

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL

FLORA DE PAULA BAZILIO TERRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA GESTÃO PÓS-DESASTRE: O
CASO FUNDAÇÃO RENOVA NA BAIA DO RIO DOCE**

Rio de Janeiro
2021

FLORA DE PAULA BAZILIO TERRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA GESTÃO PÓS-
DESASTRE: O CASO FUNDAÇÃO RENOVA NA BAIA DO
RIO DOCE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Edwin Alberto Muñoz Gaviria

Rio de Janeiro
2021

CIP - Catalogação na Publicação

T323g Terra, Flora de Paula Bazilio
Governança pública em uma gestão pós-desastre : o caso Fundação Renova na Baía do Rio Doce / Flora de Paula Bazilio Terra. -- Rio de Janeiro, 2021.
48 f.

Orientador: Edwin Alberto Muñoz Gaviria.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, 2021.

1. Fundação Renova. 2. Samarco Mineração. 3. Governança. 4. Gestão pública. 5. Atingidos por barragens. I. Muñoz Gaviria, Edwin Alberto , orient. II. Título.

FLORA DE PAULA BAZILIO TERRA

**GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA GESTÃO PÓS-
DESASTRE: O CASO FUNDAÇÃO RENOVA NA BAIA DO
RIO DOCE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Aprovado em: 08/03/2021

BANCA EXAMINADORA:



DR. EDWIN MUNÓZ GAVIRIA



DR. FILIPE DE SOUZA CORRÊA



MS. GUSTAVO SCHIAVINATTO VITTI

RESUMO

O rompimento da barragem de fundão, ocorrido em novembro de 2015 em Mariana/MG, derramou cerca de 55 milhões de metros cúbicos de rejeitos no meio ambiente, sendo considerado o maior desastre ambiental do Brasil. Reconhecido pelo governo federal como desastre tecnológico, o colapso de fundão desencadeou, entre outros processos jurídicos, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta -TTAC, uma ação civil pública, e o TAC Governança, homologado em julho de 2018. Estes mecanismos de solução negociada que, a princípio, visam a celeridade dos processos se mostraram, até então, como ineficientes e ineficazes ao que tange o processo de reparação integral. À vista disso, esta pesquisa busca analisar as possíveis implicações da criação da Fundação Renova como instrumento de gestão de um assunto público associado a um desastre ocasionado por uma empresa privada. Foram analisadas as perspectivas dos envolvidos utilizando como metodologia a pesquisa exploratória, através de levantamento bibliográfico, análise da literatura acadêmica e pesquisa documental. Ao longo da análise vai se tornando mais evidente que a aplicação da governança pública como arranjo institucional nesta gestão acaba por beneficiar a fundação e as mineradoras envolvidas no caso, que se encontram no centro das decisões e na execução e gerenciamento das ações.

Palavras-chave: Samarco; Fundação Renova; Mariana; governança pública; gestão pública; barragens; atingidos; mineração;

ABSTRACT

The failure of the fundão dam, which occurred in november 2015 in Mariana/MG, spilled about 55 million cubic meters of tailings into the environment, being considered the biggest environmental disaster in Brazil. Recognized by the federal government as a technological disaster, the collapse of fundão triggered, among other legal processes, the Term of Transaction and Adjustment of Conduct -TTAC, a public civil action, and the TAC Governança, approved in July 2018. These settlement mechanisms negotiated which, in principle, aim at speeding up the processes, until then, have shown themselves to be inefficient and ineffective in terms of the integral reparation process. In view of this, this research seeks to analyze the possible implications of the creation of the Renova Foundation as an instrument for managing a public matter associated with a disaster caused by a private company. The perspectives of those involved were analyzed using exploratory research as a methodology, through a bibliographic survey, analysis of academic literature and documentary research. Throughout the analysis, it becomes more evident that the application of public governance as an institutional arrangement in this administration ends up benefiting the foundation and the mining companies involved in the case, who are at the center of decisions and in the execution and management of actions.

Key words: Samarco; Fundação Renova; Mariana; public governance; public administration; dams; affected; mining;

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	A HISTÓRICA MARIANA E SEU DESASTRE	9
2.1	Mariana – contexto histórico	9
2.2	A Mineradora Samarco.....	11
2.3	O desastre ambiental.....	13
3	A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DO DESASTRE E SEUS NOVOS ATORES	18
3.1	A gestão pós desastre.....	18
3.1.1	Aplicações similares de TAC no país.....	24
3.2	A Governança Pública e o desastre	26
3.3	A gestão do conflito	30
4	QUEM ESTÁ AO LADO DOS ATINGIDOS?	35
4.1	As atividades da Fundação Renova	35
4.2	Relatos dos Atingidos e dos Movimentos representantes	39
5	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se insere no contexto do desastre socioambiental de Mariana (MG), ocorrido no dia 5 de novembro de 2015, em consequência do rompimento de uma barragem de rejeitos da mineradora Samarco S.A (joint venture das mineradoras Vale e BHP Billiton) que deixou 19 pessoas desaparecidas e incalculáveis danos socioambientais.

O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Minas se uniram para a investigar o caso e em março de 2016, foi celebrado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre as mineradoras, a União e os governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O TTAC foi instituído enquanto instrumento definidor de políticas públicas, na medida em que prevê um conjunto de ações de reparação e compensação dos danos causados por meio de programas. Neste, foi determinada a criação de uma fundação privada, sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle, buscando tornar mais eficiente a reparação e compensação em decorrência do desastre. Em junho de 2016, foi criada a Fundação Renova, com o objetivo exclusivo de gerir e executar as medidas previstas no termo (Fundação Renova, 2016).

A literatura mostra que estes mecanismos de solução negociada se apresentaram na verdade como ineficientes e ineficazes ao que tange o processo de reparação integral. Constata-se neste TTAC que os mecanismos de governança pública estabelecidos limitam e/ou impedem a participação dos principais atores sociais do processo: as(os) Atingidas(os). A ausência do Ministério Público no acordo reduz ainda mais o controle público sobre o cumprimento das medidas.

A governança pública é um arranjo institucional que busca facilitar o processo democrático, por meio de uma participação ativa da sociedade civil, resultante em uma gestão compartilhada de políticas públicas. Contudo, diferentes significados e narrativas têm se construído em torno da categoria. O projeto neoliberal parte de uma concepção de governança na qual a participação da sociedade civil ocorre unicamente pela transferência de parte das responsabilidades do Estado, não havendo cooperação e parceria entre os envolvidos, mas cooptação, prestação de serviços e substituição do Estado. (Ronconi, 2011).

O objetivo desta pesquisa é a analisar o uso da governança como ferramenta de gerenciamento do pós-desastre de Mariana, que foi ocasionado pela mineradora Samarco, e as possíveis implicações da criação da Fundação Renova como instrumento de gestão de um assunto público associado a um desastre. Apresentar também a forma que esta lógica reflete as assimetrias de poderes, bem como o contraste da participação social, representada aqui pelos atingidos, permeando os dilemas e as fragilidades dos instrumentos utilizados para o tratamento do problema. Foram analisadas as perspectivas dos envolvidos utilizando como metodologia a pesquisa exploratória, através de levantamento bibliográfico, análise da literatura acadêmica, além de pesquisa documental, como comunicados oficiais das empresas envolvidas, da Fundação e instituições públicas. Também foi realizada uma visita a um espaço para de exposição e divulgação do trabalho da Fundação em Mariana – MG em janeiro de 2019.

O presente projeto surgiu a partir de um trabalho realizado na disciplina de “Estado, Mercado e Terceiro Setor”, ministrada pelo professor Edwin Muñoz no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (IPPUR/UFRJ) em 2017. O propósito da pesquisa realizada na disciplina foi analisar as características e os projetos da Fundação Vale¹ e equiparar ao que foi apresentado sobre o Terceiro Setor na bibliografia na disciplina.

Para tanto, inicialmente será apresentado um levantamento de informações históricas sobre a cidade de Mariana e sua região, destacando o surgimento das atividades mineradoras no local. Ainda no primeiro capítulo será explicitado com maiores detalhes o ocorrido no rompimento e suas consequências diretas, com informações coletadas nos relatórios das empresas, da fundação e dos principais veículos de notícia. Também serão apresentadas informações sobre a Samarco, através de um compilado histórico de suas principais ações e atividades.

O segundo capítulo irá apresentar a condução das ações pós desastre e os instrumentos criados para reparação, compensação e mitigação dos danos. Ainda neste capítulo serão abordadas as diferentes narrativas por trás da governança

¹ Fundação criada em 1968 com o objetivo de possibilitar que os empregados da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) alcançassem a casa própria nas regiões em que a empresa mantinha unidades operacionais no país. Em 1998, após a privatização da empresa, a instituição redirecionou seu foco de atuação, começando a promover ações de desenvolvimento social nas comunidades situadas no entorno das operações da CVRD (Disponível em: <<http://www.fundacaovale.org>> Acesso em: 23 de julho de 2019).

pública e sua conceituação. A terceira parte do capítulo servirá então para comparar a condução pós desastre com as narrativas, identificando aquela que mais se assemelha ao discurso e as ações das empresas, da fundação e do poder público.

Para finalizar a análise, no terceiro capítulo serão explicitadas as ações realizadas até junho de 2020 da Fundação Renova, além de seus discursos e estratégias para reparar os danos causados pelo rompimento da barragem nos âmbitos social e ambiental. Em contraponto, no segundo momento serão apresentados os relatos e posicionamentos dos atingidos e das instituições que os representam, afim de analisar se os relatos contradizem o que foi proposto e acordado e vem sendo apresentado pela fundação. Por fim, a partir de todas as informações apresentadas, buscaremos compreender as implicações que tal opção de arranjo institucional apresenta à luz da gestão pública.

2 A HISTÓRICA MARIANA E SEU DESASTRE

Este capítulo pretende apresentar informações sobre o objeto de estudo do trabalho, que se insere no contexto da catástrofe socioambiental de Mariana (MG), devido ao rompimento de uma barragem de rejeitos da mineradora Samarco S.A. Foram diversos desdobramentos e impactos – sociais, ambientais, institucionais, econômicos, políticos e culturais – principalmente para as populações residentes nos 40 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo diretamente atingidos. Assim, a primeira parte do capítulo irá apresentar fatos históricos sobre a região afim de identificar aspectos socioeconômicos que possam dar base as análises do trabalho. A segunda parte irá elucidar informações sobre a mineradora Samarco e um pouco de sua trajetória através de uma breve contextualização desde a sua fundação. Também será apresentado com detalhes o ocorrido no desastre e como o Ministério Público está tratando do caso.

