

# 007

## FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



# A GOVERNANÇA PARA A GESTÃO DOS EFEITOS DO DESASTRE EM MARIANA

Romeu Mendes do Carmo (IDP)<sup>1</sup>

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (UnB e IDP)<sup>2</sup>

## RESUMO

Face ao desastre de Mariana, criou-se a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. Com isso, assinou-se o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). A partir desse acordo, foi estabelecido um sistema de governança em resposta ao desastre, instituindo-se um Comitê Interfederativo (CIF), que envolve mais de 70 entidades públicas federais, estaduais, municipais, além da Defensoria Pública, Ministério Público e representantes dos impactados. Este artigo traz uma compreensão de como está funcionando esse sistema de governança, apresentando uma análise crítica sobre a sua aplicação, apontando avanços, dificuldades e os complexos desafios a serem vencidos.

Palavras-chave: Accountability, Aprendizado, Desastre, Governança Colaborativa e Stakeholders

## INTRODUÇÃO

O rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF), da empresa Samarco, sob o controle acionário da Vale (50%) e da BHP Billiton Brasil (50%), aconteceu em novembro de 2015, no Estado de Minas Gerais, no município de Mariana, e pode ser apontado como uma das grandes e graves tragédias socioambientais do nosso país e no mundo, inclusive com óbitos nas comunidades envolvidas.

Trouxe como consequências, além do imenso prejuízo ambiental, danos que impactaram sobremaneira os trabalhadores e a população, com prejuízos morais, sanitários e de ordem psicossocial, além de abalar o papel do Estado na defesa dos interesses dessas populações.

Quanto à gestão ambiental, aspecto agravante da situação foi o fato de que nem a Samarco e muito menos as autoridades e órgãos públicos de Minas Gerais tinham plano de contingência que pudesse prevenir os danos sociais e os impactos ambientais, assim, a tragédia foi classificada pela Organização das Nações Unidas como violadora de direitos humanos dos atingidos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Mestrando no Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

<sup>2</sup> Professora da Universidade de Brasília e do IDP

<sup>3</sup> Minas Gerais. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. Relatório: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG. Belo Horizonte: Sedru; 2016. 289 p.

Ademais, pelas características, a tragédia enquadra-se como Desastre de Nível IV - “desastre de muito grande porte”<sup>4</sup>. Esses desastres de grande porte são aqueles nos quais os danos humanos e ambientais são relevantes e as consequências provenientes são intangíveis, muito túrgidas e de proporções imperiosas.

Nesse contexto, as comunidades atingidas são ineptas para suplantar os seus desdobramentos. É requerida a intervenção de todas as esferas de governo e, se essas falharem, a ajuda internacional deve ser acionada. No caso em foco, ainda há o agravante de que as comunidades atingidas pelo desastre não foram bem informadas, não estavam minimamente preparadas e não foram mobilizadas de modo adequado para serem removidas para fora da área afetada. (COELHO, 2015).

Sendo assim, e diante da tragédia, e de todos os impactos gerados, houve necessidade de acordo extrajudicial entre a Samarco, Vale e BHP Billiton, e entidades governamentais federais e estaduais, que define sobre as reparações ao meio ambiente e às comunidades e quem será indenizado.

A partir desse acordo, foi criado um sistema de governança que inclui um Comitê Interfederativo (CIF), que envolve mais de 70 entidades públicas federais, estaduais e municipais, e a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. Cabe destacar que as respostas para cada desafio são obtidas em conjunto, sendo que nenhuma parte envolvida tem controle sobre a decisão.

Com essas premissas, assinou-se o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC, que define o escopo da atuação da Fundação, formado por 42 programas que estão sendo implementados na área impactada do Rio Doce e afluentes. É importante ressaltar que, em junho de 2018, foi firmado um TAC complementar sobre a governança, que passou a contar com a participação também da defensoria pública, do ministério público e de representantes dos impactados.

A partir da aceitabilidade desse arcabouço institucional, definiu-se que o modelo de solução proposto abarcaria ações divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação em si, voltada para reverter e/ou diminuir os impactos causados pelo rompimento. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados na vida das pessoas e no meio ambiente.

Com o viés de transparência e visando garantir maior efetividade dos programas, estabeleceu-se que o CIF funcionaria como instância externa e independente da Fundação, estipulando diretrizes técnicas e garantindo compliance e interlocução entre os stakeholders. (TTAC, 2016).

Nesse contexto, busca-se no CIF transcender para além das apurações sobre as responsabilidades. A premissa é ter ações de indenização e medidas de recuperação dos danos socioambientais que deverão atender de forma justa e satisfatória os interesses coletivos dos trabalhadores e seus familiares, assim como de toda a população atingida, sendo reflexo de um amplo processo de mobilização social para recuperar a dignidade e os direitos violados por essa grave tragédia. Pelo que se pesquisou, até o momento as maiores dificuldades têm ocorrido nos programas sociais que envolvem as indenizações.

Com esse diapasão, nasce a questão norteadora do presente artigo:

“Qual foi a governança socioambiental interfederativa em resposta ao desastre de Mariana?”

