



7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao
capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

Mesa coordenada Tragédia socioambiental da mineração em Fundão (MG): desafios e tensões da reparação via Fundação Renova.

**TENSÕES E CONFLITOS SOCIAIS NO SISTEMA DE REPARAÇÃO E
COMPENSAÇÃO DO DESASTRE DA BARRAGEM DE REJEITOS DE
MINÉRIO DA SAMARCO S/A**

Marta Zorzal e Silva¹
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer²

Resumo

O estudo trata das tensões presentes na reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da samarco s/a, em fundão-mg, em 05/11/2015. Analisa as ações do poder público no caso, sob a perspectiva da sociologia dos desastres. Argumenta que os conflitos verificados na execução dos programas criados pelo acordo entre o estado e as mineradoras, sobretudo os do eixo socioeconômico, tem raízes na complexidade do desenho institucional, na imprecisão dos programas e, não menos relevante, na criação de uma fundação de direito privado para delinear e executar os programas, cujo controle está nas mãos das empresas e não no poder público. Conclui-se sublinhando aspectos dessa *governança*, bem como os desafios decorrentes das assimetrias existentes nas relações entre a fundação e os atingidos.

Palavras-chave: Desastre; Barragem de Fundão (MG); Desenho institucional; Conflitos.

Abstract

The study deals with the tensions present in the repair of damages caused by the rupture of the dam of samarco s/a, in fundão-mg, on 11/11/2015. It analyzes the reactions of the public power in the case, from the perspective of the sociology of disasters. It argues that the conflicts in the implementation of the programs created by the agreement between the state and the mining companies, especially those of the socio-economic axis, are rooted in the complexity of the institutional design, in the imprecision of the programs and, no less important, in the creation of private law foundation to delineate and execute the programs, whose control is in the hands of the companies and not in the public power. It concludes by highlighting aspects of this governance, as well as the challenges arising from the asymmetries existing in the relations between the foundation and those affected.

Keywords: Disaster; Dam of Fundão (MG); Institutional design; Conflicts.

Introdução

A tragédia socioambiental do rompimento da barragem³ de Fundão de propriedade das mineradoras Samarco S/A; Vale S/A; BHP Billiton Ltda. é considerada a maior em volume de rejeitos e em extensão dos danos do mundo. O rompimento provocou a

¹ Doutora em Ciência Política pela USP. Pós-Doutora pelo Zentrum für Afrikastudien Basel, Universität Basel, Schweiz. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Ufes. E-mail: <mazorzal@gmail.com>.

² Faculdade de Direito de Vitória. E-mail: <elda.cab@gmail.com>.

³ Barragem é qualquer estrutura (barramento, dique ou similar) que forme uma parede de contenção de rejeitos, de resíduos ou de formação de reservatório de água. As barragens de contenção de rejeitos, construídas por alteamentos sucessivos, compreendem a execução inicial de uma barragem piloto constituída por um dique de pequena altura (5 m) de terra compactada denominado dique inicial ou dique de partida. (FARIA; BOTELHO, 2019, p. 50)

liberação de mais de 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos tóxicos (correspondentes a aproximadamente 68 milhões de toneladas) que percorreram quase 700 km desde Mariana, em Minas Gerais, até a foz do rio Doce no estado do Espírito Santo. Segundo Faria e Botelho (2019) a operação da barragem de Fundão teve início em dezembro de 2008, e foi alteada pelo método “a montante”⁴ nos anos subsequentes. Em termos de risco ambiental, a cava era classificada na categoria III, a de mais alto risco, em função da altura do maciço, volume do reservatório, ocupação humana a jusante, interesse ambiental e instalações a jusante da mesma. Destacam ainda, estes autores, que a barragem acumulava cerca de 5 milhões de metros cúbicos de rejeito, em janeiro de 2012, e que, em 2014, o volume já havia atingido em 41 milhões de metros cúbicos e ocupava uma área de cerca de 1 milhão de m². Ademais, às vésperas da tragédia, em outubro de 2015, o reservatório já acumulava 55 milhões de metros cúbicos, e estava previsto um volume final de 91,886 milhões de metros cúbicos com uma altura máxima de 130 metros, para 2019, quando o projeto seria concluído (Idem, p.55).

Com o rompimento da barragem em 05 de novembro de 2015, formou-se uma onda de lama de aproximadamente 10 metros de altura que deixou um rastro de destruição socioambiental de curto e longo prazos nas calhas e adjacências dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce (FARIA; BOTELHO, 2019; RAMBOLL, 2017). Neste trajeto além da destruição provocou a morte de treze trabalhadores, cinco moradores, e praticamente varreu do mapa o subdistrito de Bento Rodrigues e atingiu fortemente o subdistrito de Paracatu de Baixo, bem como o município de Barra Longa. Os treze trabalhadores mortos eram terceirizados e um trabalhador da Samarco Mineração S.A foi dado como desaparecido (FARIA; BOTELHO, 2019, p.56)

