



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.

OS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO CASO SAMARCO: CELERIDADE E EFETIVIDADE NA RESOLUÇÃO DO CONFLITO?

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer¹
Marta Zorzal e Silva²

O desastre ambiental ocorrido em final de 2015, em Fundão-Mariana, Minas Gerais, conhecido mundialmente como um dos maiores crimes ambientais provocados por mineradoras no mundo, provocou debates, os mais diversos, acerca dos caminhos políticos e jurídicos mais adequados à reparação de danos, visando assegurar os direitos dos atingidos de forma rápida e ágil. Isto, tendo em vista as graves consequências advindas do rompimento da barragem que despejou, um volume incalculável e incontrolável de rejeitos de minério de ferro, 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.

Tendo em vista a magnitude dos múltiplos impactos e a situação gravíssima de calamidade pública que atingiu diretamente mais de 40 municípios ao longo da calha do rio Doce, causando destruição socioambiental nas calhas e adjacências dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce (FARIA; BOTELHO, 2019; RAMBOLL, 2017), imediatamente uma enorme quantidade de autos de infração, multas e processos, Ação Civil Pública, etc. foram impetrados contra a Samarco, nas diversas esferas da justiça (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), os quais vem se arrastando em um longo processo de negociações na justiça. Entre eles destacam-se duas Ações Cíveis Públicas (ACP): a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada pela União, governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta, doravante denominada de “ACP da União”; e a ACP nº 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo

¹ Faculdade de Direito de Vitória. E-mail: <elda.cab@gmail.com>.

² 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>.

Ministério Público Federal, doravante denominada “ACP do MPF”, com objetivo também de contrapor-se à “ACP da União”, visto que o MPF não concordou com a concepção do acordo e as medidas previstas a partir da ACP da União³.

Além desta breve introdução, a análise que se segue visa: a) mostrar os tramites e as tensões negociais, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Ministério Público Federal (MPF), em torno da forma de estabelecer um acordo extrajudicial com as empresas causadoras da tragédia da barragem de Fundão, bem como em relação ao valor a ser cobrado para ressarcir os inúmeros e múltiplos danos; b) descrever instrumentos criados para a reparação, compensação e mitigação dos danos.

1 - Advocacia-Geral da União (AGU) versus Ministério Público Federal (MPF): embates no caso da tragédia da barragem da Samarco em Fundão-MG

Tomando como ponto de partida a concepção de que a política pública é um espaço sociopolítico, Lascoumes e Le Gales (2007, p. 04), argumentam que “um instrumento de política pública constitui um dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários das políticas” e que, portanto, guarda “relações de poder e questões de legitimidade, politização ou dinâmicas de despolitização” (Ibidem, p. 02, tradução livre).

Voltar o olhar para a tragédia causada pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana para analisar o processo de definição dos instrumentos institucionais para reparação e compensação dos danos nos termos propostos por Lascoumes e Le Gales (2007), coloca em evidência, o fato de que as decisões tomadas são resultados não apenas da estrutura institucional ou da interação de interesses, mas também que essas decisões estão intimamente vinculadas à organização das relações de poder derivadas da escolha e uso de certos instrumentos. Nesse sentido, o potencial analítico contido na análise dos instrumentos repousa não apenas na motivação para seleção de um ou outro instrumento, mas sim, na identificação e vinculação da dimensão eminentemente política que caracteriza as políticas públicas.

A análise da instrumentalização das decisões políticas, dentro dessa perspectiva, permite observar e problematizar tanto as razões que levam a escolha de determinados

³Cf. <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 maio2019>

instrumentos como os efeitos produzidos pelas mesmas. Longe de possuírem uma neutralidade axiológica os instrumentos, enquanto um tipo particular de instituição que estrutura ou influenciam a política pública, são portadores de valores e as suas escolhas não se restringem meramente a questões técnicas. Ao contrário, o tipo de instrumento de política pública escolhido determina em parte a representação do problema em jogo e, conseqüentemente, os interesses privilegiados, as possibilidades oferecidas, os atores envolvidos, os comportamentos esperados, os recursos disponíveis e suas formas de utilização (Ibidem, p. 09).