Sendo assim, o escopo desse artigo foi pautado no estudo e compreensão sobre a implementação do modelo de governança adotado pelo CIF para gestão dos efeitos do desastre em Mariana, com o fito de apresentar uma análise crítica sobre a aplicação desse modelo de governança que vem atuando na resposta ao desastre de Mariana nos últimos anos, apontando os avanços conseguidos, as dificuldades enfrentadas e os complexos desafios que ainda têm de ser vencidos.

No tocante ao aspecto metodológico, a pesquisa foi composta de uma análise documental, com coleta de dados e entrevista não estruturada com o Secretário-Executivo do CIF, que contribuiu não só para divulgar o que tem sido feito pelo CIF, apresentando seus resultados, principais dificuldades e desafios, bem como abrindo espaço para recomendações e proposições.

Com essas premissas, clarifica-se que nesse cenário de grandes turbulências e transformações em meio a uma nova ordem que se mostra mais complexa, oscilante e volátil, um sistema de governança adequada contribuirá no fortalecimento de criação de ações estratégicas que gerem valor, compatibilizando os interesses, aumentando a confiança resultante de práticas éticas dos seus stakeholders.

<sup>4</sup> Segundo a Política Nacional de Defesa Civil (2007, p.39).

Este trabalho além dessa introdução, traz no seu desenvolvimento a seção 2 com uma breve revisão teórica dividida em dois itens, um que trata sobre desastres e o seu processo de aprendizado e outro sobre governança colaborativa. A seção 3 discorre sobre a Fundação Renova e a estrutura do CIF. Na seção 4 descreve-se uma análise dos dados coletados, e por fim, na seção 5 com as considerações finais, fechando com as referências bibliográficas.

## DESASTRES E O PROCESSO DE APRENDIZADO

A constatação objetiva é que o desastre que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado com o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas. Ou seja, para reduzir o desastre é fundamental a vigilância para o cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos. (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

Assevera-se dessa forma a relevância da afirmação de Birkland (2009, p. 146) ao comentar:

“Que as lições aprendidas por desastres são documentos fantasiosos. Ressalvando que isto não é verdade em todos os casos. Porém, a tendência geral é no sentido de produzir tais documentos sobre um desastre e que, dado esse aprendizado, não replicará seus erros”.

Alerta ainda que o aprendizado de desastres é geralmente o resultado de algum tipo de atividade intensiva de investigação e estudo, denotando que o aprendizado não deve ser visto como um resultado ou um objetivo do processo, mas deve ser considerado uma atividade contínua dentro do contexto político. (BIRKLAND, 2009).

No entanto, o que parece ser aprendizado de políticas - isto é, uma mudança após algum tipo de choque externo - pode não estar proporcionando aprendizado, pelo menos por duas razões: primeiro, as “lições” que podem ser “aprendidas” depois de um episódio podem não estar relacionadas com o evento. Segundo, as lições já foram “observadas” várias vezes antes do evento. (BIRKLAND, 2009).

Ou seja, esse conhecimento existente não foi aceito por aqueles que poderiam ter agido, ou o conhecimento estava disponível, mas os formuladores de políticas e implementadores simplesmente optaram por não agir com base nesse novo conhecimento. (BIRKLAND, 2009).

Nessa esteira, desastres são oportunidades de mudança e aprendizado, porque proporcionam uma oportunidade para uma análise detalhada das coisas que aconteceram antes do desastre, durante a fase aguda do desastre, e no período de recuperação. As oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos extremos e, portanto, ganham a atenção que os eventos rotineiros não oferecem. (BIRKLAND, 2009).

Outrossim, esses eventos ganham muita atenção da mídia e, portanto, atenção do público. Dessa forma, os tomadores de decisão assumem que o que está na agenda da mídia também está no topo da agenda do público. Com a atenção do público vem a pressão para fazer algo sobre o evento. (BIRKLAND, 2009).

Ademais, desastres naturais são previsíveis no sentido de que sabemos que uma grande inundação, terremoto, ou o furacão vai acontecer em algum lugar, em algum momento no futuro. O objetivo do governo é fazer com que as respostas aos desastres sejam rotineiras, reduzam a pressão sobre o sistema de gestão e, portanto, reduzam a probabilidade de crise organizacional no governo. (BIRKLAND, 2009).

Com esse panorama, um passo importante nesse processo é trazer a público, para cada grupo populacional, os riscos a que está exposto. É importante que todos saibam qual é a parte da “Sociedade de Risco” a que estão sujeitos. E, com isso, que possa ser avaliada, de forma individual e coletiva, a possibilidade de enfrentamento desses riscos potenciais. (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015).

## GOVERNANÇA COLABORATIVA

Percebe-se que o processo de amadurecimento social traz em seu bojo tendências relevantes das novas relações de poder, podendo incluir-se a cidadania ambiental, tendo como pilares fundamentais maiores níveis de participação da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, o que pressiona a criação de modelos de governança, que estejam alicerçados na combinação da teoria com a prática.

Confirmando essa visão, Lemos, Agrawal (2006, apud Castro, Hogenboom e Baud, 2011), afirma: “Entretanto, as enormes discrepâncias entre o discurso e a criação de conhecimento, assim como o projeto institucional e a sua real implementação e monitoramento, representam desafios cruciais”. (CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2011).