Na bacia do rio Doce vivem mais de 3,2 milhões de pessoas. As populações e o meio ambiente terrestre e marinho desta vasta região, sobretudo as que vivem nas adjacências das calhas dos rios da bacia foram duramente afetadas. A tragédia inviabilizou o modo de vida de povos indígenas (Krenak, Tupiniquim e Guarani) comprometeu a sobrevivência de povos tradicionais⁵, (quilombolas e pescadores) tanto

⁴O método de alteamento a montante toma o dique de partida como base e deposita sucessivamente novas camadas de rejeitos a montante da crista sobre os rejeitos já dispostos, que são aproveitados como parte da estrutura de contenção, formando novos diques na sequência, de forma permanente (FARIA; BOTELHO, 2019, p. 51)

⁵Povos e Comunidades Tradicionais: são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando

na calha do rio quanto na costa do Espírito Santo⁶. As alterações físico-químicas da qualidade da água impediram o uso para o abastecimento humano nas cidades ribeirinhas dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, que ficaram desabastecidas e viveram uma situação de caos e calamidade pública.

No contexto gravíssimo da tragédia, além das mineradoras não contarem com um plano emergencial de contingência, o que se observou foi um total despreparo das instituições do Estado para lidar com uma situação de calamidade desta proporção. Sobre este aspecto Polignano, Silva e Bastos (2019, p.65) argumentam que “[...] a situação exigia a criação imediata de um gabinete de crise, integrando todos os níveis: governos municipal, estadual, federal, ministério público e sociedade civil”. Além disto, destacam estes autores que “[...] faltou, por vezes, transparência nas informações, tal como os danos socioambientais sofridos, as buscas aos desaparecidos, a qualidade das águas do rio Doce, a presença de contaminantes tóxicos e as medidas que estavam sendo tomadas pelo governo” (idem, p.65), no decorrer dos desdobramentos resultantes do desastre.

A situação de emergência observada após a tragédia, envolveu de forma caótica ações e relações entre uma complexa trama de atores institucionais e não institucionalizados que compreenderam diferentes níveis e arenas de negociações e de confrontos. Entre estes atores destaca-se as empresas mineradoras envolvidas, órgãos de governo (federal e dos estados de MG e ES), câmara federal, ministério público, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs, organizações internacionais de meio ambiente, comunidades de pescadores, populações vulneráveis, etc.

Os debates e confrontos travados nestas distintas arenas em torno de modelos de reparação e compensação dos danos remetem aos diferentes e assimétricos interesses que perpassam a situação de calamidade provocada pelo desastre. Não é nossa intenção tratar das controvérsias presentes nestas discussões em torno do modelo de reparação nem em relação a terminologia utilizada para denominar o ocorrido. Tendo em vista a magnitude

conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2000)

⁶O caso da barragem de Fundão é considerado o maior desastre registrado envolvendo rejeitos de mineração seja em termos de volume liberado, extensão geográfica ou custos relativos à destruição e às compensações. Para se ter uma ideia, em 04/08/2014, uma barragem contendo rejeitos tóxicos da extração de cobre e ouro rompeu-se na província da Colúmbia Britânica, na costa oeste do Canadá. A barragem recebia rejeitos da mina Mount Polley, da empresa Imperial Metals. Mais de 24 milhões de m³ de lama contaminada por metais vazou com o rompimento, causando o maior desastre ambiental da história da mineração no Canadá (MARSHALL, 2017).

dos múltiplos impactos e as graves consequências advindas do rompimento da barragem de Fundão — que atingiram vidas, culturas, história, saberes e sonhos de cidadãos, com graves violações de Direitos Fundamentais, muitos deles sem qualquer possibilidade objetiva de reparação ou retorno ao *status quo* original — assumimos a concepção da sociologia dos desastres para denominar e pensar a referida tragédia. Dessa perspectiva os desastres são classificados em dois grandes grupos: desastres naturais (enchentes, terremotos, tsunamis, etc.) e desastres provocados pelo homem (também chamados de desastres tecnológicos). Os desastres naturais são causados por forças da natureza, enquanto os desastres tecnológicos são decorrentes da perda de controle do homem sobre os artefatos construídos. Isto é, os desastres tecnológicos, ao contrário dos desastres naturais causados por alterações poderosas e repentinas de ordem climática, meteorológica, ou biológica, procedem da incisiva intervenção humana sobre o meio ambiente, os quais derivam, sobretudo, dos riscos produzidos na e pela modernidade, que é fabricada socialmente (BECK, 1992, GIDDENS, 1991, LIEBER; ROMANO-LIEBER, 2005; ANAZAWA; BONATTI; CARMO, 2016; VALENCIO, et. al. 2009).

Tanto o caso da ruptura da barragem de Fundão como no recente caso da barragem de Brumadinho, refletem a incidência de fatores tecnológicos que, aliados a fatores estruturais e conjunturais, levou ao aumento crescente da produção de minério de ferro, sem contrapartida de investimentos em segurança de barragem e defesa antecipada do meio ambiente como componente obrigatório das políticas públicas que lidam com o crescimento econômico. Por isso mesmo, o desastre socioambiental das mineradoras Samarco / Vale / BHP Billiton provocou debates, os mais diversos, em diferentes arenas políticas e institucionais acerca dos caminhos políticos e jurídicos mais adequados à reparação de danos, visando assegurar os direitos dos atingidos de forma rápida e ágil.