2.1 Mariana – contexto histórico

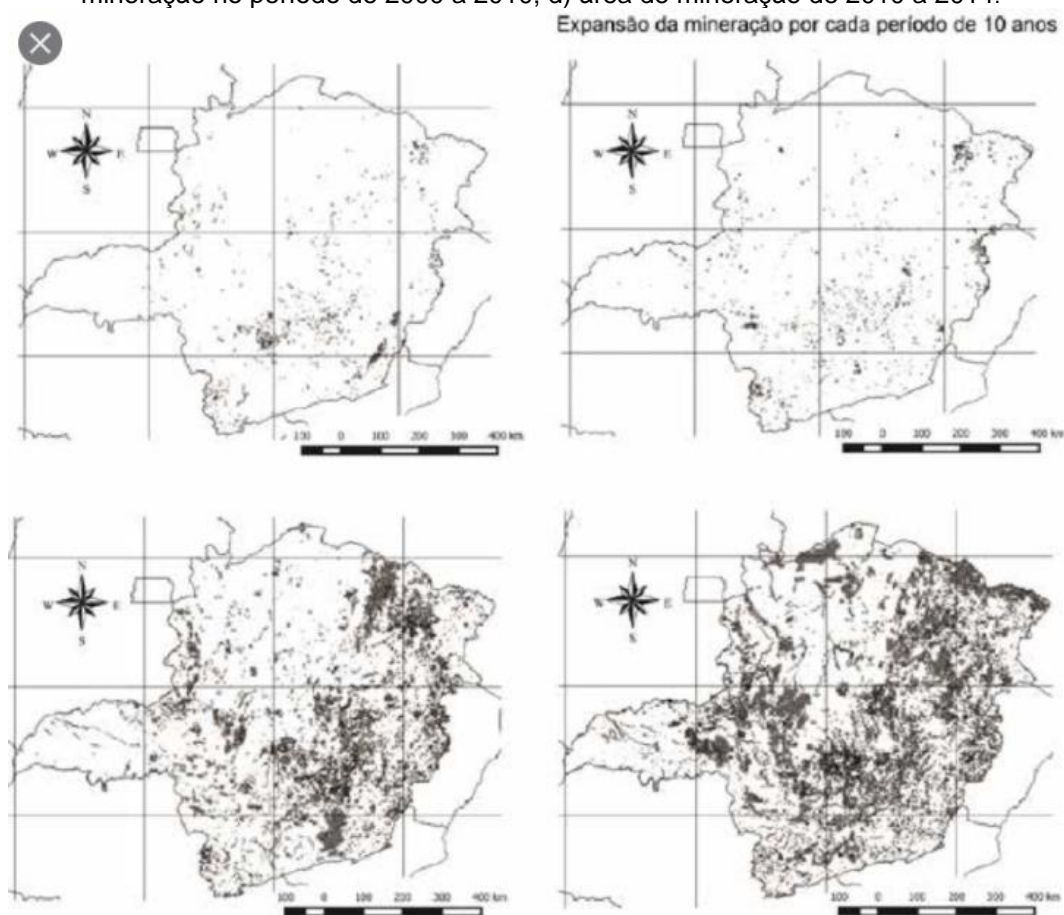
A história de Mariana se inicia no século XVII e tem como cenário um período de descobertas que se tornou o princípio da história brasileira. Primeira vila, primeira capital, sede do primeiro bispado e primeira cidade a ser projetada em Minas Gerais.

Em 1696, bandeirantes paulistas estavam acampando às margens de um pequeno rio, de onde o ouro aflorava abundante, a ponto de manchar as margens com um tom de dourado reluzente. O local rapidamente se transformou e se tornou a primeira vila criada na então Capitania de São Paulo e Minas de Ouro, sendo uma das maiores cidades produtoras de ouro para o Império Português no século XVIII.

Em homenagem à então rainha, Maria Ana D'Áustria, esposa do rei lusitano D. João V, em 1745 o local passou ao nível de cidade e foi nomeada Mariana. Nessa época, a cidade tornou-se sede do primeiro bispado mineiro, ganhando expressividade e importância religiosa. Os altares de suas igrejinhas são banhados a ouro, inclusive os mantos de seus santos. Foi também uma das primeiras cidades brasileiras a ser planejada e ter um projeto urbanístico, sendo uma das poucas que conseguiu preservar sua história e tradição até o século XXI. Esses fatores tornaram a “primeira

de Minas” um dos municípios mais importantes do Circuito do Ouro e parte da Trilha dos Inconfidentes, do Circuito Estrada Real e do Quadrilátero Ferrífero.²

Figura 1 - Expansão da mineração entre 1980 e 2014 no estado de Minas Gerais - a) área de mineração no período de 1980 a 1989; b) área de mineração no período de 1990 a 1999; c) área de mineração no período de 2000 a 2010; d) área de mineração de 2010 a 2014.



Fonte: Research Gate

Na Figura 1 é possível observar o início da exploração do minério de ferro no estado de Minas Gerais, que na última década tomou boa parte da região. Hoje, Mariana é um município brasileiro do estado de Minas Gerais. Com cerca de 60 mil habitantes (População Estimada – IBGE 2018), a economia local continua dependente do turismo e da extração de minérios. Em comparação com outros municípios do estado, Mariana detém uma posição econômica de destaque, sendo o seu produto interno bruto (PIB) um dos maiores do estado.³

² Disponível em: <<https://mariana.org.br>> Acesso em: 12 de janeiro de 2019.

³ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/mariana/panorama>> Acesso em: 13 de janeiro de 2019

O setor agropecuário representava, em 2011, 0,3% do PIB, sendo uma atividade praticamente de subsistência. O município vinha apresentando um crescimento contínuo de sua economia, devido principalmente à expansão do setor de mineração. Em 2011, seu PIB foi de R\$ 5.443.576.000,00 e o seu PIB per capita de R\$ 99.342,59 (Censo IBGE – 2011). Bento Rodrigues é um de seus subdistritos e localiza-se a 35 km do centro de Mariana, além de ser um dos que mais contribuía nessa época para o crescimento na área da mineração⁴.

Mariana é uma das cidades que integram o Quadrilátero Ferrífero, região responsável por 60% de toda a produção nacional de minério de ferro. Em 2012, foi a quarta cidade no país em arrecadação de royalties pela extração de minério, conforme estudo da Universidade Federal de Ouro Preto (Dias, 2015).

O Quadrilátero Ferrífero é a mais importante província mineral brasileira, localizada na região centro-sul do estado de Minas Gerais. Sua extensão territorial é de aproximadamente 7000 km². Estima-se que no início do século eram extraídas aproximadamente 55 milhões de toneladas de minério de ferro por ano. Em seu território, estão ainda as cabeceiras de duas das principais bacias brasileiras, a do rio das Velhas e a do Rio Doce, que abrigam enorme quantidade de biomas, resquícios de Mata Atlântica, trechos de cerrado e campos rupestres.⁵

2.2 A Mineradora Samarco

A Samarco, empresa privada de capital fechado, atua no Brasil há mais de 40 anos no setor da mineração. A mineradora comercializa pelotas de minério de ferro, pequenos aglomerados formados de partículas de ferro, geradas a partir do beneficiamento do minério. A partir da pelota, é produzido o aço, o que justifica sua alta demanda e o crescimento contínuo deste mercado, visto que o aço é utilizado na construção de pontes, aviões, casas, produtos eletrônicos, entre outros.

A Samarco possui duas unidades operacionais: Germano (Mariana e Ouro Preto – Minas Gerais), onde era realizada a extração do ferro, e Ubu (Anchieta – Espírito Santo), onde estão quatro usinas de pelletização. As unidades são interligadas por três minerodutos que atravessam os dois estados.

⁴ Disponível em: < <http://www.mariana.mg.gov.br/dados-demograficos>> Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

⁵ Disponível em: < <https://www.sobregeologia.com.br/2019/12/a-provincia-mineral-do-quadrilatero.html>> Acesso em 24 de janeiro de 2019.

A empresa é formada pelos seus dois acionistas: BHP Billiton Brasil Ltda. e Vale S.A. (com 50% de participação acionária cada). A receita da Samarco impacta principalmente o PIB de Minas Gerais e do Espírito Santo. Os impostos gerados diretamente pelas atividades da Samarco correspondem a 54% da receita de Mariana (MG), 35% da receita de Ouro Preto (MG) e 50% da receita de Anchieta (ES).

O Complexo Mariana é composto por três minas e quatro usinas principais de beneficiamento. No início deste processo de beneficiamento, utiliza-se água para lavar o minério e são os rejeitos úmidos desse processo que são depositados na barragem. Além disso, a água também é utilizada como meio condutor da polpa de ferro nos minerodutos. Os três minerodutos da Samarco consomem um total de 105,6 milhões de litros diários, superando o consumo de água diário de uma cidade como Contagem (MG), que possui quase 650 mil habitantes.

A origem da Samarco, oficialmente, ocorreu em 1973. Nos próximos parágrafos será introduzida uma contextualização dos principais acontecimentos na empresa desde então:

1977 - Inicialmente era uma joint venture societária entre a brasileira S.A. Mineração da Trindade (Samitri), com 51%, e a estadunidense Marcona Corporation, com 49%. Suas operações de extração de minério de ferro, transporte dutoviário, pelotização e transporte transoceânico tiveram início em 1977 (SAMARCO MINERAÇÃO, 2008).

1984 - o grupo anglo-australiano BHP Billiton adquiriu a controladora da Marcona Corporation, no esteio de recordes de produção e venda da Samarco.

1997 - A primeira expansão da empresa foi entre 1994 e 1997, quando duplicou sua capacidade produtiva, tendo dado origem à capacidade de geração hidrelétrica (com as Usinas Hidroelétricas de Muniz Freire e Guilman).

1998 - Suas exportações atingiram o mercado chinês

2000 - A então Companhia Vale do Rio Doce (desde 2009, Vale S.A.) adquiriu a Samitri por R\$ 971 milhões, tendo absorvido também parte da Samarco. Em acordo, as novas proprietárias, Vale e a BHP Billiton Brasil Ltda., dividiram igualmente as ações (Samarco Mineração, 2015b).

2008 - O segundo programa de expansão (P3P), já no contexto do boom das commodities, ampliou sua capacidade de produção em cerca de 54%, tendo consumido R\$ 3,1 bilhões em investimentos (SAMARCO MINERAÇÃO, 2008).

2014 - A terceira e mais recente fase de expansão ampliou a capacidade da Samarco em torno de 37% (PIMENTA, 2014, p. 4), já em um cenário de preços deprimidos do minério de ferro e commodities derivadas, além de expansão do endividamento da empresa.

2014 - Samarco concluiu o Projeto Quarta Pelotização (P4P), elevando a capacidade produtiva anual da empresa em 37%, passando de 22,3 milhões de toneladas (Mt) para 30,5 Mt de minério de ferro. A produção de pelotas de minério de ferro e finos aumentou 15,4% entre 2013 (21,7 Mt) e 2014 (25,1 Mt) e, no mesmo período, o lucro líquido foi de R\$ 2,73 bilhões (2013) para R\$ 2,81 bilhões (2014).