Corroborando com essa perspectiva, Bevir (2011, p. 2) comenta:

“Questões podem manter-se a respeito da natureza da mudança: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos ou meramente alteraram as formas de fazerem-no? Ainda assim, a despeito dessas dúvidas e questões, há um amplo consenso de que a “governança” captura uma alteração na teoria e na prática em direção a mercados e a redes.”

O termo governança “diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (Diniz, 2001, p. 21, apud Santos, 2015). Newman e Col. (2004, p.204, apud Santos, 2015) tomam o termo referindo-se a “padrões de tomada de decisão que ocorrem em um conjunto maior de instituições, com uma ampla gama de atores e processos”, onde a participação destes atores “ocorre para além dos procedimentos estabelecidos da democracia representativa”. (NEWMAN e COL.,2004, p. 204, apud SANTOS, 2015).

De maneira geral o termo governança refere-se ao ato de governar, seja no setor público ou privado e governança colaborativa é o que atinge os conceitos mais amplos da administração pública e da democracia, onde atores de diferentes grupos, públicos ou privados, trabalham coletivamente para desenvolver ou implementar leis ou políticas destinadas ao bem público. (ANSELL; GASH, 2007; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011, PURDY, 2012; ROBERTSON; CHOI, 2012, apud SANTOS, 2015).

Quando a palavra “governança” diz respeito à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais. Cientistas sociais, especialmente aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização e a ação públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes. (BEVIR, 2011, p.103).

Como uma definição básica, pode-se considerar que a governança leva em consideração as regras e formulários que orientam a tomada coletiva de decisões. Como o foco é na tomada de decisão no coletivo, implica que a governança não é sobre um indivíduo tomar uma decisão, mas sim sobre grupos de indivíduos ou organizações ou sistemas de organizações que tomam decisões (STOKER, GERRY, 2004, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008 p. 545).

No entanto, é imperiosa a alegação de Stoker, (2004, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008), de que a governança também é sobre tomada de decisão coletiva - e especificamente sobre tomada de decisão coletiva que inclui atores públicos e privados. A governança colaborativa é, portanto, um tipo de governança na qual atores públicos e privados trabalham coletivamente de maneiras distintas, usando processos particulares, para estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos” (ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008 p. 545).

Connick e Innes (2003, p. 180, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008) definem a governança colaborativa como incluindo “representantes de todos os interesses relevantes”. Reilly (1998, p. 115, apud ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, 2008) descreve os esforços de colaboração como um tipo de solução de problemas que envolve a “busca compartilhada de agências governamentais e cidadãos em causa” (ANSELL, CHRIS; GASH, ALISON, p. 546).

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 03, apud SANTOS, 2015) propõem ampliação deste conceito ao incorporar a ideia de multipartner governance, que significa “parceria entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como as modalidades de governo e arranjos híbridos, como as parcerias público-privado e privado-social e os regimes de cogestão”, em referência aos tipos de arranjos que podem existir entre entes governamentais e não governamentais. (EMERSON, NABATCHI e BALOGH, 2012, p. 03, apud SANTOS, 2015)

Cabendo o alerta de Ansell e Gash (2007, p. 545, apud SANTOS, 2015) ao destacar em suas análises a necessidade de não criar apenas ambientes consultivos, mas garantir o que Johnston e colaboradores (2009, p. 700, apud SANTOS, 2015) definem como um “compromisso fundamental de inclusão nos fóruns colaborativos de todas as pessoas afetadas por um problema, onde esses problemas são discutidos e soluções para eles são formuladas”. (ANSELL; GASH,2007, p. 545, apud SANTOS, 2015)

Evidencia-se assim, que o estilo colaborativo de governança envolve as pessoas, construtivamente, para além das limitações dos órgãos públicos, usando estratégias que envolvem altos níveis de transparência e accountability (EMERSON et al., 2012, apud ABREU; GOMES, 2018).

Nesta perspectiva, Koontz (2005, p. 460 apud ABREU; GOMES, 2018), assevera que a colaboração é caracterizada por diversos stakeholders trabalhando juntos para resolver um conflito ou desenvolver e promover uma visão compartilhada. As relações entre os stakeholders colaborativos são baseadas em valores públicos e organizacionais, e as regras sociais coletivas apoiam seus ganhos coletivos (FREEMAN, 1984, apud ABREU; GOMES, 2018).

Freeman (1984, p. 46, apud ABREU; GOMES, 2018) afirma que “[um] stakeholder de uma organização é (por definição) qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos da organização”. Em geral, um stakeholder é aquele que tem poder, urgência e legitimidade, baseados em demandas e expectativas (MITCHELL et al., 1997, apud ABREU; GOMES, 2018).

Com esse viés destaca-se o alerta de Agranoff e Maguire (2003, apud PEREIRA, 2016) ao afirmar:

“Que as estratégias colaborativas não são necessariamente mais eficientes, mesmo porque não há nada de eficiente em se tomar decisões conjuntas, sendo, contudo, a forma mais eficaz, se considerarmos que todos os envolvidos são também partes interessadas no processo de implementação da política pública”.

