemprego em massa, confirma essa percepção.

Merecem destaque, nesse cenário, os Programas de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras (cláusulas 116 a 123) e de Retomada das Atividades Agropecuárias (cláusulas 124 a 128), que preveem assistência técnica e reestruturação das bases produtivas. Caso a retomada fosse inviável, previa-se a readaptação profissional ou o auxílio financeiro emergencial. Tais medidas, embora relevantes, foram formuladas à margem do regime jurídico da seguridade social, o que revela uma lacuna estrutural do TTAC em reconhecer a previdência como dimensão essencial da reparação.

Embora o termo não tenha formalizado o vínculo entre o rompimento da barragem e a proteção previdenciária, a leitura crítica de suas cláusulas revela que o impacto previdenciário é indissociável do desastre. Ao comprometer a capacidade contributiva dos trabalhadores e comunidades tradicionais — seja pela morte, pela perda do meio de subsistência ou pela incapacitação física ou psíquica — o rompimento da barragem afetou diretamente o acesso presente e futuro aos benefícios previdenciários. Deste modo, a ausência dessa previsão no TTAC não significa inexistência do dano, mas apenas sua invisibilização institucional.

Apesar do acordo reconhecer, de forma fragmentada, os efeitos socioeconômicos do desastre sobre a capacidade produtiva dos atingidos, o tratamento conferido à dimensão previdenciária revela-se claramente insuficiente. O Programa de Auxílio Financeiro Emergencial, por exemplo, limitou-se a estabelecer repasses mensais com valor equivalente a um salário mínimo, o que, além de não refletir a diversidade e complexidade das perdas sofridas, tampouco estabelece vínculo com o regime previdenciário.

Ademais, não há qualquer previsão de contribuição facultativa intermediada, tampouco medidas compensatórias que assegurem a preservação da qualidade de segurado dos beneficiários desse auxílio, o que evidencia um rompimento temporário e indeterminado ou até permanente da relação contributiva com a Previdência Social.

A suposta retomada das atividades econômicas afetadas, como a pesca e a agropecuária, revelada nos programas específicos do TTAC, mostrou-se, por sua vez, na prática, utópica ou extremamente limitada. Mesmo anos após o desastre, estudos e relatórios técnicos (AEDAS, 2025), indicam a persistência de condições ambientais adversas que inviabilizam a recuperação plena da base produtiva original. Nesse cenário, a proposta de reativação das atividades tradicionais como forma de mitigar a dependência dos atingidos revela-se meramente declaratória, contribuindo para a precarização dos meios de vida e para a ruptura do ciclo contributivo de segurados especiais, como pescadores artesanais e pequenos agricultores.

Outro ponto negligenciado pelo TTAC diz respeito à saúde física e mental dos atingidos. Embora o termo reconheça os danos nesses aspectos, silencia sobre quem suportará os custos materiais dessa recuperação. Em última instância, a responsabilidade é transferida ao regime previdenciário, que, sem qualquer previsão de recomposição ou ressarcimento, passa a absorver o impacto por meio da concessão de benefícios como auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente e readaptação profissional⁸. Assim, o Estado, ao delegar a gestão da reparação a uma fundação privada, preservou a lógica de responsabilização restrita das empresas e omitiu-se quanto à reparação sistêmica que deveria contemplar, entre outras dimensões, o fortalecimento e o acionamento direto das políticas públicas previdenciárias.

O que se verifica, portanto, é que a omissão previdenciária do TTAC não se limita à ausência de menção textual ao INSS, mas manifesta-se como omissão estrutural, uma escolha deliberada de não integrar, no bojo do acordo, a proteção previdenciária como elemento fundante da reconstrução social. Essa separação entre o desastre e os seus desdobramentos no campo da seguridade evidencia uma falsa dicotomia, pois não há como dissociar a perda da capacidade produtiva, os danos à saúde ou a interrupção de vínculos laborais da esfera do direito previdenciário.