No caso em foco, parte-se do pressuposto que o Acordo que foi estabelecido pela ACP da União por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC's) constitui um instrumento de política pública na medida em que orientou as relações entre os entes governamentais e as empresas mineradoras envolvida por meio de dispositivos técnicos e sociais que visam coordenar o desenvolvimento das múltiplas ações de reparação de danos e ressarcimento dos prejuízos. Vale destacar ainda que os TAC's foram incorporados no ambiente político-institucional brasileiro como instrumentos de políticas públicas relacionados às chamadas iniciativas de “resolução negociada” de conflitos, isto é, como meios extrajudiciais, alternativos, de Resolução de Conflitos, nas décadas de 1980 e 1990 (Viégas, Pinto e Garson, 2014; Acselrad, 2014; Coli, 2015).

Essas iniciativas de resoluções negociadas de conflito, que estimulam meios não judiciais para solucionar disputas e promover acordos que substituem o confronto pelo consenso, surgiram durante a década de 1960 nos Estados Unidos, como parte de uma política conciliatória que buscava “conter” a politização da sociedade norte-americana em um contexto de reivindicações crescentes por direitos (Nader, 1994). Ainda que inicialmente estivessem fortemente associados aos conflitos ambientais e relações de trabalho, atualmente os mecanismos de caráter harmonioso, amigável e consensual de resolução de conflitos espraiam-se para diferentes questões, como as diplomáticas, urbanas, comerciais e empresariais, e ambientais (Viégas, 2016).

Neste sentido, os TAC's surgiram 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. Eles têm sido utilizados pelos órgãos do Ministério Público Federal e pela Advocacia Geral da União, órgãos legitimados para tal, nos

âmbitos dos conflitos de direitos difusos, como é caso da questão ambiental, e em outros casos nos quais se mostram juridicamente viáveis.

É tendo este marco analítico em mente que as reflexões aqui trazidas buscam lançar luz sobre as tensões envolvidas na definição do TTAC como instrumento de resolução dos inúmeros conflitos decorrentes do desastre socioambiental da barragem de Fundão. Para tanto faremos uma breve retrospectiva dos principais embates travados entre a Advocacia Geral da União e o Ministério Público Federal.

Como mencionamos inicialmente a “ACP da União” foi ajuizada em dezembro de 2015 pela União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, contra as empresas Samarco/Vale/BHP Billiton. Essa ACP estimou o valor de R\$ 20 bilhões para os gastos das mineradoras para o processo de reparação e seus desdobramentos. O processo negocial realizado a partir dessa ACP resultou na assinatura do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), em 02 de março de 2016, entre os entes federativos citados e as empresas responsáveis pelos danos, sob o argumento de tornar as negociações mais céleres e efetivas, e com o objetivo de suspender ações civis públicas já em tramitação. Foi instituído como um mecanismo extrajudicial, e ao longo das suas 260 cláusulas o TTAC estabeleceu 42 programas (socioeconômicos e socioambientais) e normas para operacionalização, gestão e execução dos programas visando a reparação, compensação e mitigação dos danos gerados pelo desastre, determinando também quais seriam os entes responsáveis para executá-los (BRASIL-TTAC, 2016; MPF, 2019).

O que chama atenção neste Acordo negociado no âmbito da AGU, onde se decidiu de forma célere sobre uma política de reparação e ressarcimento de danos, para atender milhares de pessoas que 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, é a forma insulada de sua negociação. Ou dito de outra forma, o que salta aos olhos é o fato dele ter sido negociado e assinado sem nenhuma consulta prévia e/ou participação das populações atingidas, autoridades locais (prefeitos, vereadores e organizações da sociedade civil) e, além disso, excluindo vários órgãos públicos ligados as questões ambientais de se manifestarem na definição dos seus termos. Isto sem contar que o Ministério Público Federal que participou das negociações preliminares (novembro/15 e janeiro/2016), abandonou o processo negocial da AGU por não concordar com os rumos que as negociações estavam tomando.

No que concerne a decisão do Ministério Público Federal de se afastar das negociações encaminhadas pela AGU, Gazinelli (2019, p. 249) destaca que “Os Ministérios Públicos Federal (MPF) e Estadual de Minas Gerais (MPMG) não aceitaram ser parte do TTAC e [que] cada órgão definiu e ajuizou as ações pertinentes para a reparação dos danos e dos interesses da coletividade”. Ressalta também este autor que “em 11 de julho de 2016, uma decisão da 12ª Vara Federal da 1ª Região da Justiça Federal, em Minas Gerais, **excluiu**, a pedido da Advocacia Geral da União (AGU), vários órgãos públicos de se manifestarem na Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF”. Mais do que excluir o Ministério Público Federal e vários órgãos das negociações em pauta⁴ “[...] a AGU manifestou ser favorável à homologação do TTAC, justificando a exclusão desses órgãos⁵ por entender que”:

[...] a solução negociada, por ser global/holística, considera todas as comunidades, todos os Municípios, dá tratamento privilegiado à população afetada e em especial àquelas comunidades onde houve perdas humanas e materiais, e se volta à restauração da Bacia do Rio Doce como um todo, em benefício das presentes e futuras gerações.(GAZINELLI, 2019, p. 249-250)

Todavia, apesar desse entendimento da AGU considerando que todos os interesses que foram lesados pelo desastre estariam contemplados na visão *global/holística* do Acordo, não foi este o entendimento expresso pela sociedade civil e suas organizações em geral. Na verdade, quase que imediatamente após a assinatura do TTAC, ele passou a ser questionado veementemente pela sociedade civil, via movimentos sociais, Fórum Capixaba de Defesa do rio Doce, Comissão de Justiça e Paz de Vitória, universidades, entre outras diversas organizações da sociedade civil do ES e de MG. Como mencionado anteriormente, diante das inúmeras contestações da sociedade civil e de suas próprias discordâncias em relação ao TTAC, o MPF ajuizou em, em 03/05/2016, uma Ação Civil Pública pedindo R\$ 155 bilhões para reparação aos danos causados pelo desastre, e ao mesmo tempo imputou responsabilidade ao poder público pelo dano ambiental, alegando

⁴Para uma exposição mais ampla ver: <http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/07/juiza-exclui-orgaos-publicos-de-acao-sobre-desastre-e-marca-audiencia.html>.

⁵Conforme matéria divulgada no link acima do **G1.globo.com**, os órgãos que foram excluídos pela AGU são os seguintes: a Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), Em Minas Gerais, as entidades que foram retiradas da ação são a Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam), Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais – (Iepha/MG) e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam). Já no Espírito Santo, a decisão se refere à Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), ao Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema) e ao Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf).

omissão ou negligência desde a emissão da licença ambiental até a execução da barragem⁶.

Com a decisão da AGU de excluir do processo negocial do maior desastre socioambiental do mundo um conjunto de órgãos públicos da máxima relevância para a compreensão da situação calamitosa derivada da tragédia, tais como: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), a Fundação Nacional do Índio (Funai), entre muitos outros⁷, abriu-se no cenário do debate público espaço para muitas contestações, tanto no âmbito societário como no âmbito jurídico.

Soma-se a isso o fato de que o Ministério Público Federal, logo após a ocorrência do desastre, em 05 de novembro de 2015, havia criado uma Força-Tarefa do rio Doce, em 13/11/2015, sob a direção do procurador da República José Adércio Leite Sampaio, que incluiu procuradores e promotores dos municípios atingidos de Minas Gerais, Espírito Santo e também da capital mineira Belo Horizonte. Desde então, a equipe de procuradores e promotores do MPF veio acompanhando os desdobramentos da tragédia, ao mesmo tempo em que veio emitindo liminares contra as mineradoras, realizando audiências públicas e assinando termos de compromissos preliminares com as empresas mineradoras. As discordâncias entre os advogados da AGU e do MPF, entretanto, não tiveram início com a exclusão dos órgãos públicos do processo negocial, em julho de 2016. Desde janeiro de 2016, o procurador da República chefe da Força-Tarefa, já vinha discordando dos encaminhamentos dados pelos advogados da AGU, por isso encaminhou em 21/01/2016, ofício 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 Billiton⁸.

As tensões entre estas duas instâncias decisórias relativamente independentes, em torno do caso em tela, vieram se intensificando ao longo dos meses subsequentes,

⁶ Idem.

⁷ Ver nota 23, acima.

⁸Cf. <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: 20 maio 2019.

sobretudo, após a assinatura do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), em 02 de março de 2016. Os desdobramentos daí resultantes levou à suspensão desse Acordo em 30 de junho de 2016 (quatro meses após sua assinatura), a pedido do Ministério Público Federal (DORNELAS et al., 2016). As contestações do MPF referiam-se tanto às normas previstas no documento quanto à forma como o Acordo foi concebido. Desse modo, o MPF pretendia impugnar o TTAC, 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 em Fundão.