Corroborando com essa visão, Beck, (2013, p. 19) traz o alerta:

“Há muitas decisões relativas a grandes riscos em que não se trata de escolher entre alternativas seguras e arriscadas, mas sim em optar entre várias alternativas arriscadas, muitas vezes entre várias alternativas cujos riscos dizem respeito a dimensões diferentes em termos qualitativos e dificilmente comensuráveis”.

## FUNDAÇÃO RENOVA E COMITÊ INTERFEDERATIVO - CIF

### FUNDAÇÃO RENOVA

A Fundação Renova é a entidade responsável pela mobilização para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). Trata-se de uma organização sem fins lucrativos, resultado de um compromisso jurídico chamado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta – TTAC assinado em março de 2016.

O TTAC define o escopo da atuação da Fundação Renova, que tem por objetivo exclusivo gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados<sup>5</sup>, em decorrência do rompimento da barragem de propriedade da mantenedora principal, localizada no Complexo de Germano, em Mariana.

Dentro das atribuições elencadas da Fundação, encontram-se os 42 programas, que se desdobram nos muitos projetos que estão sendo implementados nos 670 quilômetros de área impactada ao longo do Rio Doce e afluentes. As ações em curso são de longo prazo, e as ações foram divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação em si, voltada para reverter e/ou diminuir os impactos causados pelo rompimento. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados na vida das pessoas e no meio ambiente.

Os 42 programas executados pela Fundação Renova foram divididos em três eixos temáticos, que agrupam os principais focos de atuação no processo de recuperação dos impactos causados pelo rompimento da barragem de Fundão:

<sup>5</sup> Pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo rompimento da barragem de Fundão.

Eixo 1 – Pessoas e Comunidades, tem como frente de atuação:

- Identificação e indenização
- Educação e cultura
- Saúde e bem-estar
- Comunidades tradicionais e indígenas
- Fomento à economia
- Engajamento e diálogo
- Eixo 2 – Terra e Água, tem como frente de atuação:
- Uso do solo
- Gestão hídrica
- Manejo de rejeito
- Biodiversidade
- Assistência aos animais
- Inovação

Eixo 3 – Reconstrução e Infraestrutura, tem como frente de atuação:

- Reassentamento
- Contenção de rejeito
- Tratamento de água e efluentes
- Infraestrutura urbana e acessos

Cabe destacar, que o sistema de governança interno da Fundação propicia o gerenciamento dos processos de contratação e o estabelecimento de parcerias. A sua estrutura nos termos do estatuto social tem um Conselho de Curadores, uma Diretoria Executiva, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal. A seguir descrevem-se suas competências.

Nessa disposição de governança interna da Fundação, o Conselho Consultivo opina sobre programas e projetos, indicando propostas de solução para os cenários presentes e futuros decorrentes do caráter dinâmico dos impactos causados pelo evento, ouvindo as associações legitimadas para a defesa dos direitos dos impactados, bem como estabelece canais de participação da sociedade civil.

O Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação, tem a competência de aprovar os planos, programas e projetos propostos pela Diretoria Executiva da Fundação, sendo ouvido o Conselho Consultivo.

A Diretoria Executiva tem o papel de elaborar, propor, viabilizar e executar os planos, programas e projetos, aprovados pelo Conselho de Curadores, e adotar as ações específicas necessárias à implantação desses, além de responder pelas atividades rotineiras da Fundação. Ao Conselho Fiscal cabe a realização das atividades de fiscalização da gestão e apreciação das contas, verificação da conformidade das ações executadas, tanto de natureza contábil e financeira.

A Fundação Renova reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, dezenas de entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo e soma hoje cerca de 7 mil pessoas (entre colaboradores próprios e parceiros) trabalhando no processo de reparação, de Mariana à foz do Rio Doce.

#### O COMITÊ INTERFEDERATIVO – CIF

O Comitê Interfederativo (CIF) foi criado pelo poder público em resposta ao desastre provocado pelo rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, em 05/11/2015, no município de Mariana (MG). 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.

É uma instância externa e independente da Fundação, para interlocução permanente com ela, e para definir prioridades na implementação e execução dos projetos, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados.

Ao estabelecer uma organização dedicada exclusivamente ao processo de reparação, criou-se também um modelo de governança robusto, com representantes de mais de 70 entidades. Tendo como premissa que as respostas para cada desafio são obtidas em conjunto, não havendo soberania de nenhuma parte e/ou controle sobre a decisão.

O CIF é um sistema colegiado que reúne representantes dos órgãos públicos e da sociedade e que é liderado pelo Ibama. O CIF funciona como uma instância externa e independente da Fundação Renova, com a função de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas de reparação. Conta com onze Câmaras Técnicas, órgãos consultivos instituídos para auxiliar o Comitê no desempenho de sua finalidade. O CIF tem a seguinte composição, todos com direito a voz e voto:

- 2 representantes do Ministério do Meio Ambiente;
- 2 outros representantes do Governo Federal;
- 2 representantes do Estado de Minas Gerais;
- 2 representantes do Estado do Espírito Santo;
- 2 representantes dos municípios atingidos de Minas Gerais;
- 1 representante dos municípios atingidos do Espírito Santo;
- 3 pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo;
- 1 técnico indicado pela Defensoria Pública;
- 1 representante do CBH-Doce.