⁸ Sobre isso, é importante se ter em mente já o grande déficit financeiro que a Previdência já suporta com as mudanças nas relações de emprego. Logo, colocar o ônus financeiro dos desastres ambientais é potencializar e acelerar ainda mais o seu colapso. Nesse sentido, explica: MORAIS, Océlio de Jesús C. de. O futuro da previdência social. *Revista de direito do trabalho e seguridade social*, São Paulo, v. 48, n. 224, p. 371–387, jul./ago. 2022.

Essa omissão torna-se ainda mais evidente quando se observa, ao final do documento, a previsão expressa de consolidação dos gastos extraordinários suportados pelos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo em decorrência do desastre. Tal previsão, embora coerente com a necessidade de reparação intergovernamental, revela um desequilíbrio significativo na lógica de responsabilização adotada. Isso porque, em nenhum momento faz referência aos custos previdenciários suportados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), embora seja notório que foi ele quem passou a ser o responsável direto por sustentar financeiramente grande parte dos atingidos.

Trata-se de um viés que não pode ser atribuído a descuido, mas a uma concepção restrita e insuficiente da reparação, que separa indevidamente a proteção previdenciária do conjunto de respostas institucionais ao desastre. Ao deixar de incluir o INSS entre os entes públicos impactados financeiramente — e, mais ainda, ao omitir qualquer previsão de ressarcimento ou recomposição orçamentária para a autarquia — o TTAC reforçou a lógica de externalização de responsabilidades típicas de eventos de risco estrutural: o setor privado causa o dano e o sistema público absorve seus efeitos.

Essa escolha institucional, ao não reconhecer o INSS como parte legítima e afetada no pacto reparatório, evidencia um modelo de governança da crise que naturaliza a transferência dos custos sociais do desastre à seguridade social, sem contrapartidas ou mecanismos de responsabilização financeira. Assim, o apagamento da dimensão previdenciária no TTAC não é apenas técnico ou jurídico, mas político — e reflete a persistente marginalização dos sujeitos vulnerabilizados, inclusive nos arranjos institucionais que deveriam protegê-los.

4. O Acordo de Repactuação e a incorporação da dimensão previdenciária

Em avanço em relação ao termo anterior, o acordo de repactuação, por sua vez, trouxe, em seu rol de compromitentes, o Instituto Nacional de Seguridade Social, trazendo luz à este aspecto anteriormente negligenciado.

Mais especificamente, a cláusula 8ª previu, pela primeira vez, ao longo de quase 10 (dez) anos do ocorrido, à manutenção da condição de segurado de ao menos de um dos grupos sociais afetados, qual seja, dos pescadores artesanais, ao expressar:

Para fins deste ACORDO, o pescador profissional artesanal, impedido de exercer a sua atividade pesqueira na região da Bacia Hidrográfica do rio Doce, foz e litoral, por força do ROMPIMENTO, desde que não tenha exercido outra atividade de filiação obrigatória, e considerando o ressarcimento das contribuições

previdenciárias a ser realizado na forma do ANEXO 20 – RESSARCIMENTO À PREVIDÊNCIA SOCIAL, mantém, de forma excepcional, a qualidade de segurado especial, assegurando-se a contagem do tempo de atividade de pesca profissional artesanal para todos os efeitos previdenciários.

Ocorre que, ao mesmo tempo que reconheceu o direito do afetado à sua manutenção da qualidade de segurado, limitou-o à data da homologação daquele acordo, ainda que, no bojo deste mesmo documento, a pesca ainda esteja proibida pelos próximos 2 (dois) anos. Ou seja, a previsão já nasceu deficiente e contraditória.

Além da singela menção a contagem de tempo de contribuição do pescador artesanal, o acordo trouxe a previsão de ressarcimento à Previdência Social, no amontado de R\$ 493.530.000,00 (quatrocentos e noventa e três milhões e quinhentos e trinta mil reais), em dois eixos: (i) valores despendidos com os benefícios previdenciários pagos em razão de acidente de trabalho e (ii) contribuições previdenciárias não recolhidas pelo conjunto de segurados especiais pescadores artesanais no período em que estiveram impossibilitados de exercer a atividade pesqueira.