Na verdade, o insulamento do processo de formulação do instrumento de política pública definindo ações de reparação e compensação de danos e forma de gestão do mesmo pela Advocacia-Geral da União e a Advocacia Geral do Estado de Minas Gérias, foi obtido por meio do aval da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte para excluir vários órgãos públicos de se manifestarem na Ação Civil Pública da União de nº 69758-61.2015.4.01.3400⁹. De acordo com Gazinelli, a AGU e a AGE-MG:

[...] ficaram à vontade para endossar teses da Samarco, resultando na blindagem dos interesses e argumentos da causadora do desastre. Em outras palavras, a AGU avocou para si (e, subsidiariamente, à AGE-MG) – possivelmente em articulação com os representantes da causadora do desastre – a única autoridade para interpretar um acordo repleto de imprecisões e lacunas conceituais e operacionais, e censurou (eliminou) a possibilidade do exercício do contraditório pelos técnicos e órgãos de meio ambiente que estavam (e continuam) lidando diretamente com as áreas e situações mais impactadas pelo desastre (GAZINELLI, 2019, p. 250).

Este autor sublinha ainda que na audiência de conciliação realizada no dia 13 de setembro de 2016, pela juíza da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte com representantes da União, do Ministério Público Federal, do governo de Minas Gerais e da mineradora Samarco S/A e suas controladoras Vale S/A e BHP Billiton, os órgãos federais e estaduais de meio ambiente e outros não puderam exercer o direito/dever de se manifestar (Ibama, Funai Iphan, etc.), sobre as questões propostas e os procedimentos de alta complexidade

⁹<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/07/juiza-exclui-orgaos-publicos-de-acao-sobre-desastre-e-marca-audiencia.html>. Acesso em: 20 maio 2019.

relativos aos impactos do desastre da Samarco. Para Gazinelli, a AGU e a AGE-MG ao propor a exclusão dos órgãos que mais entendem do assunto:

[...] na prática, buscou manter sob seu controle as tratativas judiciais e, eventualmente, palacianas, relacionadas ao maior desastre ambiental do País. Sem a participação dos órgãos públicos afins à matéria, a representação dos poderes públicos federal e estadual de Minas Gerais foi monopolizada pelas respectivas advocacias gerais, que não têm domínio, conhecimento e capacidade técnica para discernir entre o certo e o errado, o justo e o injusto, o honesto e o desonesto em relação a medidas que ultrapassam em muito sua expertise jurídico-processualística e possíveis boas intenções (GAZINELLI, 2019, p.251)

O argumento da urgência e celeridade em razão da necessidade de reparação e restabelecimento da normalidade da vida, utilizado pelos advogados da AGU e AGE-MG, para justificar a tomada de decisões insuladas, sem a participação de órgãos públicos imprescindíveis ao tratamento das questões em pauta, não pode se sobrepor ao fato de que as consequências do desastre envolve múltiplos e distintos aspectos socioeconômicos, socioambientais e socioculturais. Por isso, de acordo com Gazinelli, (2019, p. 252) “[...] não há como simplificar o processo, sob risco de comprometer a qualidade e a eficácia, o zelo e a proporcionalidade das medidas reparatórias ou compensatórias pertinentes à natureza de cada situação”.

2 – Dos instrumentos criados para a reparação, compensação e mitigação dos danos

Diante da situação de emergência e urgência causada pela tragédia não havia tempo para aguardar a definição dos instrumentos de política pública orientadores da ação. A reparação e restabelecimento da normalidade da vida, especialmente devido ao fato de que os municípios próximos a barragem foram devastados deixando um rastro de mortes e desabrigados, além do fato 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, foram iniciadas pela Samarco S/A, logo após o desastre, por sua própria iniciativa e/ou respaldadas por liminares preliminares emitidas pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Defensorias Públicas do ES e MG.

Desse modo, desde os primeiros momentos após o rompimento da barragem, foram executadas medidas emergenciais pela Samarco S/A que incluíram, conforme relatório da empresa: a realocação das famílias que perderam seus lares, a distribuição de água potável e mineral, o resgate de animais perdidos, atendimento psicossocial, obras

para reconstruir os espaços danificados, pagamento de indenizações e distribuição de auxílio financeiro, além de ações ambientais, como revegetação emergencial de margens e resgate de peixes e outros animais da bacia hidrográfica do Rio Doce (SAMARCO, 2017).