Diante deste cenário nossa reflexão está voltada para o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), assinado em 02 de março de 2016, como instrumento de resolução negociada de conflitos socioambientais, por um lado, e para as estratégias das mineradoras visando ao cumprimento deste instrumento, por meio de uma fundação de direito privado, por outro. Destacamos que o esforço de análise que ora realizamos está vinculado a uma agenda de pesquisas dedicada à compreensão dos processos de negociações e de formulação de políticas visando à recuperação dos danos e agravos causados pelo desastre da barragem de Fundão de propriedade das mineradoras mencionadas anteriormente. No âmbito desta agenda estão sendo desenvolvidas

pesquisas em rede com outras universidades brasileira congregadas em torno do projeto: “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo”, financiado pela CAPES; e do projeto “A Samarco, o Estado e Sociedade diante do desastre da barragem de Fundão-MG”, financiado pela FAPES.

Além desta introdução, a análise divide-se em mais três seções. A primeira trata da batalha jurídica em torno da definição dos instrumentos jurídicos e institucionais para reparação, compensação e mitigação dos danos. A segunda descreve as características do modelo de reparação e de governança institucional que foi estabelecido pela Ação Civil Pública da União nº 69758-61.2015.4.01.3400 que deu origem ao Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC). Aborda também os conflitos e tensões observados no processo de reparação em curso. A última seção busca alinhar algumas considerações finais e pontuar linhas a explorar por essa agenda de pesquisa.

1 – Dos instrumentos jurídicos e institucionais para reparação dos danos

Logo após a tragédia, diversos autos de infração, ações civis públicas, multas e processos foram impetrados contra a Samarco S/A, em distintas esferas da justiça, os quais vieram se arrastando em um longo processo de negociações e acordos nos anos subsequentes. Entre eles destacam-se duas Ações Civis Públicas (ACP): a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, foi ajuizada, em dezembro de 2015, pela União, governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta contra as empresas Samarco/Vale/BHP Billiton; e a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal, com objetivo também de contrapor-se à Ação Civil Pública da União, visto que o Ministério Público Federal não concordou com a concepção do acordo celebrado por União, estados do Espírito Santo, Minas Gerais e empresas mineradoras⁷.

A Ação Civil Pública da União estimava um valor de R\$20 bilhões para as mineradoras responsáveis pelos danos, que seriam destinados aos gastos com o processo de reparação e compensação decorrentes da tragédia. O processo negocial entre os atores desta ACP e seus desdobramentos subsequentes resultaram na assinatura de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), em 02 de março de 2016, sob o argumento de tornar as negociações mais céleres e efetivas. Além disso, o referido Termo,

⁷ Cf. <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>

doravante denominado TTAC, teve por objetivo suspender as ações civis públicas já em tramitação. Instituído como um mecanismo alternativo às vias judiciais, o TTAC estabeleceu normas de operacionalização para a gestão e execução dos processos de reparação dos danos gerados pelo desastre, determinando também quais os entes responsáveis para executá-los (BRASIL-TTAC, 2016; MPF, 2019).

Esclarecemos que os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's), surgiram no sistema jurídico brasileiro como meios extrajudiciais, alternativos, de resolução de conflitos, durante as décadas de 1980 e 1990. Isto é, no contexto de democratização e de reformas político-econômicas neoliberais, é que a utilização de formas de tratamento de conflito que não propriamente a via judicial, se consolidaram no Brasil⁸. Em relação aos conflitos ambientais, a Lei de Crimes Ambientais (nº. 9.605/1998) faz referência à celebração de “termo de compromisso” como instrumento extrajudicial para atendimento de exigências impostas pelas autoridades ambientais, visando correção de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente, como instrumentos aparentemente adequados ao alcance de uma justiça justa, célere e em condições de atender à complexidade e grandeza dos conflitos que se apresentam em uma sociedade cada vez mais desigual e tensionada pelos interesses do capital. Estes tem sido utilizados pelos órgãos legitimados pelos TAC's, em todos os âmbitos, nos quais se mostram juridicamente viáveis.

No caso específico do crime socioambiental cometido pela Samarco/Vale/BHP Billiton, no qual milhares de pessoas foram atingidas em seus direitos mais elementares, fossem eles o Direito à vida, à saúde, à moradia, à segurança hídrica e alimentar, dentre muitos outros direitos violados foi negociado entre a União, os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, de um lado, e as mineradoras Samarco/Vale/BHP Billiton, de outro, um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), sem nenhuma consulta prévia e/ou participação das populações atingidas e autoridades locais (prefeitos, vereadores e organizações da sociedade civil) para definição dos seus termos. Isto sem contar que o Ministério Público Federal que participou das negociações preliminares, em certo momento abandonou o processo negocial por não concordar como os rumos que as negociações estavam tomando. Em razão de suas discordâncias com o processo negocial, em curso no âmbito do poder Executivo, o Ministério Público Federal, doravante designado como MPF, optou por seguir outra via de atuação.