Imperioso ressaltar que a participação do CIF não é remunerada, mas é considerada prestação de serviço público relevante

Em junho de 2018, foi assinado um novo compromisso, o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) de Governança, que incorporou a participação dos atingidos em todas as instâncias dos processos de tomada de decisão da reparação, aprimorando o modelo de construção coletiva de soluções.

O TAC Governança estabelece a criação de câmaras regionais e comissões locais, que estão sendo organizadas com o apoio de assessorias técnicas independentes e representarão as comunidades atingidas. Representantes dessas câmaras e comissões integrarão o Comitê Interfederativo, o Conselho Curador e o Conselho Consultivo da Fundação Renova.

Ademais, compete ao CIF validar os programas e projetos apresentados pela Fundação, levando em consideração os princípios e os demais termos do TTAC, sem prejuízo da necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente, bem como de outros órgãos públicos, em conformidade com os procedimentos previstos no TTAC.

Cabe ressaltar que o processo de validação de programas e projetos deverá basear-se em diálogo ordenado entre as partes, no qual a Fundação submeterá à validação pelo CIF. O CIF

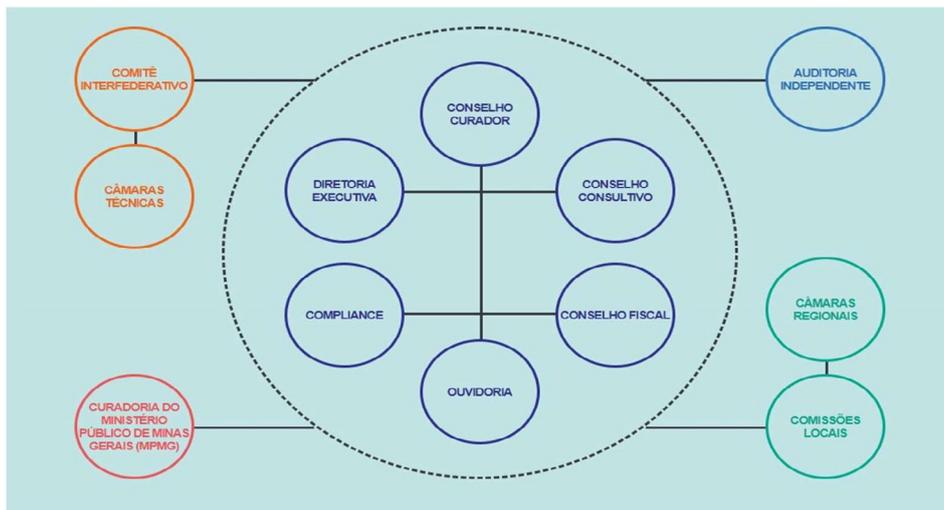
examinará os programas e projetos submetidos e indicará a necessidade de correções, readequações ou fará questionamentos nas ações a serem desempenhadas. Permanecendo divergência entre a Fundação e o CIF, qualquer das partes poderá submeter a questão ao Painel Consultivo de Especialistas, bem como, posteriormente, se for o caso, ao Juízo competente.

O Painel Consultivo de Especialistas é uma instância permanente externa à Fundação para fornecer opiniões técnicas não vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergência entre o CIF e a Fundação.

Desde o início, as atividades da Fundação Renova são acompanhadas pelo Ministério Público de Minas Gerais, que assegura o cumprimento dos objetivos e o funcionamento desse modelo de reparação de desastres, até então inédito no Brasil.

É necessário que a sociedade também exerça um papel fundamental nas diretrizes e monitoramento das ações da organização. Por isso, como parte do TAC Governança, formou-se o Fórum de Observadores (Figura 1), órgão externo à Fundação Renova, composto por representantes da sociedade civil, da academia, das pessoas, dos povos e das comunidades tradicionais atingidas. O objetivo é acompanhar o que está sendo feito na recuperação dos locais impactados pelo rompimento. Também traz subsídios para o Ministério Público.

Figura 1 – Fórum de Observadores



Fonte: <https://www.fundacaorenova.org/quem-faz-parte/>. Acesso em 15 jun. 2019.

Todas as ações de reparação são verificadas por uma auditoria externa independente, que exerce o acompanhamento das atividades, tanto de natureza contábil e financeira, como finalística da Fundação, bem como dos programas e de seus desdobramentos, constantes do TTAC, seguindo indicadores de eficácia e efetividade, garantindo transparência e publicização no acompanhamento e fiscalização dos investimentos realizados e dos resultados alcançados.

É uma governança complexa, com cerca de 400 pessoas participando de um processo colegiado, com controle compartilhado entre os vários atores. Externamente, também foi constituído um painel com a União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (UICN) para acompanhar a evolução dos componentes científicos do processo como um todo.

## ANÁLISE DOS DADOS

Percebe-se que o modelo de governança em resposta ao desastre de Mariana é robusto e ao mesmo tempo desafiador. Isto denota que uma governança participativa, embora reconhecida como uma configuração ideal para combater problemas complexos e com apelo social tão relevante, a sua implementação não é trivial.