Apesar de reconhecer o progresso em relação ao acordo anterior, cumpre destacar que a omissão previdenciária persiste de maneira estrutural. A reparação se limita a um grupo específico de trabalhadores — os pescadores — ignorando os diversos outros segmentos igualmente vulnerabilizados e afetados: pequenos agricultores, povos indígenas, comunidades quilombolas, trabalhadores autônomos, terceirizados e informais.

A ausência de medidas voltadas à recomposição do vínculo previdenciário desses grupos evidencia que a lógica da reparação segue restrita, setorial e insuficiente diante da complexidade dos danos previdenciários provocados pelo desastre.

Ainda que se reconheça que o INSS, como expressão do sistema público de seguridade social, possui o dever constitucional de assegurar proteção a todos que se encontrem em situação de incapacidade laborativa, impõe-se uma reflexão: até que ponto essa obrigação pode ser integralmente suportada pelos cofres públicos quando a origem do dano previdenciário é um desastre de responsabilidade civil atribuída a agentes privados? O rompimento da barragem de Fundão não foi fruto do acaso ou de uma força maior da natureza; trata-se de um desastre de causa humana, imputável a empresas com capacidade técnica e econômica, cujas condutas negligentes são amplamente reconhecidas no âmbito técnico, judicial e social.

Importante reflexão de Océlio de Jesús Carneiro de Moraes sobre isso, quando reforça que “a proteção social não possui sinonímia de assistencialismo social, papel que é

destinado à Assistência Social, como outro pilar básico da Seguridade Social brasileira, ambiente em que também está localizada a Saúde” (2022, p. 372).

Dessa forma, não parece razoável que o regime previdenciário suporte, de forma solitária e estrutural, os custos decorrentes da reparação de danos cuja origem não está no risco social abstrato — típico da lógica do seguro público — mas sim na violação concreta de deveres de cuidado por parte de entes economicamente poderosos. A previsão de ressarcimento à Previdência constante do Acordo Definitivo é, portanto, insuficiente ao limitar-se às contribuições não recolhidas e aos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, deixando de fora um conjunto expressivo de prestações previdenciárias que se seguirão por tempo indeterminado, especialmente os auxílios por incapacidade temporária de natureza física e psicológica.

A saúde mental das populações atingidas, como já apontado por estudos técnicos e relatórios institucionais, foi gravemente afetada pelo desastre. Os efeitos da instabilidade emocional, do luto coletivo, da desestruturação dos modos de vida e da perda de vínculos com o território não se esgotam em um ciclo breve. Pelo contrário, esses danos são cumulativos, duradouros e dificilmente quantificáveis, exigindo, muitas vezes, afastamentos prolongados da atividade laborativa, reabilitação ou apoio psicossocial contínuo. Assim, o custo previdenciário da tragédia não se limita à compensação pontual, mas projeta-se em uma linha temporal imprevisível, com impactos diretos na sustentabilidade do sistema.

Diante desse cenário, a ausência de previsão específica de ressarcimento ao erário pelas despesas com auxílios por incapacidade temporária — sobretudo os relacionados à saúde mental — configura omissão crítica no Acordo Definitivo. É necessário que se reconheça a Previdência Social não apenas como prestadora de benefícios, mas como instituição pública lesada por um evento de responsabilidade privada, devendo, por consequência, ser integralmente ressarcida nos termos do dever de recomposição do dano ao patrimônio público.