⁸Sobre estes aspectos, Ver: Bezerra (2007) e Viégas, Pinto e Garson (2014).

Cumpram-se destacar que o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado de Minas (MP/MG), a esta altura já haviam unido forças para a investigação dos danos sociais e ambientais causados pelo rompimento das barragens de Fundão e de Santarém, em novembro de 2015⁹. Nesta ocasião foi criada uma Força-Tarefa do rio Doce, sob a direção do procurador da República José Adércio Leite Sampaio, incluindo procuradores e promotores dos municípios atingidos de MG, ES e também da capital Belo Horizonte. A partir de então, a referida Força-Tarefa veio acompanhando os desdobramentos da tragédia, ao mesmo tempo que veio emitindo liminares contra as mineradoras, realizando audiências públicas e assinando termos de compromissos preliminares com as empresas. Além disso, veio acompanhando as negociações que vinham se realizando no âmbito da Ação Civil Pública da União (ACP da União) nº 69758-61.2015.4.01.3400. Por discordar dos encaminhamentos dados pelas negociações realizadas pela ACP da União, em 20/01/2016, o procurador da República chefe da Força-Tarefa, oficiou ao representante dos autores da ACP da União pedindo informações sobre os termos do acordo judicial que esses órgãos intencionavam firmar com as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton. Entre os diversos questionamentos efetuados, o procurador da República sublinha que a proposta “pareceu demasiadamente genérica, pondo em dúvida se haverá efetiva proteção dos interesses fundamentais das pessoas direta e indiretamente atingidas pelo rompimento da barragem, assim como a tutela integral do meio ambiente degradado”. Além disso, relaciona uma série de dúvidas sobre a proposta do acordo e “pede esclarecimentos também quanto à participação da sociedade civil, principalmente dos atingidos, na composição tanto do Plano de Restauração Ambiental, quanto na condução dos trabalhos, inclusive com a especificação da forma de participação dos povos e comunidades tradicionais situados na área afetada”¹⁰.

Como resultante, quase que imediatamente após a assinatura do referido TTAC ele passou a ser questionado veementemente pela sociedade civil, via movimentos sociais, professores das Universidades Federais de Minas Gerais e do Espírito Santo, Fórum Capixaba de Defesa do rio Doce, Comissão de Justiça e Paz de Vitória, além de diversas outras organizações da sociedade civil do ES e de MG, o que levou à sua suspensão em 30 de junho de 2016 (quatro meses após sua assinatura), a pedido do

⁹ Cf. Portaria PGR/MPF nº. 953, de 13-11-15. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/equipe-responsavel>. Acesso em: 20 abr. 2019.

¹⁰ Cf. <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-questiona-proposta-de-acordo-judicial-da-uniao-e-estados-com-samarco-vale-e-bhp>. Acesso em: 10 maio 2019.

Ministério Público Federal (DORNELAS et al., 2016). As contestações referiam-se tanto às normas previstas no documento quanto à forma como o Acordo foi concebido. O MPF contestou o TTAC e pretendia impugná-lo, entre outros motivos, por considerá-lo mais favorável às empresas do que aos atingidos, sobretudo devido à ausência de participação das comunidades atingidas em sua elaboração, eximindo-lhes a oportunidade de participar das discussões e decisões que presidiram a elaboração do Termo. Na visão de Dornelas et. al. (2016, p. 352), a ausência de participação das populações atingidas – bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública – fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo, exigido no caso de danos a direitos difusos como o que ocorreu com desastre da barragem de Fundão.

Porém, apesar do Acordo não ter sido homologado pelo Ministério Público Federal, e além disso carecer de legitimidade entre os atingidos e seus representantes nos territórios afetados, o TTAC mesmo assim veio dando as diretrizes para as ações de reparação e compensação, bem como de governança, sem considerar os questionamentos que desautorizam sua execução. O fato é que diante da situação de urgência provocada pela tragédia e da necessidade socorro imediato as populações atingidas, especialmente devido ao fato de que muitos povoados e cidades localizadas próximas a calha dos rios afetados – Gualaxo do Norte, Carmo e Doce – não puderam mais captar água desses rios para seus múltiplos usos, o TTAC tornou-se o instrumento que as empresas rés consideraram para definir as ações de reparação e compensação.

Mantendo-se atento as ações que passaram a ser implementadas com base no TTAC, por meio das instituições criadas – Comitê Interfederativo e Fundação Renova – o MPF por meio da Força-Tarefa veio agindo no sentido de apoiar e encampar os pleitos das populações atingidas. Assim, desde a assinatura do TTAC a Força-Tarefa veio agindo junto as populações afetadas no sentido de obter um meio consensual de solução dos conflitos, naquilo que for passível de acordo, “com vistas a assegurar a reparação integral do dano e a participação efetiva dos atingidos no processo, para que suas reivindicações sejam ouvidas e devidamente contempladas num futuro acordo que venha a ser realizado”¹¹.