A nova ampliação ocorreu, no entanto, em um novo cenário econômico para o setor extrativo mineral. Esse panorama, definido como “pós-boom das commodities” (SANTOS, 2015), é caracterizado por situações de excesso de oferta e de retração da demanda dos principais minérios comercializados internacionalmente. A ‘aposta’ das empresas líderes é “em produzir o máximo possível, mesmo com os preços baixos, em vez de extrair menos minério de ferro para tentar fortalecer os preços com uma redução na oferta” (ROYLE, 2015).

No entanto, apesar das principais empresas terem estabelecido patamares de custo operacional suficientemente baixos de modo a contrabalançar o declínio das margens de lucro e sustentá-las em níveis ‘adequados’ no cenário de pós-boom, muitas outras adaptações estratégicas vêm sendo implementadas – em especial, enfocando a elevação da produtividade total (ROYLE, 2015). As operações da mineradora foram suspensas em novembro de 2015, após o rompimento da barragem de Fundão.

2.3 O desastre ambiental

No dia 5 de novembro de 2015, a barragem de rejeitos de mineração do Fundão se rompeu, causando o maior desastre ambiental ocorrido no Brasil relacionado a atividades mineradoras. Em instantes, milhares de toneladas de lama tóxica tomaram o distrito de Bento Rodrigues, destruindo completamente o local. Em horas, a lama soterrou casas do distrito de Paracatu de Baixo e atingiu mais alguns distritos rurais de Mariana.

No dia seguinte, 6 de novembro, a lama atingiu Barra Longa, município vizinho, causando igualmente a destruição de casas, igrejas, escolas, plantações e tudo o que

estivesse no seu caminho. Não houve tempo hábil para a população retirar suas coisas; a prioridade era ir para locais seguros e salvar suas próprias vidas (Justiça Global, 2016).

O local exato no qual a barragem se localizava fica no Alto do Rio Doce (a aproximadamente 1.200 metros de altitude), onde estão as nascentes mais importantes para a formação do rio e seus afluentes, os rios Gualaxo do Norte e do Carmo. Isso facilitou a chegada da lama ao mar.

A contaminação impactou a vida de 3,2 milhões de pessoas, que hoje residem na bacia do Rio Doce, além de afetar a vida aquática do Rio Doce, atingindo 680 km de corpos d'água nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, uma das bacias hidrográficas mais importantes do país. À medida que a lama chega aos ambientes aquáticos, causa a morte de todos os organismos que ali vivem. Muitos peixes morreram devido à falta de oxigênio na água e pela obstrução de suas brânquias. Não só o meio ambiente foi afetado, mas também os moradores que usufruíam dele como seu meio de trabalho e sobrevivência. Além de causar a morte dos rios, a força da lama arrancou a mata ciliar local e o que restou foi coberto pelo material (Justiça Global, 2016).

No dia 22 de novembro, a lama chegou à praia de Regência, em Linhares (ES), foz do rio Doce. Era esperado que a lama, ao atingir o mar, afetasse diretamente a vida marinha na região do Espírito Santo onde o rio Doce encontra o oceano. Biólogos temiam os efeitos dos rejeitos nos recifes de corais de Abrolhos, um local com grande variedade de espécies marinhas.

Alguns anos antes do desastre, em 2009, a empresa previu algumas medidas de segurança para evitar casos como este. A Samarco havia encomendado um plano de monitoramento 24 horas de suas barragens, bem como um sistema para ser utilizado em situações de emergência. Entretanto, as medidas previstas não foram implementadas. O plano de contingência da barragem de rejeitos de Germano, que suprimiu o monitoramento das barragens e o sistema de alerta emergencial, em desacordo com a legislação ambiental, foi apresentado às autoridades de fiscalização e foi aprovado. A Samarco não possuía sistemas de alarme sonoro, exigidos em lei, nem pessoal qualificado para dar assistência à população em caso de emergência (Justiça Global, 2016).

Além disso, o Plano de Ações Emergenciais da Samarco (PAE) ainda previa a realização de simulações de situações de emergência com as populações situadas a jusante das barragens, o que não foi realizado, e atribuía ao Poder Público a tarefa de avisar e remover a população do entorno, no caso de uma emergência, quando esta obrigação é da própria empresa.

A Samarco se utiliza do conceito de “Early Warning System”, em tradução literal: “Sistema de Alerta Antecipado”, do United States Bureau of Reclamation. O Plano de Ações Emergenciais (PAE) da Samarco deveria incluir ações de prevenção, como simulações com as comunidades em caso de emergência e trabalhos de comunicação social neste sentido. Entretanto, em relatório de 2014, o plano de contingências da empresa afirma que: “Na versão atual do PAE não serão realizados exercícios de simulação fora do âmbito da Samarco, ou seja, não haverá a participação efetiva da população de comunidades situadas a jusante das barragens”⁶. Essa decisão demonstra que a propaganda de “Sistema de Alerta Antecipado” feita pela Samarco não condiz com a prática real da empresa. Nesse mesmo relatório da empresa, foi apresentando o escopo da região que seria considerada no PAE. Estranhamente, a empresa inclui apenas o distrito de Bento Rodrigues e exclui todos os demais distritos rurais vizinhos que, afinal, foram também seriamente impactados pelo rompimento da barragem. Além disso, os distritos e demais municípios a jusante de Bento Rodrigues tampouco foram considerados.

No Estudo de Impacto Ambiental da barragem de Fundão, realizado no âmbito do processo de licenciamento, apenas o povoado de Bento Rodrigues – descrito como “única comunidade vizinha relativamente próxima ao empreendimento e, portanto, mais suscetível aos eventuais efeitos da alteração de qualidade de água da operação do empreendimento, ou do fornecimento de mão de obra para a etapa de obra”⁷ – E os municípios de Ouro Preto e Mariana são considerados como localidades atingidas pelo empreendimento, direta ou indiretamente.

O desastre trouxe consequências para muito além dos distritos mineiros de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, forçando a Samarco a se comunicar e criar relação com inúmeros grupos sociais (VIEIRA, 2017). Foram necessárias medidas

⁶ Disponível em: < <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/08/2014-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>> Acesso em 24 de janeiro de 2019.

⁷ Disponível em: < <https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2017/11/rima-samarco-2017.pdf>> Acesso em 24 de janeiro de 2019.

emergenciais, tais como: a realocação das famílias que perderam seus lares; distribuição de água potável e mineral; resgate de animais perdidos; atendimento psicossocial; obras de reconstrução dos 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). A empresa garante que tenha realizado todas estas ações, mas não existem dados e informações concretas que certifiquem esta informação.

Entretanto, devido ao despreparo da empresa para tal situação, nos primeiros momentos que se seguiram ao rompimento, foi necessária a intercessão judicial, bem como a solicitação da equipe de resgate e a pressão popular, para que as medidas fundamentais e urgentes fossem tomadas e houvesse a garantia dos direitos humanos nas comunidades atingidas (VIEIRA, 2017).

O primeiro momento após o desastre, houve um grande problema ligado à desinformação. A Samarco teve como atividade inicial levantar os dados da população e o perfil dos atingidos, ou seja, quem estaria apto a receber as indenizações iniciais (nomeado “cartão emergencial”). A empresa recebeu muitas reclamações por não haver transparência dos critérios utilizados para delimitar este perfil (LEONARDO et al., 2017). Além disso, as principais informações foram, desde o início, veiculadas pelas mídias sociais da empresa, fazendo com que os próprios atingidos tivessem de ir em busca de respostas às suas necessidades (VIEIRA, 2017).

Outro aspecto a ser destacado é o posicionamento da Samarco de não se reconhecer responsável pelo desastre, na tentativa de absolver-se de sua responsabilidade e manter a opinião pública a seu lado (VIEIRA, 2017 apud GONÇALVES; PINTO; WENDERLEY, 2016). A estratégia recorrente das mineradoras, segundo os autores, é de invalidar a argumentação técnica dos funcionários do órgão ambiental ou mesmo deslegitimar a atribuição do órgão em aplicar determinada multa. Ademais, valem-se de um discurso que as coloca em posição de vítimas.

As análises criadas a partir dos relatórios de sustentabilidade da empresa validam-se com os acontecimentos pós-ruptura da barragem. O conteúdo dos relatórios explicita uma tática discursiva que exalta os “aspectos positivos” das atividades da mineradora, buscando manter uma reputação inabalável com os

“stakeholders”⁸, ao mesmo tempo em que minimiza ou oculta possíveis impactos negativos do empreendimento. Com as comunidades próximas, há sempre um discurso que reforça os benefícios socioeconômicos que a atividade da mineradora traz às comunidades, principalmente geração de trabalho e renda (VIEIRA, 2017).

Apresentadas as principais informações sobre a cidade de Mariana, a Samarco e o desastre, no próximo capítulo iremos aprofundar no encaminhamento da gestão do desastre através deste arranjo institucional composto por diferentes frentes.

⁸ Stakeholder significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles. Em inglês stake significa interesse, participação, risco. Holder significa aquele que possui. < > acesso em 20 de junho de 2020

3 A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DO DESASTRE E SEUS NOVOS ATORES

No presente capítulo serão abordados a gestão pós desastre e os instrumentos criados para a reparação, compensação e mitigação dos danos. Para fins de comparação, será abordado um caso similar de desastre onde o mesmo instrumento foi utilizado como tentativa de reparação. Para além, será apresentado o conceito de governança pública e como ele foi aplicado e gerenciado como ferramenta de resolução deste conflito pelos “principais” atores envolvidos.

3.1 A gestão pós desastre

Após o rompimento, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público do Estado de Minas (MP/MG) se uniram para investigar os danos sociais e ambientais causados pelo rompimento das barragens. Inicialmente os órgãos buscaram a responsabilização pelos danos e a apuração sobre os órgãos responsáveis pela fiscalização do empreendimento.

O então responsável pelo licenciamento das barragens da Samarco seria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), tendo o segundo obrigação legal de fiscalizar barragens de rejeitos no país.

Onze dias após o desastre os Ministérios Públicos Federal (MPF/ES), do Trabalho (MPT) e do Estado do Espírito Santo (MPES) assinaram um Termo de Compromisso Socioambiental (TCSA) preliminar e emergencial com a Samarco Mineração S.A. Com o acordo, a intenção das Procuradorias era de proteger o direito das populações e de trabalhadores e trabalhadoras atingidos pelo desastre; garantir que as provas do ocorrido fossem preservadas para futura reparação dos danos; e a adoção de medidas emergenciais para que o impacto socioambiental causado fosse o menor possível.