Nesse contexto, o maior exercício é encontrar um ponto de equilíbrio entre os atores que compõem o modelo, fundamentalmente em virtude das suas perspectivas individuais ou de grupos de interesses, em detrimento da decisão coletiva, que podem caminhar numa via e ritmo que diverge das suas expectativas, gerando conflitos e até inércia em desalinhamento com o propósito do modelo sugerido, que tem como premissa contribuir com a soma de esforços coletivos para aliviar a incapacidade gerencial, denotada pela falta de recursos humanos em número adequado e capacitados, bem como limitações fiscais e orçamentárias dos poderes públicos.

Dessa forma, torna-se imperiosa a reflexão de quais são os pontos que merecem uma revisão, e quais são as ações de mitigação que podem levar a retomada do objetivo inicial de ser um modelo de criação e geração de valor aos seus stakeholders, tornando a experiência exitosa e que faculte produção de conhecimento e aprendizado que sejam úteis para eventos similares.

O modelo de governança, apesar de desafiador pela sua amplitude de participação, abrangendo interesses públicos, privados e da sociedade é incontestável. Porém por si só não está isento de riscos e percalços. Os interesses diversos podem trazer uma desarmonia de forças no processo decisório, criando espaço perigoso e expondo a fragilidade do interesse coletivo.

A estrutura de governança instituída para responder ao desastre, com a criação do CIF, conceitualmente e em virtude da diversidade de atores envolvidos e à heterogeneidade do seu poder de interferência, revelam dificuldades na sua operacionalização. De um lado está a Fundação Renova, que nasceu com o patrocínio das empresas responsabilizadas pelo desastre e, de outro, o CIF que tem a responsabilidade de validação e aprovação das suas ações, sem contar o papel dos órgãos públicos de controle.

Nesse diapasão, chama atenção o papel do Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação Renova, que é constituído por 7 (sete) membros efetivos e igual número de suplentes, sendo 6 (seis) membros efetivos e 6 (seis) membros suplentes indicados pelas mantenedoras na proporção de 2 (dois) membros (e respectivos suplentes) para cada uma e 1 (um) membro independente efetivo e 1(um) membro suplente indicado pelo Comitê Interfederativo. Clarifica-se um desequilíbrio nessa constituição, que na visão do Secretário Executivo do CIF tem sido determinante para a morosidade e efetividade dos resultados, principalmente no que concerne às indenizações dos impactados.

Na percepção do Secretário Executivo do CIF, o Conselho Curador procrastina e não respeita as decisões, isso fica patente nas 40 notificações e 7 multas já aplicadas pelo descumprimento do acordo. Em contraponto a esse entendimento, o Presidente da Fundação Renova, em entrevista ao periódico o TEMPO<sup>6</sup>, se defende, reconhecendo que o processo coletivo de reparação tem problemas de eficiência, sugerindo que as entidades envolvidas façam um acordo para priorizar a conclusão dos casos de indenização e reassentamento. Na entrevista ele afirma:

“Mas quando a gente opta por um modelo participativo, que respeite, mesmo, a posição dos atingidos, de como eles imaginam que deva ser o reassentamento, a escolha do local, um plano diretor que define que tem que ser respeitado as relações de vizinhança, as negociações de terreno, o processo é mais complicado”.

Em que pese entender a relevância da priorização, a qual concorda, o Secretário Executivo questiona a afirmação do Presidente da Renova, ao apoiar-se na complexidade e no modelo participativo de governança para justificar o atraso no reassentamento. Entende que existe uma tentativa de fugir aos requisitos exigidos para a escolha dos terrenos, o que inviabiliza a aceitação pelo CIF.

Transcorridos pouco mais de três anos, nota-se que os programas de reparação ambiental avançaram bem mais que os programas de indenização dos impactados, sendo essa a maior divergência, e fator de descontentamento que tem colocado em dúvida se o modelo proposto é efetivo.

Na percepção da Fundação, agora é que a engrenagem foi calibrada, facultando um conjunto de ações e realizações, a partir de revisões de estruturas, adequações em programas, em um amplo espectro de atividades. E que essa dinâmica demonstra a consolidação de um sistema inédito, repleto de desafios, que se mostra cada vez mais efetivo com o passar do tempo.

Fica evidente um descompasso nas expectativas de resultados, justificada pela diferença de concepção, natural em um modelo de governança de tamanha envergadura e que está aprendendo ao caminhar. Acredita-se que o TAC de Governança possa contribuir com a inserção de representantes do Ministério Público, Defensoria Pública e atingidos aumentem a legitimidade.

No entanto, é válido ressaltar que a inclusão desses órgãos traz embrenhadas todas as amarras jurídicas que lhe são peculiares, o que indubitavelmente passam a ser fatores que podem comprometer os cronogramas estabelecidos, considerando mais uma instância que emitirá pareceres.

Outro fator preponderante é o turnover dos representantes do CIF, considerando as mudanças de governo por conta das eleições recentes para Presidente e Governadores e a previsão de 2020 das eleições dos Prefeitos, o que gera descontinuidade e conseqüente impactos nas ações em andamento. Esse fator na visão do Secretário Executivo do CIF transcende o desconforto do atraso e impacta na credibilidade da equipe técnica altamente qualificada, que vendo a sua reputação ser arranhada pela falta de resultados, desmotiva e pede substituição.