¹¹Cf. Coordenador da Força Tarefa do MPF, José Adércio Leite Sampaio. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-firma-acordo-preliminar-com-samarco-vale-e-bhp-billiton-no-valor-de-r-2-2-bilhoes>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Neste sentido foi assinado em 16 de novembro de 2017, um Termo Aditivo Preliminar (TAP) que modifica os princípios norteadores do eixo socioeconômico do TTAC, institui o fórum de observadores, introduz a obrigatoriedade de audiências públicas e consultas prévias, bem como a obrigatoriedade de assessorias técnicas às pessoas atingidas. E, na sequência, foi assinado em 25/06/18, o Termo de Ajustamento de Conduta complementar ao TTAC, conhecido como TAC-Gov., que altera o processo de governança do TTAC, aprimora os mecanismos de participação, e estabelece um processo de negociação contínua visando eventual repactuação dos programas criados pelo TTAC.

Esclareça-se que esses instrumentos jurídicos TTAC, TAP e TAC-Gov., estabelecido no âmbito das ações que haviam sido propostas pelos Governos Federal e Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como pelo Ministério Público Federal, não interferiu na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, que buscava de forma mais consistente e efetiva, a reparação dos danos causados naquele desastre. Na verdade, o TTAC extingue ACP da União nº 69758-61.2015.4.01.3400, mas não atinge a ação proposta pelo Ministério Público Federal. Importante registrar, ainda, que a extinção dessa ACP da União se configura no âmbito do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), o qual trazia previsão expressa nesse sentido.

A nova estrutura proposta pelo TAC-Governança tem três grandes alterações: a mudança do processo de governança do TTAC para definição e execução dos programas, projetos e ações da integral reparação dos danos causados; o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem em todas as etapas e fases do TTAC e no novo acordo; e o estabelecimento do processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas já em curso sob a responsabilidade da Fundação Renova. Em relação a governança a principal modificação trazida pelo novo acordo é a participação das pessoas atingidas em diversas instâncias decisórias e consultivas. Para tanto, o TAC-Gov prevê a criação de 19 Comissões Locais, 6 Câmaras Regionais, um Fórum de Observadores e o direito dos atingidos de poder contar com o apoio de assessorias técnicas.

Ao incorporar mecanismos externos de controle o TAC-Gov se propôs a alterar também a estrutura da Fundação Renova e a criar mecanismos para garantir a participação dos afetados em todas as instâncias de deliberação que objetivam a reparação de danos tanto no âmbito individual quanto dos Direitos Coletivos. Porém, a eficácia desses

mecanismos é reduzida na medida em que mantém grandes assimetrias nas composições das instâncias decisórias da Fundação Renova entre os representantes corporativos e os representantes das populações atingidas. Mais precisamente, o Conselho Curador da Fundação Renova que tem a competência para aprovar **todos** os planos, programas e projetos propostos pela Diretoria Executiva da Fundação, onde as decisões são tomadas por maioria simples, conta com nove integrantes, sendo 6 membros indicados pelas empresas mantenedoras, 1 membro indicado pelo Comitê Interfederativo (CIF) e dois membros indicados pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos ou técnicos por eles escolhidos.

Os atingidos, ainda que participantes das etapas e das instâncias decisórias, na forma da pactuação garantida pelo TAC Gov, não estão plenamente protegidos no processo de reparação dos danos sofridos. As dificuldades relativas ao diagnóstico dos danos e violações, em suas mais diferentes vertentes, sejam elas sociais, de saúde coletiva, ambientais, econômicas, políticas, dentre outras, configuram-se em limitações objetivas para a consecução do processo de reparação.

Em razão da complexidade e da grandeza do problema, todas as medidas políticas e jurídicas que já foram e que ainda serão tomadas, seja no âmbito extrajudicial dos TAC's, seja no âmbito judicial com as ações civis e criminais, sabemos que os prejuízos causados não são passíveis de reparação em sua totalidade, já que nem mesmo seu dimensionamento é possível. Mesmo que investigações científicas sejam efetivamente realizadas e seus resultados publicados e validados pela comunidade científica, pelas instituições e pela sociedade, a magnitude das consequências em um razoável horizonte de futuro, ainda permanece indeterminado.

2 – Do modelo institucional de governança criado pelo TTAC para reparação

O Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta como instrumento jurídico criado para reparação e compensação dos danos causados iluminam não só a trama do jogo político das forças hegemônicas do grande capital presente na rede de produção global da mineração (HENDERSON, et al., 2011), como também nos permite desvelar suas lógicas internas e, sobretudo, a forma como determinados interesses são tratados e privilegiados enquanto outros permanecem desassistidos e relegados a segundo plano.

Conforme destacado anteriormente, o TTAC é um Acordo judicial firmado entre a União e os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, de um lado, e as empresas

Samarco S.A., Vale S.A e BHP Billiton do Brasil Ltda., de outro, com objetivo de recuperar, mitigar, remediar, reparar, inclusive indenizar e, nos casos em que não houver possibilidade de reparação, compensar os impactos socioambientais e socioeconômicos, decorrentes do desastre. O Acordo, além de muitos considerandos, possui 260 cláusulas por meio das quais define 42 programas a serem executados, bem como o sistema de governança a ser implementado. Estes 42 programas estão organizados em duas áreas distintas: a socioeconômica (cláusulas de nº.18 a 144) e a socioambiental (cláusulas de nº 145 a 184); as cláusulas de número 185 a 208 definem as regras gerais aplicáveis aos programas dos dois eixos; as cláusulas de número 209 a 246 define o modelo de governança de todos os programas; e as cláusulas de nº 247 a 260 dispõem sobre as penalidades e regras transitórias (BRASIL-TTAC, 2016).