Em 02 de março de 2016, foi celebrado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)⁹ no caso do desastre socioambiental de Mariana (MG) entre: as

⁹ O termo de ajustamento de conduta é um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo. Este instrumento tem a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial. O termo de ajustamento de conduta está previsto no § 6º do art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10: § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título

empresas mineradoras (Samarco S.A. e suas controladoras Vale S.A. e BHP Billiton), a União e os governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Introduzido no direito brasileiro em 1990, o Termo de Ajustamento de Conduta é reconhecido hoje como um dos principais instrumentos de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais (VIÉGAS, 2014, p.24). Segundo Rodrigues (2002, p. 297 citado por Viégas et al., 2015, p. 120), o TAC pode ser definido como:

Uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

Desse modo, o TTAC foi instituído enquanto instrumento definidor de políticas públicas, na medida em que prevê um conjunto de ações de reparação e compensação dos danos causados por meio de programas. Determina, ainda, a criação de uma fundação para ser a responsável pela gestão de cada um dos mais de 40 programas criados. A gestão das ações previstas no Termo foi centralizada em uma fundação privada, sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle, buscando tornar mais eficiente a reparação e compensação em decorrência do desastre.

Estão envolvidos no processo: a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Agência Nacional das Águas, o Departamento Nacional de Produção Mineral, a Fundação Nacional do Índio, o estado de Minas Gerais, o Instituto Estadual de Florestas, o Instituto Mineiro de Gestão de Águas, a Fundação Estadual de Meio Ambiente, o estado do Espírito Santo, o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, o Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo, e a Agência Estadual de Recursos Hídricos.

O Termo prevê a recuperação, mitigação, remediação, reparação, e indenização pelos impactos socioambientais e socioeconômicos, bem como prestação de assistência social aos impactados. Por impactados, são consideradas

executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

pessoas que residam ou venham a residir na área de abrangência e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do evento. Assim são listados pescadores, agricultores familiares, areeiros, setor de turismo e negócios ligados ao esporte e lazer, dentre outros segmentos econômicos, comunidades indígenas e demais povos, comunidades ou populações tradicionais.

Ainda, o Termo esclarece que os impactados deverão participar na discussão e acompanhamento das ações previstas no acordo. Para isso, deverá garantir um acesso à informação ampla, transparente e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensiva a todos os interessados, além da criação de canais de comunicação e interação com a sociedade.

Também foi criado um Comitê Interfederativo (CIF)¹⁰ com a função de orientar, validar, acompanhar e supervisionar os atos da Fundação, e, para auxiliar o CIF, foram criadas as Câmaras Técnicas, com especialistas e instituições com mandato legal sobre os assuntos pertinentes de cada programa. O objetivo do CIF é examinar os programas e projetos submetidos e indicar a necessidade de correções, ou fazer questionamentos nas ações a serem desempenhadas.

Em 28 de junho de 2016, foi criada a Fundação Renova, com o objetivo exclusivo de gerir e executar as medidas previstas no TTAC (Fundação Renova, 2016, Art. 6º), passando a assumir 42 programas, um a mais do que previra o acordo (Fundação Renova, 2017, p. 10). A Fundação tem como diretor-presidente, desde sua criação, o biólogo e administrador, Roberto Waack, que possui experiência como empreendedor, executivo de empresas e em organizações da sociedade civil. Por meio do canal que a fundação mantém no Youtube, Roberto Waack conta que três possibilidades haviam sido discutidas para gerenciar a crise causada pelo o rompimento quando da elaboração do TTAC. A primeira opção seria um processo judicial, que segundo Waack provavelmente seria um processo muito longo. A segunda, que algum órgão do governo gerenciasse através da assinatura de um TAC e a terceira seria também a gerência do termo, mas através de uma organização da

¹⁰ O Comitê Interfederativo (CIF) foi criado em resposta ao desastre e sua função é orientar e validar os atos da Fundação Renova, instituída pela Samarco e suas acionistas, Vale e BHP Billiton, para gerir e executar as medidas de recuperação dos danos resultantes da tragédia. O CIF é presidido pelo Ibama e composto por representantes da União, dos governos de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos municípios impactados, das pessoas atingidas, da Defensoria Pública e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

sociedade civil. Optou-se pela terceira, mas trazendo ainda a participação destes órgãos dentro do termo, como citado em parágrafos anteriores. (Mazzola, 2018).

Entretanto, houveram alguns questionamentos em relação à representação de alguns dos atores envolvidos no firmamento do acordo. No TTAC oriundo do rompimento da barragem de Fundão, desde a sua formulação e assinatura, não se notou a presença de representantes das populações atingidas, as quais não tiveram oportunidade de participar da discussão dos pressupostos e condições que presidiram a elaboração do Termo. Isso fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo (VIEIRA, 2017 apud DORNELAS, 2016).

Outro ponto, ainda, é a falta de clareza e definição do Termo sobre o que tange aos programas e às atividades socioeconômicas, que não apresentam definições de mecanismos operacionais e metas a serem cumpridas, prejudicando, assim, o acompanhamento e o controle social tanto pelas instituições governamentais quanto pelas comunidades impactadas. Há, também, uma imprecisão das responsabilidades dos atores envolvidos, causando lentidão nos processos e deliberações, bem como na resolução dos problemas decorrentes do desastre. (VIEIRA, 2017 apud DORNELAS, 2016).

Após duas semanas do início das atividades da Fundação Renova, em 2 de agosto de 2016, a Justiça Federal anulou, a pedido do MPF, a homologação do TTAC. O MPF considerou a anulação uma vitória, já que entendia o acordo como sendo prejudicial, dado que os governos envolvidos não tinham legitimidade para atuar em nome da população atingida. O argumento do MPF era que o acordo não garantia a reparação integral do dano, não contemplava os direitos dos atingidos e limitava aportes de recursos para as ações de compensação (Diniz, 2016).

Segundo o coordenador da força-tarefa do MPF para apurar o desastre, o núcleo jurídico que homologou o acordo não tinha competência para tal; além disso, defendeu que o MPF deveria ter sido ouvido previamente sobre a homologação do acordo (G1 MG, 2016a).

O referido TTAC foi contestado não só pelo MPF, mas também por movimentos sociais e pesquisadores argumentando a falta de participação efetiva dos atingidos. Isso começou na própria formulação do Termo, conforme consta no parecer, cuja ementa é a Avaliação participativa da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta sobre a Governança, do processo de reparação e recuperação dos danos decorrentes

do rompimento de barragens de rejeitos das mineradoras Samarco, BHP e Vale em Mariana, Minas Gerais. A problemática apresentada é que não havendo a participação dos atores sociais no processo de tomada de decisões na celebração do Acordo, bem como não havendo garantias de transparência sobre a elaboração das cláusulas, impossibilita-se qualquer esforço no sentido de se exercer um controle social sobre seus resultados, de forma a fazer com que adotem medidas que realmente atendam aos interesses e direitos individuais (Parecer N° 279 SPPEA, 2018).

Imediatamente, a Samarco se pronunciou em nota sobre a anulação do acordo e informou que tal medida não iria interferir na execução das ações de reparação, que continuariam em andamento com a Fundação Renova (Samarco, 2016).

Diante da anulação, o promotor de justiça da Comarca de Mariana, Guilherme de Sá Meneghin, discorreu a respeito da legalidade e da legitimidade da Fundação Renova. Para ele, independentemente do acordo firmado entre empresas e governo, não haveria qualquer impedimento para a constituição da fundação para conduzir as atividades de reparação. (Mazzola, 2018). Mas, com a anulação, passa a lhe faltar legitimidade para atuar no território de Mariana:

a Fundação Renova possui legalidade, pois sua criação está de acordo com a lei, mas não possui legitimidade, porque sua forma de administração, fiscalização e atuação não contempla de maneira adequada a participação dos atingidos, nem a transparência em suas ações. (Meneghin, 2017).

Apesar de o TTAC não ter sido homologado pelo MPF, ele veio sendo implementado entre 2016 e 2017, até que outro posicionamento fosse definido quanto as atividades. Isto é, foram sendo criadas as instituições previstas. Posteriormente, durante o ano de 2017, foi instaurado um novo processo negocial no âmbito do MPF 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. (Bussinguer, 2019).

Já no início de 2017, o MPF, junto com as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, anunciaram a assinatura de Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), cujo principal objetivo seria de tentar garantir a efetiva participação dos atingidos no processo de reparação e compensação, conferindo maior transparência. Nesse novo

instrumento estava prevista a realização de onze audiências públicas para ouvir a população afetada e, a depender do diagnóstico, o Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) poderia ser assinado em junho de 2017 (L. Rodrigues, 2017).

O coordenador da força-tarefa do MPF, o procurador José Adércio Leite Sampaio, assim declarou sobre este TAP:

Cuida-se de um empenho de, naquilo que for passível de acordo, obter o meio consensual de solução dos conflitos, 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 (Ministério Público Federal, 2017a).

Outra medida acertada foi a contratação de quatro organizações para assessorar tecnicamente o MPF e os atingidos, assim como acompanhar os trabalhos da Fundação Renova. As organizações indicadas foram a Lactec, para fazer o diagnóstico socioambiental; a Integratio, para o diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; a Ramboll para avaliar e monitorar os programas de reparação socioambiental e socioeconômica; e, possivelmente, o Banco Mundial coordenaria os trabalhos das outras três empresas (Ministério Público Federal, 2017a; Ministério Público Federal, 2017b, p. 2).

Em novembro de 2017 foi assinado um aditivo ao TAP, em que se previa a inclusão do MPMG, ao lado do MPF, e a disponibilização de assessorias técnicas aos atingidos de toda a bacia do Rio Doce (Ministério Público Federal, 2017b). Assim, a maior crítica do acordo inicial, que era a de que este violava o direito dos atingidos de participarem das negociações e das decisões sobre as ações de reparação e compensação, começava a ser revertida.

O novo termo, intitulado TAC Governança, altera o anterior principalmente no que tange mecanismos externos de controle. O centro de referência para a reparação dos danos deixa de ser da Fundação Renova, que passa a se submeter ao controle (i) dos atingidos por meio das Comissões Locais e das Câmaras Regionais; (ii) da sociedade civil, por meio do Fórum de Observadores; (iii) do Poder Público, que passa a contar com orçamento específico para realizar maior controle das atividades executadas pela Fundação; e (iv) do Ministério Público e da Defensoria Pública, que têm poderes de vetar nomes que não tenham perfil adequado para compor o quadro da Fundação. Foi prevista, ainda, a constituição de 39 (trinta e nove) comissões locais, de 06 (seis) câmaras regionais e de um fórum de articulação das câmaras,

todos compostos pelos atingidos e sob supervisão dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, custeados pelas mineradoras que deram causa ao desastre. (MPF, 2018).