Ademais, no entendimento do Secretário Executivo, a periodicidade das reuniões ordinárias que hoje são mensais, são contraproducentes, haja visto que as deliberações exigem tempo de concretização, e que um curto espaço de tempo dificulta ações efetivas o que torna as reuniões mais de justificativas e informações, e que no seu ponto de vista se fosse bimensal os ganhos seriam maiores.

Indagado sobre a ingerência política no CIF, o Secretário Executivo entende que, pela própria composição expressiva de representantes, acaba blindando as tentativas, porém percebe movimentos no sentido de acelerar os programas para que a Samarco possa retomar suas atividades.

Fato que chamou a atenção foi o papel da auditoria externa, com baixa performance, notou-se que a pouca efetividade se deu antes do TAC de Governança. Ou seja, sem visibilidade das condições contratuais da auditoria, o CIF tinha pouco poder de pressão.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.otempo.com.br/economia/presidente-da-renova-diz-que-funda%C3%A7%C3%A3otem-inefici%C3%Aancia-mas-%C3%A9-a-solu%C3%A7%C3%A3o-1.2188762>. Acesso em: 15 jun.2019.

No que se refere ao accountability, a Fundação Renova avançou no modelo de prestação de contas, colocando no seu sítio eletrônico<sup>7</sup> o balanço trimestral das principais ações empreendidas e seus documentos oficiais. O lançamento contou com um informe publicitário, veiculado em 40 veículos de mídia impressa nacional, regional e local (em todo o trecho impactado), e em 27 portais online, além de ações de divulgação nas redes sociais da Renova. O informe na mídia teve caráter de prestação de contas e seu conteúdo replicou o balanço de dados da reparação até março de 2019.

No que concerne à preocupação com a salvaguarda do conhecimento gerado, percebe-se que há ações intensas nesse sentido, onde todo o processo vem sendo documentado por relatórios, notas técnicas, vídeos e demais meios com o fito de garantir não só a gestão da informação, mas sobretudo a gestão do conhecimento e aprendizado que esse modelo indubitavelmente vai deixar como legado. O Ibama, como órgão que preside o CIF, além de ter criado uma estrutura interna com dedicação exclusiva, disponibiliza toda a documentação em seu sítio eletrônico<sup>8</sup>.

Por fim, evidencia-se que a Fundação Renova dentro do CIF tem indicações em todas as instâncias, o que pode pairar dúvidas de conduta, ou isenção nas decisões, fragilizando o modelo de governança. Além do mais, nota-se que ela não tem liberdade plena, considerando a sua vinculação com as empresas que são as suas mantenedoras, sem contar que sendo uma estrutura provisória para responder ao desastre de Mariana, o seu encerramento desemprega os contratados, sendo objeto de constante questionamento, se a morosidade dos programas não estão associados a uma possível longevidade da Fundação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou através de análise documental e entrevista com o Secretário Executivo do CIF, trazer uma compreensão de como está funcionando o sistema de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana, apresentando uma análise crítica sobre a sua aplicação, principais avanços, dificuldades e os complexos desafios a serem vencidos.

Deve-se considerar que, sendo um modelo de governança inédito e de grande dimensão, que a sua aplicação não seria trivial, não só pela sua complexidade, mas principalmente pela comoção social que uma tragédia dessa natureza gera, trazendo em seu bojo pressões de toda natureza, impactados, mídia nacional e internacional, além dos agentes públicos e políticos que na esteira oportunista vociferam por resultados em curto prazo.

Além disso, por se tratar de um modelo participativo com representação de todas as instâncias, a dinâmica de funcionamento requer tempo, aprendizado e maturidade. A construção de um diálogo nas condições que foi o desastre fragiliza as decisões, considerando que as representações com assento no CIF acabam criando nichos com perspectivas, interesses e defesas individuais que são danosos para a tomada de decisão, considerando que o Comitê tem com premissa preservar e resguardar o interesse coletivo.

Porém, não se pode negar que o ineditismo do modelo participativo de tamanha dimensão, se confunde com um processo de solução de anseios da sociedade, gerando embates desconectados com o objetivo maior. Mas, não se deve recuar, e sim aperfeiçoá-lo e criar mecanismos que superem esses desafios, pois este modelo de construção de solução com a participação de todos os stakeholders é um processo rico e que vai gerar grande aprendizado e um legado referencial sem precedente.

No que se refere aos 42 programas constatou-se que existe uma desordem na sua implementação, onde a reparação ambiental está mais avançada em relação à indenização dos impactados, sendo essa a maior reclamação.

Entende-se ser essa a questão central de desarmonia e que precisa ser resolvida em curto prazo, para que o modelo de governança tão valioso e com corpo técnico tão qualificado não caia no descrédito e seja pressionado para o seu encerramento e/ou não sirva como parâmetro para eventos similares, como por exemplo Brumadinho.