O desenho institucional estabelecido para governança das ações definidas no Acordo previu a criação de uma fundação de direito privado — instituída em junho de 2016, sob o nome de Fundação Renova¹² — para elaborar estudos e diagnósticos que deverão subsidiar as definições e detalhamentos dos projetos de execução dos 42 programas instituídos. Para orientação, supervisão, validação, monitoramento e fiscalização o TTAC instituiu uma instância externa ampla e superior denominada de Comitê Interfederativo (CIF). Este Comitê foi constituído por doze membros (entre representantes do Poder Executivo Federal,¹³ Estadual,¹⁴ dos municípios afetados¹⁵ e do Comitê de Bacias¹⁶) e é presidido por um dos representantes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente (Cláusula 244, § 6º.) (BRASIL-TTAC, 2016).

Posteriormente, ao definir seu regimento interno, o CIF criou 11 Câmaras Técnicas Temáticas (CT's), como órgãos consultivos para subsidiar tecnicamente a análise dos programas e projetos que são encaminhados pela Renova ao CIF para avaliação e aprovação¹⁷. As CT's são constituídas por especialistas oriundos das

¹² Cf. Estatuto Da Fundação Renova, publicado no DOU em 30 jun. 2016.

¹³ Dois representantes do Ministério do Meio Ambiente (Ibama e ANA) e dois do Governo Federal (Casa Civil e Secretaria de Governo).

¹⁴ Dois representantes do estado de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) e Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir); dois representantes do estado do Espírito Santo – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedurb).

¹⁵ Dois representantes dos municípios de Minas Gerais – Mariana e Rio Doce –, um representante dos municípios do Espírito Santo – Linhares.

¹⁶ Um representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce – CBH-Doce.

¹⁷ TTAC (2016); IBAMA, Portaria nº. 18/2016; CIF - Deliberação nº. 07/2016, CIF – Deliberação nº. 67/2017

instituições que compõem o CIF, ou especialistas oriundos do mundo acadêmico, os quais possuem mandato legal para orientar, supervisionar, validar, monitorar e fiscalizar a elaboração e execução dos 42 programas definidos pelo TTAC. Cada Câmara Técnica é responsável por um conjunto de programas similares. Desse modo, foram constituídas **quatro** câmaras técnicas que agregam os programas socioambientais — Gestão de Rejeitos e Segurança Ambiental; Restauração Florestal e Produção de Água; Conservação e Biodiversidade; Segurança Hídrica e Qualidade Água — e **sete** câmaras técnicas que agregam os programas socioeconômicos — Organização Social e Auxílio Emergencial; Indígenas Povos e Comunidades Tradicionais; Participação Diálogo e Controle Social; Educação, Cultura, Lazer e Turismo; Saúde; Economia e Inovação; Reconstrução e Recuperação de Infra-Estrutura.

O fluxo de funcionamento desse sistema institucional tem origem na Fundação Renova que é responsável por elaborar os estudos e diagnósticos visando subsidiar as definições dos projetos para a execução dos programas definidos pelo TTAC. Uma vez formuladas as ações e metas dos programas, estes são enviadas ao Comitê Interfederativo (CIF) para análise e aprovação. O CIF, por sua vez, os encaminha para as Câmaras Técnicas responsáveis, de acordo com a área temática do documento recebido. Nas Câmaras Técnicas, após análise das proposições conceituais e técnicas para operacionalização dos programas e discussão com os técnicos da Renova responsáveis pela proposta, o encaminhamento subsequente desdobra-se em duas possibilidades: a) são emitidos pareceres para deliberação pelo CIF, os quais podem ser aprovados na íntegra, ou podem ser ajustados e/ou alterados na reunião do CIF; e b) são emitidas notas técnicas que são enviadas a Fundação Renova com orientações para ajustes a serem efetuados nas propostas apresentadas, o que significa que elas deverão voltar ao CIF para análise e aprovação.

Entre 2016 e 2018 foram aprovadas 261 deliberações e 293 notas técnicas, oriundas das diversas Câmaras Técnicas e/ou do próprio CIF. As deliberações consistem em decisões aprovadas pelo CIF sobre questões relativas tanto aos programas em execução quanto a aplicação de multas e/ou mudanças em algum aspecto do TTAC. Já as notas técnicas referem-se às orientações sobre como os programas devem ser formulados e executados. Na maioria das vezes as notas técnicas tratam de problemas de inadequação, inconsistências e/ou desrespeito às cláusulas do TTAC, contidos nas propostas enviadas pela Renova ao CIF. Como resultado, instala-se um círculo vicioso

que faz com que uma dada proposição retorne diversas vezes a Fundação Renova, para que seja revista e alterada segundo as exigências apresentadas pela Câmara Técnica que a analisou. Em termos processuais, essa dinâmica gera morosidade e descompassos entre o que está sendo discutido no âmbito das Câmaras Técnicas e do CIF, e o que de fato está ocorrendo e sendo executado nos territórios atingidos.