Dessa forma, o TAC Governança foi pensado enquanto um meio de abarcar todas as questões deixadas de lado nos acordos anteriores, a partir da reestruturação do sistema de governança da Fundação Renova, com a introdução de novos elementos de controle e fiscalização de sua atuação e com a criação de espaços para a participação dos atingidos e atingidas, contando com a ratificação de seu conteúdo, não só pelo Ministério Público, mas também pela Defensoria Pública e por outros órgãos do Poder Público ligados de algum modo ao caso (MILANEZ, B.; PINTO, R. G.). Entretanto, a eficácia desses mecanismos de incorporação de representantes é reduzida na medida em que mantém grandes assimetrias nas composições das instâncias decisórias da Fundação Renova. O Conselho Curador da Fundação Renova 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. A sua formação 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. (Bussinguer, 2019).

De tal forma, é possível avaliar que, judicialmente, optou-se por expandir as responsabilidades aos diferentes grupos, diminuindo a sua carga e partilhando as decisões. Entretanto, aqueles que deveriam ser escutados e levados em consideração (por terem sido os mais prejudicados) foram excluídos duas vezes do processo e não receberam nenhum tipo de tutela para que fossem criadas condições para a inclusão na discussão. Como acreditar, diante de tais condições, que criar alguns grupos de fiscalização de atingidos teria legitimidade? Por isso é importante compreender e analisar casos similares nos quais o poder público passou a “partilhar sua responsabilidade”, conforme o caso abordado no próximo subtema.

3.1.1 Aplicações similares de TAC no país

A Refinaria Duque de Caxias da Petrobrás (REDUC), situada em Campos Elísios, 2º distrito de Duque de Caxias, começou a operar em 1961. Nos seus primeiros 25 anos, passou por várias ampliações expandindo assim sua capacidade de

produção. Pesquisas apontam que tais modificações no projeto levaram a uma série de riscos de acidentes.

A Petrobras e o governo do Estado do Rio de Janeiro, celebraram em 1987, um termo de compromisso onde a REDUC deveria cumprir 27 itens de controle ambiental (o TAC surge em 1990). Para adequações do sistema produtivo da refinaria, a Petrobras deveria investir por volta de US\$ 85 milhões.

Passados 4 anos, outro termo de compromisso foi assinado entre a Petrobras, Petroquisa, Petrorio, BNDES e a FEEMA; onde foi estabelecido que a REDUC concluísse os itens do termo de 1987, além de um projeto para otimizar a qualidade do ar, da água e da região da REDUC.

Em 1997 houve um vazamento de 600 mil litros de óleo na baía de Guanabara, devido a uma corrosão em um tubo. A Sindipetro-Caxias encaminhou um dossiê sobre esse acidente e nenhuma providência foi tomada pelos órgãos públicos. Em janeiro do ano 2000, outro vazamento de maior proporção, 1292 milhões de litros de óleo; afetando os pescadores, catadores de caranguejo, áreas de manguezais. O IBAMA multou a Petrobras em 51 milhões de reais. A Petrobras foi judicialmente condenada a pagar indenização mensal para 12180, a empresa recorreu afirmando que indenizou extrajudicialmente os que comprovaram ser pescadores.

Ainda em 2000, foi formado um consórcio com quatro Universidades do Rio de Janeiro (UFRJ, UFF, UERJ e PUC), através da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT/RJ) para avaliação das condições de funcionamento da REDUC. Este estudo apontou que menos de 10% das unidades produtivas da REDUC possuíam licença ambiental, embora quase 50% dessas unidades foram inauguradas anteriormente ao Decreto Estadual de 1977, que institui o Licenciamento de Atividades Poluidoras.

Após avaliação desse estudo, vários TACs foram celebrados com diferentes órgãos legitimados, como a FEEMA, Ministério Público, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Agência Nacional de Petróleo, IBAMA. Tais termos visavam além da regularização do licenciamento, várias medidas de controle, monitoramento, recuperação e avaliação das áreas atingidas pelo vazamento de óleo de 1977 e de 2000. As medidas compensatórias incluídas no TAC não foram homologadas por não concordarem com os valores apresentados pelos danos ambientais.

Foram abertos Inquéritos Cíveis para mensurar os danos causados por: vazamento de óleo, falta de licenciamento e possivelmente situações irregulares no funcionamento de unidades da REDUC. Também Inquérito Policial instaurado pela Delegacia de Repressão a Crimes contra o Meio Ambiente e Patrimônio Histórico, devidos vazamentos de óleo no rio Iguaçu que deságua na baía de Guanabara, acarretando Ação Penal Pública contra dois gerentes da REDUC. Descobriu-se mais um TA, no valor de 1 bilhão e 80 milhões de reais, que propõe em 5 anos diminuir 90% da poluição industrial na baía de Guanabara e 92% no ar na baixada fluminense. Este TAC fazia parte dos compromissos assumidos pelo Comitê Olímpico Internacional, para saneamento de 80% da baía de Guanabara até a olimpíada na cidade do Rio de Janeiro, 2016.

O Sindicato dos petroleiros de Duque de Caxias (Sindipetro-Caxias) criticou o TAC por acreditar que não trouxe benefícios para a comunidade e nem para os trabalhadores da refinaria, apenas recursos para projetos do Estado; também a insatisfação devido aos atrasos no sistema de monitoramento de emissão dos gases e descumprimento no tratamento de esgoto.

3.2 A Governança Pública e o desastre

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, apresenta a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Esta definição consta no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (2014) e define alguns dos mecanismos considerados importantes para o sucesso de uma política de governança, reforçando a importância da construção e da coordenação de políticas focadas no cidadão.

A crise fiscal dos anos 80 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, para tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

Segundo a IFAC (2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

A governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: Sociedade e Estado; Entes federativos, Esferas de poder e políticas públicas; Órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais. Há, ou deveria haver entre elas uma relação de interdependência e complementariedade. Assim, as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas.

Em seu artigo, Ronconi (2011) resgata diversas narrativas que vem se construindo em torno da governança pública. Em sua concepção, ela é um arranjo institucional que busca facilitar o processo democrático, por meio de uma participação ativa da sociedade civil, resultante em uma gestão compartilhada de políticas públicas.

Ela destaca que diferentes significados e diferentes narrativas têm se construído em torno da categoria governança pública, permitindo o uso do termo em situações diversas que nem sempre se enquadram no que está sendo aqui defendido.

O projeto neoliberal parte de uma concepção de governança na qual a participação da sociedade civil ocorre unicamente pela transferência de parte das responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Dessa forma, não há cooperação e parceria entre os envolvidos, mas cooptação, prestação de serviços e substituição do Estado.

Um dos autores citados no texto, Dagnino fala da perversidade entre estes projetos diferentes: o democratizante e do outro lado o neoliberal. Ambos trazem o mesmo discurso, apesar de “apontarem para direções opostas e até mesmo antagônicas”. (Ronconi, 2011, apud DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16).

O autor defende a ideia da governança pública como projeto político democrático. Um projeto político carrega concepções, crenças e interesses de cada pessoa acerca da vida, havendo naturalmente situações de conflito, que deverão ser deliberadas de forma justa e democrática através do diálogo em busca da construção de políticas públicas compartilhadas. A definição de democracia é trabalhada, portanto, como “um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concernem e na vigilância do exercício do governo”. (Ronconi, 2011, apud DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 17).

O conceito de governança ganhou espaço no Brasil na década de 90, enquanto passava por uma reforma do Estado. Na mesma época, o Banco Mundial passa a usar “boa governança” como um preceito para que os países em desenvolvimento recebessem seus empréstimos. O conceito do termo em tal situação vai de encontro as reformas liberais que trouxeram muitas mudanças no setor público. (Ronconi, 2011, apud BEVIR; RHODES, 2001).

Em um estudo de caso de 2006, os pesquisadores Leo Kissler e Francisco G. Heidemann apresentam as mudanças na Alemanha com a introdução do conceito de governança nas atividades do governo. O artigo “Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?” avalia quais foram as mudanças no setor público após 10 anos de modernização.

Segundo o estudo, a modernização do Estado que ocorreu nos últimos 20 anos foi, principalmente, uma reforma interna inspirada na administração pública gerencial

no qual o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática provocou sobretudo uma redução dos postos de trabalho na administração pública.

A conceituação do termo governança se deu por vários caminhos e acentuações. Segundo Löffler:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (Löffler, 2001).

Seus estudos demonstram surgimento de arranjos institucionais com estruturas mistas, ou híbridas, em que atuam diferentes mecanismos de gestão (controle hierárquico, concorrência, confiança e solidariedade). Nessa perspectiva, é decisiva a transição do Estado gestor (hierárquico), com ingerência na sociedade, para o Estado cooperativo, que atua em conjunto com a sociedade e as organizações empresariais, por meio de parcerias estratégicas.

Os autores apresentam 5 fatores negativos da governança pública: 1 - Fusão das estruturas de governança e dos ciclos político-parlamentares; 2 - Capacidade dos atores para construir alianças é limitada; 3 - A governança pública pressupõe regras de jogo e institucionalização; 4 - A organização do processo e controle sobre os resultados é descentralizada dando autonomia aos participantes. 5 - Os reflexos sobre a democracia local é uma das questões não respondida pela práxis da governança pública. Seu fundamento é a cooperação por meio de alianças e redes políticas.

O autor Renato Boschi (1999) realizou alguns estudos com base em projetos de governos locais que buscam garantir a participação popular na construção de políticas públicas. E sua obra, ele busca responder a seguinte questão: “que fatores explicariam os diferentes graus de sucesso na instauração de formatos institucionais capazes de assegurar não só o acesso da população à produção de políticas, como também respostas concretas parte do Governo, em termos de atuação eficaz e responsável?”. A conclusão apresentada é que:

O fator mais importante para o sucesso, continuidade e institucionalização de uma determinada experiência de governança é a instauração de estruturas de mediação ou representação responsáveis por horizontalizar as relações entre os atores envolvidos. Assim, quanto maior a qualidade e a densidade da representação, maiores serão as chances de sucesso da experiência. Por

outro lado, o fracasso dessas experiências ou as dificuldades enfrentadas surgem em decorrência das deficiências nessas estruturas de representação, a seu enfraquecimento em determinado momento, ou à sua permeabilidade em relação a interesses específicos que distorcem a natureza da representação. (Ronconi, 2011, apud BOSCHI, 1999).

A garantia desta horizontalidade é crucial para que haja um diálogo justo partindo do mesmo ponto e assegurando que todos tenha condições de participar desta construção. O diferencial, que irá proporcionar a troca necessária para a construção de uma política para a população, serão as diferentes vivências e percepções de sociedade dos envolvidos. Esta visão se contrapõe às relações “verticais, assimétricas e hierárquicas que geram práticas autoritárias e relações sociais predatórias e clientelistas” (Ronconi, 2011, apud BOSCHI, 1999, p.28).

As sugestões que Ronconi (2011) traz em seu artigo sobre como assegurar esta forma de gestão envolvem a organização dos cidadãos em comitês para a decisão, formulação e implementação de políticas. É ressaltado no texto que restringir a participação da população através de ferramentas consultivas não representa uma gestão pautada na governança democratizante, pois não envolve a população em todas as etapas da construção.