Como apontam Delton Winter de Carvalho e Hermes Zaneti Jr. (2023), a superação das vulnerabilidades — preexistentes ou agravadas por desastres — exige que o processo estrutural adote uma perspectiva voltada à centralidade dos atingidos. Isso implica, entre outros aspectos, a efetiva inclusão das vítimas nos processos decisórios. À luz desses parâmetros, é possível afirmar que a limitada participação das populações atingidas nos acordos iniciais de reparação contribuiu diretamente para a invisibilização da dimensão previdenciária, cuja ausência dificilmente teria passado despercebida caso as vozes mais afetadas tivessem sido ouvidas desde a origem do litígio.

Para além da reparação dos danos já consumados, os litígios estruturais exigem abordagem compatível com os princípios da prevenção e da precaução, pilares fundantes do Direito Ambiental contemporâneo e, por decorrência, de todos os ramos jurídicos afetados pelos desastres em efeito cascata — como o Direito Previdenciário. No contexto das violações sistêmicas provocadas por empreendimentos de alto impacto, como a mineração, esses princípios não apenas orientam o dever de evitar a ocorrência do dano, mas impõem a antecipação das consequências jurídicas, sociais e econômicas sobre as populações vulneráveis expostas ao risco.

No plano da dimensão previdenciária, é indispensável reconhecer que os desastres ambientais comprometem, de maneira direta e previsível, a capacidade laborativa e contributiva das comunidades atingidas, especialmente aquelas situadas nas zonas periféricas dos grandes empreendimentos, cuja ocupação é, em regra, marcada por informalidade e baixa proteção social. Portanto, o planejamento de empreendimentos com potencial lesivo não pode se restringir à compensação pós-dano. Pelo contrário, deve-se, à título de exemplificação, incorporar mecanismos de mapeamento prévio dos trabalhadores formais, informais e segurados especiais, identificando as atividades produtivas mais vulneráveis ao colapso ambiental e seus reflexos previdenciários.

No campo da prevenção, cabe aos órgãos de licenciamento e fiscalização exigir que os estudos prévios de impacto socioambiental contemplem não apenas o meio ambiente físico e biótico, mas também o meio social seguritário: quem são os habitantes da região, quais as formas de trabalho predominantes, que tipo de vínculo possuem com a Previdência Social e quais seriam, em caso de desastre, os benefícios que tenderiam a ser demandados — como auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente ou pensão por morte.

No campo da precaução, ainda que não haja certeza científica absoluta sobre o risco iminente de rompimento, a adoção de diretrizes protetivas e a formulação de planos previdenciários de contingência são medidas juridicamente exigíveis. Isso significa estruturar, desde antes da instalação dos empreendimentos, fundos garantidores, planos de compensação contributiva e protocolos de cooperação entre empresas, INSS e órgãos de controle, capazes de oferecer resposta imediata à perda de renda, capacidade de trabalho e vínculo previdenciário.

Assim, ao invés de continuar encarando a seguridade social como mera resposta residual aos desastres, o Direito Previdenciário deve ser pensado como dimensão estrutural da proteção preventiva, exigindo lugar de protagonismo nas políticas públicas e nos pactos institucionais de risco. Afinal, nenhum modelo de desenvolvimento pode ser considerado

sustentável se compromete, de forma previsível e evitável, o direito à proteção social dos mais vulneráveis.

5. *Considerações finais*

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que o rompimento da barragem de Fundão não constituiu um evento acidental ou imprevisível, mas sim a manifestação concreta de um litígio estrutural previamente instalado e amplamente conhecido pelas autoridades públicas e pelos atores privados envolvidos. A resposta institucional que se seguiu — ainda que marcada por avanços no reconhecimento de direitos e na inclusão tardia de sujeitos vulnerabilizados — permaneceu circunscrita ao plano indenizatório e compensatório, revelando as limitações de um processo estrutural que atua apenas sobre o já eclodido.