Apesar de o TTAC não ter sido homologado pelo Ministério Público Federal, durante todo o ano de 2016 e 2017, e, por isso mesmo, carecer de legitimidade entre os atingidos e seus representantes nos territórios afetados, mesmo assim ele veio sendo implementado. Isto é, foram sendo criadas as instituições previstas — Fundação de direito privado, denominada de Fundação Renova, para executar os 42 programas estabelecidos, e o Comitê Interfederativo para orientar, acompanhar e fiscalizar a execução dos programas e ações executados pela Fundação. Posteriormente, durante o ano de 2017, foi instaurado um novo processo negocial no âmbito do Ministério Público Federal para contornar a situação de crise criada com as discordâncias do MPF. A solução encontrada neste novo processo negocial foi a elaboração de Termos Aditivos os quais não modificam a essência do Acordo, mas incluem algumas reivindicações dos atingidos tanto na definição dos programas de ações reparatórias e compensatórias como na governança do sistema como um todo.

Assim, o Termo Aditivo Preliminar (TAP) assinado em 16 de novembro de 2017, modifica os princípios norteadores do eixo socioeconômico, 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 o Termo de Ajustamento de Conduta complementar ao TTAC, conhecido como TAC-Gov., assinado em 25 de junho de 2018, 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 a ação proposta pela União e pelos dois estados

atingidos, mas não atinge a ação proposta pelo Ministério Público Federal. Importante registrar, ainda, que a extinção dessa Ação da União, se configura no âmbito do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC), o qual trazia previsão expressa nesse sentido.

Ao incorporar mecanismos externos de controle o TAC Governança se propôs a alterar também a estrutura da Fundação Renova e criar mecanismos/estratégias para garantir a participação dos afetados em todas as instancias 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 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 de 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.

À despeito da configuração assimétrica das instâncias decisórias criada pelos instrumentos jurídicos acima referidos, destaque-se que Termos de Ajustamento de Conduta, nem sempre se mostram como solução efetiva para compensação e reparação dos danos provocados por desastres socioambientais de grande envergadura como no caso em tela. Segundo Rodrigues (2002) “... como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia. Essa análise pode resultar de uma fragmentação artificial do fenômeno jurídico, posto que a existência, a validade e a eficácia são aspectos de uma mesmíssima realidade” (RODRIGUES 2002 apud VIÉGAS; PINTO; GARZON, 2014, p.198).

Ainda que participantes das etapas e das instâncias decisórias, na forma da pactuação garantida pelo TAC Governança, não estão os afetados 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, 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, certamente que os prejuízos causados não são passíveis de reparação em sua totalidade, já que nem mesmo seu dimensionamento é possível, sem que investigações científicas sejam efetivamente realizadas e seus resultados publicados e validados pela comunidade científica, pelas instituições e pela sociedade.

Referências

ACSELRAD, Henri. Mediação e Negociação de Conflitos Ambientais. In: VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis Fernando, **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR. Rio de Janeiro, 2014.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. **Inserção Econômica Internacional e “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina**. Trabalho Preparado a Reunião do Grupo de Trabajo Ecología Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Quito, 2007.

BRASIL. MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Dúvidas sobre o TAC Governança?** 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso em: 20 jan. 2019

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>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG. **Relatório Final**. 2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457004. Acesso em: 15 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH. **Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o Vale do Rio Doce**. Brasília: CNDH, 25 de maio de 2017

COLI, Luis. “Resolução negociada” e desigualdades territoriais: emergência e adoção de políticas públicas na “prevenção” e mediação de conflitos fundiários urbanos. **Revista Latitude**, v. 9, n. 2, p. 315-342, 2015

CRIME DA SAMARCO/VALE-BHP: Justiça adia pela quinta vez prazo para acordo. **Século diário**, 22 abr. 2018. Disponível em: <http://seculodiario.com.br/38443/10/justica-federal-adia-pela-quinta-vez-prazo-para-samarcovale-bhp-fechar-acordo-o-crime-no-rio-doce>. Acesso em: 20 maio 2018.

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 Rio Doce: 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.

GAZINELLI, Gustavo T. A “justiça” no crime 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. 248-284

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, PATRICK. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments from the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n.1,p.p. 1-21, 2007

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> . Acesso em: 4 fev. 2019.

SAMARCO MINERAÇÃO. **Comunicação de Progresso para o Pacto Global das Nações Unidas 2017**. Período coberto pela Comunicação de Progresso (COP). De 1º de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2018. Disponível em: https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2018/12/Relatorio-COP-Samarco-2017_07122018.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019

TERMO DE TRANSAÇÃO E DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. 2 mar. 2016. 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, Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo> (22 nov. 2016).

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. PINTO, Raquel Giffoni. GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como**

forma de tratamento dos conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br> . Acesso em: 1 maio 2017.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. As resoluções de conflito ambiental na esfera pública brasileira: uma análise crítica. **Confluências**, v. 9, n. 2, pp. 23-49, 2007

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).