3.3 A gestão do conflito

Se considerarmos a competência estabelecida pela Constituição Federal ao Ministério Público e, mediante a complexidade do desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton e sua natureza difusa, é descabido que o mesmo não tenha sido selecionado para participar da elaboração do primeiro acordo, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta -TTAC, assinado pelo poder público e empresas (no dia 04 de março de 2016).

A análise aqui apresentada fundamenta-se no princípio da razoabilidade, considerando-se que o objeto em questão é um dos maiores desastres socioambientais do Brasil. Em seu artigo, Resende (2009) explica que a Razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato.

É primordial ressaltar ainda a correlação de forças desigual entre os envolvidos, em um contexto historicamente conhecido pelas injustiças ambientais e econômicas. As(os) Atingidas(os), em suas reais circunstâncias, não detém de qualquer poder político e econômico para reivindicar seus direitos e/ou contestar as proposições colocadas pela parte ré.

De fato, foi notado que houve uma interveniência do Ministério Público ao questionar a ausência de participação das comunidades atingidas na elaboração dos Termos. Mas, ainda assim, é possível identificar em seus termos uma tentativa de suprimir qualquer possível atuação do Ministério Público.

O “acordão” foi celebrado entre duas partes: de um lado o poder público e seus órgãos competentes, do outro a mineradora e suas acionistas. Das dezessete partes envolvidas no acordo, quatorze são da esfera pública. No entanto, a atuação do Poder Público dentro dos mecanismos de governança definidos pelo TTAC se reduz à, basicamente, composição do Comitê Inter federativo (CIF).

Neste, observa-se que, além de não englobar todos os órgãos públicos comprometentes do acordo, há ainda uma outra limitação na estrutura do CIF, posto que todos os seus membros são agentes da área de meio ambiente. Todavia, o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton extrapola o cenário ambiental, uma vez que seus impactos atingem as esferas sociais, econômicas, culturais, religiosas, de saúde pública e até mesmo de perda de identificação dos grupos atingidos. Outro ponto a se ressaltar, refere-se à exclusividade de órgãos do Poder Executivo em sua composição, uma vez que as grandes mineradoras são as principais financiadoras de suas campanhas eleitorais (Tomasi, 2017). Tal fato, representa um grande risco à transparência e legitimidade da competência de fiscalização e monitoramento atribuída ao CIF.

Na prática, os TACs tendem a ser instrumentos de tratamento de conflitos ambientais pouco, ou quase nada, participativos, dado que envolvem apenas a participação de atores sociais específicos. Constata-se no TTAC, aqui analisado, que os mecanismos de governança estabelecidos limitam e/ou impedem a participação dos principais atores sociais do processo: as(os) Atingidas(os). Para além, a ausência do Ministério Público no acordo reduz ainda mais o controle público sobre o cumprimento das medidas e programas socioambientais propostos.

Outro ponto que cabe destaque no referido TTAC é a criação da Fundação. Além de gerir os programas, a Fundação ganha também legitimidade para reconhecer, com bases nos parâmetros e categorias definidas pela mesma, quem são pessoas, famílias e comunidades “Impactadas” pelo desastre. Além disso, a Fundação também é a responsável pelo levantamento das perdas materiais das(os) “Impactadas(os)”, conforme definem as cláusulas 22 e 24 do acordo.

O TAC Governança (TAC – Gov), segundo o Ministério Público, surge após ter sido constatado um déficit de participação das comunidades atingidas na formulação dos programas de reparação socioambientais. Isso foi apresentado como uma tentativa de aprimoramento e reestruturação dos mecanismos de governança do acordo celebrado anteriormente, o TTAC. Sendo assim, o TAC Governança introduz novos elementos de controle e monitoramento das ações da Fundação e determina a participação das Defensorias Públicas no processo.

Uma das principais modificações que o TAC Governança propõe é a criação das Comissões Locais e das Câmaras Regionais ao longo da bacia do rio Doce. Objetiva-se assim, a criação espaços participativos, funcionando tanto como instâncias consultivas quanto deliberativas no processo de repactuação dos 42 programas de reparação socioambiental. Além da criação destas instâncias, a nova estrutura de governança prevê também a inserção de Atingidas(os) em espaços já existentes, a saber: no Comitê Interfederativo, no Conselho de Curadores e no Conselho Consultivo da Fundação.

Destaca-se também a participação das(os) Atingidas(os) no Fórum de Observadores, instância externa à Fundação que adquire a competência de controle social dos processos de reparação. Reconhecendo as atribuições conferidas às Defensorias Públicas na salvaguarda dos Direitos Humanos e das comunidades tradicionais, o novo acordo prevê que estas passem a compor o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas. De acordo com o Ministério Público, os mecanismos de governança instituídos pelo TAC tratam da repactuação dos programas socioambientais de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, sem prejudicar os que já estão em curso.

Embora, aumentar o número de atores envolvidos no acordo possa ser positivo, no sentido de ampliar as instâncias de participação das(os) Atingidas(os), é importante ressaltar alguns pontos preocupantes quanto à sua efetivação na prática. O primeiro

ponto levantado por organizações que vem apoiando os atingidos neste processo é que, assim como na elaboração dos demais acordos, o TAC Governança também não contou com a participação das comunidades atingidas. Assim, o desequilíbrio de forças, como verificado no TTAC, ainda se precede neste novo modelo de governança.

Outro ponto problemático, sobretudo ao que tange a execução do acordo, refere-se a necessidade de reorganização das(os) Atingidas(os), que já se dividem entre inúmeras atividades. A ampliação das instâncias de negociação, que se camuflam na ideia de aprimoramento da participação, exigirá, cada vez mais, tempo, disposição e até mesmo saúde das(os) Atingidas(os), que já se encontram em estado de fadiga após mais de cinco anos de desastre. Nesse sentido, a ampliação dos espaços de participação das(os) Atingidas(os) não implica no equilíbrio de forças entre vítimas e réis frente à negociação. Vale lembrar que a empresa e sua Fundação contam com um grande quadro de profissionais qualificados e remunerados a seu serviço.

Enquanto as comunidades atingidas, desamparadas tecnicamente, contam apenas com o suporte das poucas assessorias técnicas instituídas, com um número limitado de profissionais. Sendo assim, é evidente que a criação de instancias participativas não, necessariamente, resulta em participação efetiva das(os) Atingidas(os). Como por exemplo, o Conselho de Curadores da Fundação composto de nove membros, sendo 2 indicados(as) pela Articulação das Câmaras Regionais, escolhidas(os) entre Atingidas(os), 6 indicados pela empresa e 1 indicado pelo Comitê Interfederativo. Apesar de todos os dispositivos instituídos pelo TAC Governança, ainda é marcante o protagonismo da empresa e sua Fundação nas tomadas de decisão. Ademais, aumentar a complexidade dos encaminhamentos pode, além de sobrecarregar o trabalho das assessorias técnicas, burocratizar ainda mais o processo.

Verifica-se assim, uma excessiva autonomia e concentração de tomadas de decisão pela Fundação, que elabora e delibera, praticamente, todos os encaminhamentos do processo de reparação. Além disso, a Fundação ainda conta, nos moldes do TTAC, com o suporte de diversas instâncias técnicas à dispor no momento em que julgar necessário, ao passo que as comunidades atingidas, além

não estarem inclusas no presente acordo, não contam com nenhum suporte técnico ou jurídico para expressar suas demandas.

Os mecanismos socio políticos combinados à anuência estatal no acordo, reproduz o modelo de política ambiental brasileira que levou ao rompimento da barragem de Fundão (MILANEZ BRUNO; PINTO, 2016). Após mais de cinco anos do ocorrido, os encaminhamentos propostos pelo TTAC não foram contemplados em sua magnitude, sendo contestado pelo Ministério Público e pelas Defensorias Públicas, principalmente, ao que tange a morosidade de implementação dos programas socioambientais sob responsabilidade da Fundação.

4 QUEM ESTÁ AO LADO DOS ATINGIDOS?

Este capítulo busca apresentar os fatos ocorridos e relatados por parte da Fundação e por parte dos Atingidos. Na primeira parte serão apresentados os principais eixos de atuação da Fundação e alguns de seus projetos. Também serão relatados os estágios atuais dos 3 distritos atingidos diretamente. A segunda parte do capítulo traz relatos dos atingidos que foram compartilhados através das plataformas de comunicação de movimentos defensores de seus direitos. O objetivo é trazer relatos de ambos os lados envolvidos no caso para colocar frente aos conceitos de governança apresentados no segundo capítulo.

4.1 As atividades da Fundação Renova

A assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC, como apresentado no último capítulo, determinou a criação de uma fundação para ser a responsável pela gestão de cada um dos mais de 40 programas criados. Assim, em 28 de junho de 2016, foi criada a Fundação Renova com o “objetivo exclusivo de gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados, em decorrência do rompimento da barragem” (RENOVA, 2016, p. 2). A Renova tem como instituidoras e mantenedoras a Samarco S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda, como apresentado anteriormente. A Fundação possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional (prevista no Estatuto da Fundação Renova), o que concede grande poder à instituição, visto que é responsável pela distribuição dos investimentos a ela destinados, bem como por gerenciar diretamente todos os projetos previstos no TTAC.

As frentes de atuação para reparação e compensação geridas pela Fundação Renova, que reúnem atualmente um total de 42 programas, foram divididas em três eixos temáticos: Pessoas e Comunidades; Terra e Água; Reconstrução e Infraestrutura. Estes agrupam os principais focos de atuação no processo de recuperação dos impactos causados pelo rompimento da barragem.

Na área social (eixo de Pessoas e Comunidades), o principal programa é o Programa de Indenização Mediada – PIM, destinado a indenizar os impactados de maneira transparente. Seu público-alvo são pessoas e micros e pequenas empresas

que sofreram danos, materiais ou morais, ou perdas em suas atividades econômicas devido ao rompimento da barragem. A indenização pode ser tanto por danos gerais (considera as pessoas que perderam sua renda ou bens materiais, como veículos, imóveis residenciais e comerciais, propriedades rurais, entre outros) quanto pela interrupção no abastecimento e distribuição de água (destinada a todas as pessoas que moravam nas cidades/distritos em que a distribuição de água potável ficou suspensa por mais de 24 horas seguidas, em novembro de 2015, em virtude da passagem do rejeito pelos rios locais que abastecem as cidades).