Diante disso, impõe-se um redirecionamento crítico: se o processo estrutural se pretende mecanismo de efetivação de direitos fundamentais e reorganização de estruturas disfuncionais, não pode limitar-se a atuar apenas na fase posterior ao colapso. Pelo contrário, é preciso pensar a estrutura antes da ruptura, refletindo sobre o dever de prevenção, o papel fiscalizatório do Estado e os meios institucionais de controle prospectivo sobre setores de elevado risco social e ambiental, como a indústria da mineração. É preciso perguntar: quem tem o dever de cuidar desse problema estrutural ainda em formação? E, mais ainda: quais ferramentas jurídicas e processuais podem ser mobilizadas antes da implosão?

Nesse sentido, o presente estudo propõe a abertura de um novo campo de debate: a possibilidade de um processo estrutural preventivo, pautado pelo princípio da precaução e legitimado por sujeitos coletivos — como o Ministério Público, defensorias públicas, associações de proteção ambiental e social — que atuem não apenas na reparação, mas na contenção de riscos estruturais. Uma atuação judicial prospectiva, construída em diálogo com órgãos de controle, técnicos, comunidades e instituições públicas, pode configurar um novo modelo de tutela dos direitos fundamentais: a tutela da integridade social e ambiental antes que o dano se torne irreparável.

Assim, a reparação integral exige mais do que indenizações pontuais: demanda o reconhecimento e o enfrentamento institucional dos danos previdenciários como componente estruturante da reconstrução social. E mais: exige a incorporação do Direito Previdenciário como pilar preventivo da política pública de desastres, capaz de mapear vulnerabilidades contributivas, proteger vínculos frágeis e antecipar os efeitos de colapsos produtivos sobre o

acesso à seguridade social. Nenhuma estrutura de risco é neutra, e nenhum modelo de governança será justo se continuar marginalizando o custo previdenciário dos desastres. O desafio que se impõe é construir uma reparação que se antecipe ao dano — e uma previdência social que não apenas socorra, mas previna a exclusão antes que ela se concretize.

Referências Bibliográficas

AEDAS – Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social. *Caso Samarco: pessoas atingidas ainda não têm acesso ao Plano de Recuperação Ambiental quase 10 anos após desastre-crime em Mariana*. Vitória, ES, 6 jun. 2025. Disponível em: <https://aedasmg.org/caso-samarco-pessoas-atingidas-ainda-nao-tem-acesso-ao-plano-de-recuperao-ambiental-quase-10-anos-apos-desastre-crime-em-mariana/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BALERA, Wagner. Da proteção social à família. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo*, São Paulo, vol. 7, p. 213-241, jan./jun. 2001.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de; ZANETI JR., Hermes. O Direito Processual dos desastres e o papel das cortes judiciais na prevenção e no preparo aos desastres. *Revista de Processo*. vol. 346. ano 48. p. 167-194. São Paulo: Ed. RT, dezembro, 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 292, p. 65-94, out. 2019.

FRIZZEIRA, Ana Carolina Fontes; GONTIJO, Luana; ZANETI JR., Hermes; SCHIMIDT, Rafaella. A aplicação de decisões estruturais ao desastre do Rio Doce quanto à questão ambiental. *Revista Brasileira de Direito Processual*, v. 29, n. 115, p. 15-42, jul./set. 2021.

IUCN – International Union for Conservation of Nature. *Restoration following a major disaster: reflections from the Rio Doce Panel*. Gland: IUCN, 2023. Disponível em: <https://riodocepanel.org.br>. Acesso em: 28 de junho de 2025.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (Orgs.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

MORAIS, Océlio de Jesús C. de. O futuro da previdência social. *Revista de direito do trabalho e seguridade social*, São Paulo, v. 48, n. 224, p. 371–387, jul./ago. 2022.

NERY, Ana Luiza. *Teoria Geral do Termo de Ajustamento de Conduta*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NUNES, Leonardo Silva. A configuração do procedimento adequado aos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (coord.). *Processos estruturais*. 3 ed. atual. rev. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; MAIA, Maurílio Casas. *Microsistema processual de proteção dos vulneráveis: e as lentes do Ministério Público e da Defensoria Pública*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.