Vale destacar que o CIF cumpre uma agenda de reuniões mensais com dois ou três dias de duração, sendo que o local das reuniões segue um rodízio entre as cidades de Brasília, Belo Horizonte e Vitória, ocasião em que são apresentados e discutidos os assuntos da pauta previamente estabelecida, que contém propostas tanto de deliberações quanto de notas técnicas. Para tanto, as Câmaras Técnicas devem enviar para a secretaria executiva do CIF, com antecedência mínima de vinte dias, suas propostas de deliberações e de notas técnicas, para entrar na pauta de discussões do mês. Por sua vez, as Câmaras Técnicas seguem rito idêntico ao do CIF, pois também reúnem seus membros mensalmente durante dois dias, seguindo o mesmo esquema de rodízio, em período anterior à reunião do CIF, ocasião em que dividem o tempo em dois momentos: a) reunião entre os membros da Câmara para analisar e discutir as propostas apresentadas pela Fundação Renova sobre os programas sob sua responsabilidade; b) reunião dos membros da Câmara Técnica com os técnicos da Fundação Renova, tanto para discutir ajustes às propostas em elaboração, como avaliar balanços das ações que estão sendo realizadas, concomitantemente com a produção dos mesmos, além de formular críticas e sugestões aos programas em pauta.

O que se observa nesse modelo institucional de governança é um funcionamento muito complexo e moroso de tomada de decisões para a situação de urgência exigida pelos múltiplos danos que impactou e vem afetando um grande número de atingidos. A dinâmica das interações entre os governos e suas diversas instituições envolvidas, o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas, de um lado e, a Fundação Renova e suas mantenedoras, de outro, nem sempre confluem para decisões céleres, tal como preconizadas pelas justificativas para adoção de medidas extrajudiciais. A forma como esse conjunto de instituições governamentais e a Fundação Renova visualiza as metas e os objetivos dos programas a serem implementados, confluem para um processo decisório no âmbito do CIF, que nem sempre encontra trânsito fácil, o que acaba gerando morosidade na definição dos mesmos e, por conseguinte, na situação de atraso e não

atendimento das populações impactadas na urgência necessária que a situação do gravíssimo desastre socioambiental exige¹⁸.

Na verdade, esse modelo institucional de governança caracteriza-se pela presença de instâncias decisórias, cujos pressupostos éticos e políticos refletem lógicas e intencionalidades distintas, as quais na maioria das vezes expressam conflitos, que derivam de orientações divergentes, quais sejam a lógica do interesse público *versus* a lógica do mercado. Como resultante, além dos frequentes conflitos observados nas relações entre a Fundação Renova e os atingidos, decorrentes das assimetrias presente nessa relação, observou-se ao longo dos três anos pós desastre, uma série de problemas. Estes vão desde atrasos e morosidade na execução dos programas socioeconômicos e socioambientais, até o não estabelecimento de uma comunicação dialógica, participativa e transparente da Fundação Renova para lidar com a diversidade de públicos e também com os múltiplos danos causados à população que vive ou depende do território e dos recursos naturais da região afetada.¹⁹ Estes fatores, ao lado da dinâmica das relações instauradas entre o CFI e as Câmaras Técnicas, por um lado, e a Fundação Renova e as mantenedoras, por outro, cujas lógicas tendem ao conflito e ao impasse, contribuem para aumentar a morosidade na execução dos programas. Como consequência para a população atingida, resta muita insegurança, sofrimento e dor com as perdas inestimáveis causadas pelo desastre socioambiental da barragem de Fundão.

3 – Considerações Finais

As análises realizadas revelam desafios e impasses importantes no desenho institucional e na governança das instituições criadas para reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, que indicam a magnitude das questões envolvidas no referido processo. Entre os muitos problemas existentes destaco a ambiguidade e a imprecisão do TTAC, sobretudo na definição dos programas voltados para a área socioeconômica. Tal fato dá margem a interpretações diversas, segundo a ótica dos interesses dos distintos gestores que atuam na execução dos programas, bem como daqueles responsáveis por seu acompanhamento e fiscalização. Como resultante,

¹⁸ Para as inúmeras situações de atraso na execução dos programas definidos pelo TTAC, ver, entre outros: Ramboll, Relatórios 2017 e 2018.