A adesão ao programa já foi encerrada. A Fundação construiu centros de indenização mediada para atendimento à comunidade impactada em diversas cidades dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Para facilitar o acesso à informação, a Fundação criou um Portal do Usuário para que o cidadão possa acompanhar o *status* da sua solicitação de indenização. Segundo os relatórios mensais (contidos no site) sobre os programas, as indenizações para danos relacionados ao abastecimento de água se iniciaram em 2016. Para danos gerais, os acordos foram aceitos e os cidadãos começaram a ser indenizados apenas no final de 2017 (dois anos após o rompimento). Além desse, os outros programas socioeconômicos são: Cadastro dos Impactados; Ressarcimentos e Indenização dos Impactados; Proteção e Recuperação da Qualidade de Vida dos Povos Indígenas; Qualidade de Vida de outros Povos e Comunidades Tradicionais; Proteção Social; Diálogo Social; Assistência aos Animais; Reconstrução de Vilas; Recuperação do Reservatório da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves; Recuperação das Comunidades e Infraestruturas impactadas; Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar; Memória Histórica, Cultural e Artística; Turismo, Cultura, Esporte e Lazer; Saúde Física e Mental da População Impactada; Tecnologia Socioeconômica; Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; Retomada das Atividades Agropecuárias; Economia Regional; Micro e Pequenos Negócios; Estímulo à Contratação Local; Auxílio Financeiro Emergencial; Gerenciamento dos Programas Socioeconômicos.

No eixo de Manejo dos Rejeitos, a Fundação explica por meio de vídeos e mapas de suas plataformas, como ocorreu o vazamento e o que ele desencadeou ambientalmente. Algumas atividades e ações foram iniciadas de imediato, após o rompimento, para impedir que o rejeito de margens e planícies caísse na calha dos rios. Recuperar a área impactada pelo rompimento da barragem de Fundão passa

pelo resgate da qualidade da água dos rios e pela restauração das matas em suas margens. Para as soluções definitivas do rejeito depositado na extensão de 670 km de cursos d'água entre Fundão e o litoral do Espírito Santo, foi desenvolvido o Plano de Manejo de Rejeito, um documento especificando técnicas, procedimentos e condutas para lidar com o material espalhado. O Plano divide a extensão impactada em 17 trechos e, como cada uma possui suas especificidades, ocorre uma análise para optar entre remover ou não o rejeito. Para a execução de cada um dos planos, haverá um acompanhamento de representantes de órgãos ambientais.

O eixo referente à água apresenta a Estação de Tratamento da Água (ETA) como local responsável pelo tratamento da água para consumo humano, o que já acontecia mesmo antes do desastre, havendo melhoria dessas estações e de novos sistemas de captação. Há uma disponibilidade da Fundação de cuidar da água por mais dois anos, mesmo sendo de responsabilidade das entidades que operavam antes do rompimento. Segundo dados do site da Fundação, 80% de todo o esgoto dos municípios atingidos não possui tratamento, o que compromete a qualidade da água da bacia do Rio Doce. Assim, a Renova alega não ser o rejeito o maior responsável pela contaminação da água, mas sim o despejo de esgoto doméstico diretamente nos rios. Uma solução adotada para captação de águas é de recorrer a mananciais alternativos, sendo a meta habilitar 30% para municípios menores e 50% para municípios maiores.

A respeito do monitoramento da água do rio Doce, anteriormente realizado pelo Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAN, foi intensificado após o rompimento da barragem do Fundão por um programa emergencial de medições, o Programa de Monitoramento Quali-quantitativo Sistemático da Água e Sedimentos – PMQQS, acompanhado pela Renova, orientado e supervisionado pelos órgãos públicos competentes.

Para o reassentamento das famílias nas cidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, foi desenvolvido um processo a ser seguido que envolve, inicialmente, estudo do local e diagnóstico sobre informações como qualidade do solo, da água e acesso ao local. Além disso, há o intuito de identificar outros fatores que buscam tornar o local o mais similar possível à sua identidade antes do desastre. No segundo momento, ocorre a escolha e destinação dos terrenos às famílias. Cada uma tem direito a um terreno de, no mínimo, 250 m², conforme a legislação municipal.

Em seu discurso, a Fundação enfatiza em diversos momentos a participação da população nas decisões, destacando palavras como “com a comunidade” e “em assembleia”.

Na próxima etapa, acontece o “Levantamento de Expectativas”, buscando coletar informações para a elaboração do projeto urbanístico, que compõe a etapa seguinte ao processo de reassentamento. Este consiste no desenho do distrito e na definição de seus limites. Neste momento do processo, ocorrem os licenciamentos ambientais e urbanísticos. Inicia-se, então, a fase mais aguardada, a de “Construção e Entrega”, com a construção das áreas coletivas, na qual é realizada a demarcação dos lotes e a construção e entrega das residências. Após a entrega, há o intuito de manter um monitoramento e acompanhar a adaptação das famílias a suas novas residências.

No caso de Bento Rodrigues, em 2018 houve a aprovação do plano urbanístico e a permissão para iniciar o canteiro de obras. No segundo semestre de 2019 deu-se início a construção das casas e da escola local (2019, Fundação Renova). No caso de Paracatu de Baixo, a última etapa realizada (segundo as informações fornecidas pela Fundação Renova através do seu site) foi a aprovação, pela população, do projeto de alguns bens públicos do município.

No distrito de Gesteira do Norte, o impacto foi um pouco menor, sendo, ao todo, vinte famílias, oito residências, um comércio, onze lotes, uma igreja católica, um campo de futebol e uma escola atingidos. A última notícia é de que em agosto de 2019 eles deram início a realização de assembleias com a comunidade, AEDAS (Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social) e Fundação, para discussão das diretrizes do reassentamento coletivo de Gesteira.¹¹

Em visita ao escritório de Mariana (MG) da Fundação Renova, no dia 11 de janeiro de 2019, foi possível encontrar informações mais recentes sobre algumas atividades da Fundação e conhecer mais de perto sua realidade. A sede de Mariana se localiza na “Casa do Jardim”, casarão localizado na praça Gomes Freire, no centro histórico da cidade. No local, há uma exposição aberta a visitantes, com informações sobre a cidade, o desastre e as políticas adotadas pela fundação para cumprimento do Termo. Além disso, o espaço possui duas salas de atendimento aos atingidos,

¹¹ Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/>> O último acesso foi feito em 01 de junho de 2020

onde eles podem abrir e verificar seus processos de indenização. Existem algumas salas onde, segundo informações dos funcionários do escritório, ocorrem atividades, abertas à população, de diferentes temáticas, desde palestras a cursos.

O local da exposição reúne diversos painéis e maquetes multifuncionais com tecnologias de última geração, nos quais é possível ver, por exemplo, uma reprodução do momento do rompimento da barragem e todo o percurso da lama até sua chegada ao mar. Além do mais, o material *hi-tech* dá uma sensação de se estar vivenciando aquele momento, sendo quase uma atração turística da cidade. Em todos os materiais, é possível perceber um discurso de distanciamento da Fundação em relação aos responsáveis pelo desastre (Samarco, BHP e Vale – seus mantenedores), sempre se colocando com autonomia no caso e responsável pela mitigação dos danos.

4.2 Relatos dos Atingidos e dos Movimentos representantes

Neste módulo serão reportadas falas dos atingidos e ações do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). O Movimento dos Atingidos por Barragens foi fundado na década de 1980, por meio de experiências de organização local e regional, enfrentando ameaças e agressões sofridas na implantação de projetos de hidrelétricas. O MAB é definido como um movimento de caráter nacional, autônomo, de massa, de luta, uma organização com participação e protagonismo coletivo em todos os níveis. Seu objetivo é organizar os atingidos por barragens (antes, durante ou depois da construção dos empreendimentos) para defender os interesses dessas populações (MAB, 2019).

O MAB vem, ao longo dos últimos anos, denunciando diversos casos nos quais a Renova se fez omissa e/ou não cumpre com suas promessas nos prazos estipulados. Nesta sessão será apresentado um recorte de depoimentos dos atingidos.

O primeiro caso é sobre a contaminação da água proveniente do Rio Doce, que abastece milhões de famílias da região. Desde o rompimento, a Fundação insiste em dizer que a lama não era tóxica e por isso não afetaria a saúde do atingidos.

Em 2017 e 2018 o Instituto Saúde e Sustentabilidade, em parceria com a Universidade de São Paulo e o GreenPeace realizaram exames de saúde em moradores de Barra Longa, um dos municípios mais afetados pela lama. As análises

apontaram diversos problemas recorrentes: 40% dos entrevistados, apresentaram problemas respiratórios (para as crianças de 0 a 13 anos, o índice alcançou 60%) e 15,8% dos entrevistados estão com afecções de pele. Mais de 80% dos atingidos, que participaram do levantamento apresentaram sintomas de problemas emocionais. A insônia é o mais frequente, atinge 36,9% dos entrevistados, inclusive crianças entre 6 a 13 anos (taxa de 19%).¹²

Além destes relatórios, exames de sangue realizados em 11 moradores de Barra Longa comprovaram alto nível de níquel no organismo dos atingidos. A substância é capaz de causar doenças de pele, queda de cabelo entre outras doenças. Os exames, foram realizados pela Faculdade de Ciências Farmacêuticas da Universidade de São Paulo e confirmaram também a contaminação por arsênio e nível de zinco abaixo do necessário para o corpo humano. Entretanto, a maior parte da população se queixa dos mesmos sintomas das 11 pessoas examinadas, conforme exibido no documentário “RENOVA: O crime é periódico”, produzido pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB).

Foto: Ferimentos de um Atingido



Fonte: <<https://youtu.be/2IB8herof-g>>

Na segunda-feira, 26/03/2018, o MAB denunciou que onze moradores de Barra Longa (MG), município atingido pelo rompimento da barragem de Fundão,

¹² Disponível em: <<https://mab.org.br/2019/02/05/mab-lan-document-rio-sobre-vida-e-sa-dos-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-fund/>> Acesso em 01 de junho de 2019

apresentaram altos índices de arsênio e níquel no sangue além de baixa concentração de zinco, que é inibido pelo níquel.¹³

Um dos casos é Sofya Marques, de apenas 3 anos, que vem sofrendo com alergias, manchas na pele, dificuldades respiratórias e dores nas pernas desde o rompimento. No primeiro trimestre de 2018 ela passou por novos exames que apresentaram níveis ainda maiores de concentração de arsênio no sangue. O metal tóxico é de alta densidade e a presença no corpo humano dificulta o metabolismo de proteínas e afeta o sistema nervoso central, medula, os rins e o processo hepático, o que comprova sua ameaça ao organismo do homem.

“Nossa família está desesperada. Já não sabemos o que fazer. A gente espera que com esses resultados minha filha receba o tratamento. Pois há dois anos e quatro meses estou denunciando a presença de alergias e manchas na pele da minha filha por causa da lama, mas ninguém deu importância. Chegou ao ponto de funcionários da Samarco e da Fundação Renova me chamarem de doida. Mas a prova está aí e temos mais de um exame que comprovam as consequências da lama no corpo de minha filha”, relata Simone Silva, a mãe de Sofya.