Sugere-se que precisa haver realmente uma priorização dos projetos, com cronogramas rígidos e matriz de responsabilidades bem definidas, e a relação do CIF com a Fundação necessita ser azeitada, principalmente gerando um equilíbrio na representação do Conselho Curador, que entendeu-se ser um dos fatores críticos na morosidade de deliberações e aprovações.

Por fim, resta evidente a necessidade de uma discussão qualitativa sobre os principais avanços e desafios, com a revisão do TTAC e TAC Governança com o fito de proporcionar adequações e ajustes que o aprendizado do modelo gerou até o momento, visando dar maior celeridade aos processos, sem comprometer e/ou inibir o processo participativo.

<sup>7</sup> Disponível em: [www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao](http://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao). Acesso em: 15 jun. 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif>. Acesso em: 15 jun. 2019.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, W. M. D. e GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. *Rev. Adm. Pública* vol.52 no.4 Rio de Janeiro July/Aug. 2018.
- AGRANOFF, Robert. *Collaborating to Manage: a Primer for the Public Sector*. Washington: Georgetown University Press, 2012
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Tradução de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2015.
- BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 15 jun. 2019.
- BEVIR, Mark, *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BIRKLAND, Thomas A. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Volume 17, Number 3 – September, 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5973.2009.00575>. Acesso em: 02 jun. 2019.
- BRASIL, Política Nacional de Defesa Civil. 2007. Disponível em: [http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/186/Pol%3%aditica%20Nacional%20de%20Defesa%20Civil\\_2007\\_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/186/Pol%3%aditica%20Nacional%20de%20Defesa%20Civil_2007_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 09 jun. 2019.
- CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Thathiane Mayumi; BONATTI, Thiago Fernando. Mariana 2015 – Reflexões sobre um Desastre. *Revista Jurídica Consulex*, Ano XX, 455 – Janeiro/2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/305449892\\_Mariana\\_2015\\_\\_\\_Reflexoes\\_sobre\\_um\\_desastre](https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015___Reflexoes_sobre_um_desastre). Acesso em: 21 abr. 2019.
- CASTRO, Fábio de; HOGENBOOM, Barbara; BAUD, Michiel. Governança Ambiental na América Latina: Para uma agenda de pesquisa mais integrada. *Ambiente & Sociedade \_ Campinas* v. XIV, n. 2 \_ p. 1 -13 \_ jul.-dez. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2011000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000200002). Acesso em: 10 abr. 2019.
- COELHO, Ricardo Motta Pinto. Existe Governança das águas no Brasil? – Estudo de Caso: O rompimento da Barragem de Fundão, Mariana (MG). *Arquivos do Museu de História Natural e Jardim Botânico, UFMG, BH*, v.24. n. ½.2015. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/315676266\\_Existencia\\_governanca\\_das\\_aguas\\_no\\_Brasil\\_Estudo\\_de\\_casoO\\_rompimento\\_da\\_Barragem\\_de\\_Fundao\\_Mariana\\_MG/link/58daa0f1aca272d801e869e5/download](https://www.researchgate.net/publication/315676266_Existencia_governanca_das_aguas_no_Brasil_Estudo_de_casoO_rompimento_da_Barragem_de_Fundao_Mariana_MG/link/58daa0f1aca272d801e869e5/download). Acesso em 10 jun. 2019.
- COMITÊ, Interfederativo – CIF. *Regimento Interno*, 2018.
- FUNDAÇÃO, Renova – Estatuto, registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Belo Horizonte – MG, 05.07.2016.
- LACAZ, Francisco Antônio de Castro; PORTO, Marcelo Firpo de Sousa; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. *Rev. bras. saúde ocup.* [online]. 2017, vol.42, e9. Epub July 26, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S030376572017000100302&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S030376572017000100302&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 mai. 2019.
- LOPES, Luciano M.N. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. *Sinapse Múltipla*, 5(1), Jun. 1-14, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/sinapsemultipla/article/view/11377>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- LUDWIG, Leandro; MATTEDI, Marcos Antônio. As tecnologias da informação e comunicação na gestão dos riscos de desastres socioambientais. *Ambiente. Sociedade*. Vol. 21, SP, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414753X2018000100316&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X2018000100316&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 14 mai. 2019.

PEREIRA, Julia Modesto Pinheiro Dias. O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família: desafios e oportunidades. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016. Disponível em. Acesso em: 14 abr. 2019 às 10:00 hs.

REIS, Marina Rodrigues Corrêa dos; SANTOS, Maria Eduarda Pereira dos. O desastre de Mariana (MG): Expressão da luta pela garantia dos direitos humanos. II Seminário Científico da FACIG – 17 e 18 de novembro de 2016. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/semiariocientifico/article/view/124>. Acesso em: 09 mai. 2019.

RODRIGUES, Maira. A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico metodológica comparativa. *Interseções* [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 79-108, jun. 2015 – Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/18049>. Acesso em: 06 jun. 2019.

SANTOS, Celly Kelly Neivas. Tese de dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciência e Humanidades. Governança Colaborativa na Educação Ambiental: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015184433/pt-br.php>. Acesso: em 08 jun.2019.

TAC-GOV, Termo de Ajustamento de Conduta – Governança, Belo Horizonte, 2018.

TTACV, Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, Belo Horizonte, 02.03.2016.