¹⁹ Trata-se de danos de ordem material, como a perda de propriedades, de renda (devido à interrupção total ou temporária das condições de trabalho até então disponíveis), de bens de uso coletivo e também danos imateriais, como a perda de padrões de organização social, identidade coletiva, vínculos de vizinhança e comunitários, além de práticas culturais diversas que configuram os diferentes modos de vida. Isso sem falar nos ricos e agravos à saúde física e mental da população impactada (RAMBOLL, 2017, p. 15).

avolumam-se impasses, lacunas e atrasos na implementação dos programas pela Fundação Renova. Além disso, o cerceamento à participação da população atingida e autoridades locais na definição dos termos do TTAC, além de criar um déficit de legitimidade, reforçou a insegurança ao ampliar os níveis de desconfiança em relação aos termos do Acordo. Este é outro aspecto que decorre da ausência de transparência na definição das cláusulas do TTAC, bem como da forma como os programas vem sendo implementados. Enfim, por falta de espaço pontuamos apenas algumas questões que revelam a natureza dos conflitos existentes. Os aspectos apontados revelam práticas que demonstram o quão distante está o processo de reparação e compensação dos danos de ações adequadas, eficazes e céleres para lidar com danos e agravos interdimensionais, altamente complexos, quando não caóticos, que gerou transgressão aos direitos humanos, com lesões às presentes e futuras gerações.

Referências

ANAZAWA, T. M.; BONATTI, T. F.; CARMO, R. L. **O risco construído**: reflexões sobre o desastre ocorrido em Mariana, estado de Minas Gerais, em 2015, a partir da perspectiva da relação entre população e ambiente. (A. B. ABEP, Ed.) Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://abep.org.br/xxecontro/files/paper/827-763.pdf>. Acesso em: 2018.

BRASIL. MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes Casos**. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo/linha-do-tempo>.

BECK, Ulrich. **Risk society**: towards a new modernity. Trad. Mark Ritter. London: Sage, 1992.

BEZERRA, Gustavo. Análise crítica dos discursos e práticas da “Resolução Negociada” de conflitos ambientais na América Latina. In: 12º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém: Ufpa, 2007.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. **Deliberação nº 07**, de 11 de julho de 2016. Institui as Câmaras Técnicas Permanentes do Comitê Interfederativo - CT/CIF e dispõe sobre sua competência, coordenação, programas afetos e a forma de funcionamento. Brasília, 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/deliberacoes> . Acesso em: 10 nov. 2016.

COMITÊ INTERFEDERATIVO. **Deliberação nº 67**, de 09 de maio de 2017. Aprova o desmembramento da Câmara Técnica de Saúde, Educação, Cultura e Lazer, criada pela Deliberação nº 07/2016. Brasília, 2017. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/deliberacoes>. Acesso em: 12 fev. 2019.

DORNELAS, R. S.; LIMA, L. B.; ZANOTELLI, A. G. C.; AMARAL, J. P. P.; DIAS, T. H.; CASTRO, J. Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta no caso

do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do Observatório de Ações Judiciais. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. (Org.). **Desastre no Vale do RioDoce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição**. Rio de Janeiro: Folio Digital - Letra e Imagem, 2016. p.339-372.

FARIA, Mário P.de; BOTELHO, Marcos R. Análise da causalidade do “acidente” de trabalho da Samarco. In. PINHEIRO, T. M. M et al. (Orgs.). **Mar de lama da Samarco na bacia do rio Doce: em busca de respostas**. Belo Horizonte: Instituto Guaicuy; 2019, pp. 50-63.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

HENDERSON, J. et al. Redes de produção globais e a análise do desenvolvimento econômico. **Revista de Pós Ciências Sociais**. [s. l.], v. 8, n.15, 2011

LIEBER, Renato Rocha; ROMANO-LIEBER, Nicolina Silvana. Risco e precaução no desastre tecnológico. **Cadernos Saúde Coletiva**, v.13, n.1, pp. 67-84, 2005.

MARSHALL, J. Rompimentos de barragens de rejeitos no Brasil e no Canadá: uma análise do comportamento corporativo. **Caderno Eletrônico de Ciências Sociais**, Vitória, v. 5, n. 1, p. 27-46.

PINHEIRO, Tarcísio M. M., POLIGNANO, Marcus V., GOULART Eugênio M. A., PROCÓPIO, José de C. (Orgs.). **Mar de lama da Samarco na bacia do rio Doce: em busca de respostas**. Belo Horizonte: Instituto Guaicuy, 2019.

RAMBOLL Consultoria. **Relatório consolidado referente aos trabalhos dos primeiros nove meses de avaliação dos programas socioeconômicos e socioambientais**. Dez. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/relatorio-consolidado-da-ramboll-de-2017/view> . Acesso em: 4 fev. 2019.

RAMBOLL Consultoria. **Avaliação do programa de reparação integral da Bacia do rio Doce**. Mar. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/relatorio-ramboll/view> (04 fev. 2019).

TERMO DE TRANSAÇÃO E DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. **Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda**. Brasília, 2 mar. 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. Acesso em: 22 nov. 2016.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARSON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br> . Acesso em: 1 maio 2017.

VALENCIO, Norma; SIENA, Mariana; MARCHEZINI, Victor; GONÇALVES, Juliano Costa (Orgs.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas**

no Brasil. São Carlos: RiMa Editora, 2009. Disponível em:
http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd_oficinas/pdfs/livro-sociologia-dos-desastres.pdf . Acesso em: 9 set. 2018.

ZORZAL E SILVA, M.; SOUZA, L. A M.; CAYRES, D. C. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão – MG. **Civitas. Revista de Ciências Sociais**, 2019. (no prelo).