Outro comprometimento da Fundação Renova é garantir o ressarcimento de todos os atingidos, direta ou indiretamente, pelo rompimento. Publicado na quarta-feira, 21/11/2018, a reportagem denuncia que após 11 dias de fechamento de rodovia em Barra Longa, MG, atingidos pela lama da Samarco/Vale/BHP conquistam reconhecimento de garimpeiros e pescadores.¹⁴

Mesmo assim ainda há ainda milhares de atingidos não reconhecidos, sem nenhum direito reparado, dentre mulheres que perderam sua renda com o rompimento, mas que a Fundação Renova insiste em não enxergar as formas de trabalho que elas possuíam antes do crime. Pescadores e pescadoras que exerciam o trabalho das mais diversas formas, se alimentavam do peixe e o vendiam também, mas que a Renova mais uma vez insiste em dizer que não pescavam e que não perderam sua possibilidade de renda e alimentação devido ao rompimento. Estão também garimpeiros e garimpeiras, categoria que ajudou a construir a história das cidades do alto Rio Doce, mas que a Fundação Renova segue na insistência em dizer que não perderam sua atividade econômica por causa do rompimento. Após a manifestação e

¹³ Disponível em: <<https://mab.org.br/2019/02/05/mab-lan-document-rio-sobre-vida-e-sa-dos-atingidos-pelo-rompimento-da-barragem-fund/>> Acesso em 01 de junho de 2020

¹⁴ Disponível em: <<https://mab.org.br/2018/11/21/luta-atingidos-barra-longa-obriga-renova-reconhecer-garimpeiros-e-pescadores/>> Acesso em 01 de junho de 2020

muita insistência, a Fundação Renova deu início ao cadastramento de garimpeiros e garimpeiras, pescadores e pescadoras, destes municípios.

Outro compromisso da Fundação foi instalar diversos escritórios e pontos de atendimentos aos atingidos em diversas cidades ao longo do trajeto da lama. Em 2019 Atingidos de Barra Longa ocupam escritório de terceirizada que presta serviço a Fundação Renova. A terceirizada é a responsável pelo diálogo social com os atingidos, visto que não há funcionários da Renova que ficam regularmente em Barra Longa. A grande questão é que por mais que as ações já tenham sido acordadas entre a Fundação e os atingidos, a empresa demora a efetivar as ações e nega para algumas famílias.

A não inclusão dos atingidos na criação do novo Termo foi duramente criticada. O arranjo de representação dos atingidos previsto na minuta de TAC Governança é percebido como meramente formal e incapaz de garantir participação efetiva na tomada de decisões. O TAC Governança é percebido como uma “emenda” ao TTAC, cuja estrutura de governança tem um desproporcional protagonismo dos próprios causadores dos danos (Samarco, Vale e BHP através da Fundação Renova).

A comunicação da Fundação Renova é muito criticada por priorizar propaganda e marketing institucionais ao invés de fornecer informações relevantes em linguagem acessível aos atingidos. Em sua página no Facebook, a empresa passou a receber muitas críticas, os comentários foram demasiadamente negativos na maioria das publicações postadas pela empresa. Sendo assim, a Samarco passou a atuar intensamente junto a população do distrito e reproduzir suas ações em sua página, a fim de amenizar, reverter e mostrar a preocupação da empresa com o meio ambiente e com as famílias que foram direta e indiretamente afetadas pelo desastre ambiental. Além das publicações diárias no Facebook, a empresa desenvolveu um mapa de ações em seu site, onde o internauta pode selecionar a região e lhe é mostrado detalhadamente as ações desenvolvidas pela empresa em cada região afetada.

Há uma insegurança generalizada quanto a qualidade da água e do pescado ao longo da Bacia e de seus desdobramentos em relação à saúde humana. Os atingidos demonstram não confiar nas informações apresentadas pela Fundação Renova, colocando em suspeição pareceres de técnicos por ela contratados. Os canais de comunicação do CIF e Câmaras técnicas são considerados insuficientes para o acompanhamento das decisões por eles tomadas, bem como para possibilitar que os

atingidos consigam pautar assuntos de seu interesse. O Programa de Auxílio Emergencial foi duramente criticado por utilizar-se de critérios arbitrários, excluir diversas pessoas que comprovadamente perderem a renda e os meios de subsistência e ainda provocar conflitos internos nas comunidades.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada neste trabalho busca sintetizar uma análise crítica dos dois principais acordos assinados entre as empresas responsáveis pelo desastre e o poder público. A análise aqui apresentada, ancorada em diversos artigos publicados, aponta as diversas falhas na elaboração e execução dos acordos que, até o momento, se mostraram incapazes de produzir uma real remediação e compensação dos danos causados pelo desastre.

Conforme exposto na parte inicial do trabalho, a história da região apresenta desde seu surgimento uma disparidade econômico social entre dois grupos. O primeiro, um detentor das terras, dos meios de produção e dos bens, e o outro composto pela sua mão de obra. Com o tempo, o fim da monarquia e o crescimento da indústria mostraram que o primeiro grupo apenas transferiu seu poder para as grandes empresas, não havendo grandes mudanças na disparidade.

Após o desastre, com a construção do acordo entre as mineradoras e o poder público, logo no primeiro momento as disparidades se mostraram acentuadas. A representação e participação dos atingidos se deu por meios consultivos e com pouca ou nenhuma expressão. Além não estarem inclusos no presente acordo, não contaram com nenhum suporte técnico ou jurídico para expressar suas demandas. Assim, concluiu-se que houve uma excessiva autonomia e concentração de tomadas de decisão pela Fundação, que elabora e delibera, praticamente, todos os encaminhamentos do processo de reparação.

A escolha da governança como arranjo institucional e solução para o problema vem se demonstrando ineficaz no que tange o que foi proposto dentro do acordo. Muito pouco foi feito desde o desastre e não há qualquer expectativa de mudança do cenário. A não participação efetiva dos órgãos públicos e dos atingidos se apresenta como um dos pontos fracos do acordo, que foi executado e gerido por uma Fundação que possui grande influência direta e indireta das mineradoras responsáveis pelo desastre.

Conforme apresentado no trabalho, a governança pública possui diferentes narrativas, sendo as principais o projeto neoliberal e o projeto democratizante. É perceptível que o primeiro foi aplicado a este caso, visto que ele propõe uma participação da sociedade unicamente pela transferência de parte das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, neste caso a Fundação Renova.

Dessa forma, não há cooperação e parceria entre os envolvidos, mas cooptação, prestação de serviços e substituição do Estado.

Corroborando com esta análise, o último capítulo do trabalho expôs os depoimentos dos atingidos em contraponto ao trabalho que vem sendo desenvolvido pela Fundação Renova. Torna-se mais evidente que a Fundação e este arranjo estão entregues aos interesses privados e não colaboram de forma ativa e prioritária às necessidades da população atingida. Após mais de 5 anos do ocorrido, nenhuma residência foi entregue, muitas famílias não foram ressarcidas ou se quer identificadas como atingidas, alguns desenvolveram problemas de saúde grave dentre muitas outras adversidades que impactaram e mudaram para sempre a vida destas pessoas.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta**. Brasília, 2016.

ALPASLAN, C. M. , GREEN , S. E., & MITROFF, I. I.. **Corporate Governance in the Context of Crises: Towards a Stakeholder Theory of Crisis Management**. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2009. 17(1), 38–49.

LINHARES, C. **Atingidos por rompimento da Samarco terão ajuda para negociar reparações**. 2017.

CHIARETTI, D. **Reconstrução após desastre da Samarco esbarra em entraves**. 2017.

DINIZ, M. **Justiça anula homologação de acordo entre Samarco, Vale, BHP e União**. 2016.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Estatuto da Fundação Renova**. Belo Horizonte. 2016a.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Fundação Renova esclarece modelo de auditoria de fiscalização das ações**. 2016b.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Acordos de cooperação técnica pretendem aquecer economia de 40 municípios de Minas Gerais**. 2017a.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Apresentação institucional no Instituto de Geociências da UFMG em 18/10/2017, seguida por mesa redonda**. Belo Horizonte. 2017b.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Bate-Papo 2 - Reconstrução de Vilas - Álvaro Pereira**. 2017c.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Bate-Papo 4 - Relato de Atividades 2016 - Roberto Waack**. 2017d.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Relato de Atividades 2016**. Belo Horizonte. G1 MG. 2016a. 2017e.

MENEGHIN, G. de S. **A Fundação Renova tem legitimidade para atuar em Mariana?**. 2017

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF firma acordo preliminar com Samarco, Vale e BHP Billiton no valor de R\$ 2,2 bilhões**. 2017a.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) firmado entre o Ministério Público Federal, a Samarco Mineração S/A, a Vale S/A e a BHP Billiton Brasil Ltda**. Belo Horizonte. 2017b.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de Ajustamento Preliminar entre Ministério Público Federal, Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Belo Horizonte.** 2017c.

MOTA, C. V. **Sobreviventes de desastre de Mariana sofrem preconceito, e moradores pedem volta de Samarco.** 2017.

PARREIRAS, M. **MP sinaliza acordo para reparar danos e indenizações dos atingidos pelo desastre da Samarco.** 2017.

PoEMAS. **Antes fosse mais leve a carga: uma avaliação dos aspectos econômicos, institucionais e sociais do desastre da Vale/BHP/Samarco em Mariana (MG) – Relatório preliminar.** Mimeo. 2015.

RESENDE, A.J.C. **O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público.** *Revista do Legislativo.* Abril, 2009.

RODRIGUES, L. **MPRJ rejeita contrato entre Samarco e FGV para análise de danos de tragédia.** 2018.

RONCONI, L. **Governança Pública: Um desafio á Democracia.** 2011.

ROYLE, R. **Titãs do minério de ferro tiram pequenos concorrentes do mercado.** 2015.

Santos, R. S. P. d. **Mineração e a conjuntura do pós-boom das commodities.** *In: Audiência Pública da Comissão Especial – PL 37/11 – Mineração Brasília.* 2015.

SANTOS, R.; WANDERLEY, L. **Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão.** *In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale / BHP Billiton.* Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.87- 138

SAMARCO. **Esclarecimento sobre a anulação da homologação do Termo de Transação de Ajustamento de Conduta (TTAC) e suspensão das licenças ambientais.** 2016.

SAMARCO. **Relatório Bienal 2015-2016.** 2017.

VIÉGAS, R. N., PINTO, R. G., & GARZON, L. F. N. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais.** 2015.

VIEIRA, D. **Diálogos de um desastre: comunicação e discursos da Samarco/Renova em sua interlocução com os atingidos pela catástrofe socioambiental no Vale do Rio Doce.** 2017.

Vitti, G. **UM DANO QUE SE RENOVA": F(fundação) de processos de neoliberalização na Bacia do Rio Doce.** 2017.