

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

GT 12 - Políticas Públicas

**Inovações institucionais no processo de produção de políticas públicas:
o caso do rompimento da barragem de Fundão em Mariana-MG.**

Marta Zorzal e Silva (UFES)

Domitila Costa Cayres (UFES)

Luciana Andressa Martins Souza (UFES)

**Inovações institucionais no processo de produção de políticas públicas:
o caso do rompimento barragem de Fundão em Mariana-MG**

Marta Zorzal e Silva¹
Domitila Costa Cayres²
Luciana Andressa Martins Souza³

Introdução

Este artigo visa refletir sobre a dimensão política do instrumento de política pública escolhido para coordenar as ações de reparação e compensação dos danos causados pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão, em Mariana – MG. Trata-se do, no caso em análise, do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) celebrado entre, de um lado, a União e os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo e, de outro, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton. O objetivo do TTAC é criar os instrumentos institucionais capazes de dar concretude e nortear as ações de reparação, mitigação, compensação e indenização para o maior desastre ambiental envolvendo rejeitos de mineração do mundo que ocorreu em novembro de 2015 e abrangeu parte do complexo mineral da mineradora Samarco S.A., em Minas Gerais.

Com o rompimento foi liberado cerca de 60 milhões de m³ de lama tóxica que percorreram quase 700 km de Mariana, em Minas Gerais, até a foz do Rio Doce no estado do Espírito Santo (IBAMA, 2015). Além de 14 mortes, a lama de rejeitos provocou a destruição de residências e infraestruturas na região Bento Rodrigues/Mariana e Barra Longa (MG), além de impactos sociais e ambientais de curto e longo prazo ao longo da calha do rio. Houve desabastecimento de água em várias cidades no percurso do rio Doce, as quais têm no rio a sua principal, quiçá única, fonte de captação. Foram arrasadas áreas de vegetação nativa, pasto, territórios indígenas e tradicionais, bem como propriedades de produção familiar. Espécies de fauna e flora endêmicas do rio Doce foram extintas. As atividades pesqueiras e ribeirinhas ficaram comprometidas e também a água contaminada com materiais pesados, além de gerar danos ainda não dimensionados na saúde, alcançou a região costeira no norte do estado do Espírito Santo, com o avanço da pluma tóxica de resíduos sobre o mar (Ibidem). Ademais, vale

¹ Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

² Pós-Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

³ Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo.

ressaltar que os recursos hídricos da bacia do rio Doce desempenham um papel fundamental na economia do leste mineiro e do noroeste capixaba, uma vez que fornecem a água necessária aos usos doméstico, agropecuário, industrial e geração de energia elétrica, dentre outros (ANA, 2015).

Nos primeiros dias subsequentes ao rompimento foi necessária a intervenção do Ministério Público para que a Samarco apresentasse soluções emergenciais. A empresa também foi autuada pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (IEMA), em função do desabastecimento de águas nos municípios do norte do Estado. A Procuradoria Geral do Espírito Santo entrou com ação cautelar para que uma equipe de monitoramento e mitigação dos danos na fauna e flora fosse constituída (Gonçalves, Pinto e Wanderley, 2016). A partir daí uma série Ações Cíveis Públicas foram ajuizadas contra a empresa pelos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, as quais estavam em curso até março de 2016, quando foi assinado o referido Termo de Transação e Ajustamento de Conduta entre governos federais e estaduais e as empresas envolvidas.

O TTAC, enquanto instrumento instituído, prevê que uma série de programas constituídos por um conjunto de medidas e de ações sejam executados de acordo com um plano tecnicamente fundamentado, necessários a recuperação dos danos socioeconômicos e socioambientais decorrentes do desastre, as quais serão fiscalizadas e supervisionadas pelo poder público (TTAC, 2016, p. 10).

O conceito de instrumento ao qual faz-se referência tem origem na sociologia da ação pública francesa. Considerando que a política pública é um espaço sociopolítico, Lascoumes e Le Gales (2007, p. 04), argumentam que “um instrumento de política pública constitui um dispositivo tanto técnico como social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários” das políticas e que, portanto, guarda “relações de poder e questões de legitimidade, politização ou dinâmicas de despolitização” (Ibidem, p. 02, tradução livre).

A análise dos instrumentos de políticas públicas se insere no debate sobre governança contemporânea que, na literatura, tem recebido uma miríade de significados (Stoker, 1998). Contudo, há um consenso de que governança se refere ao desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras entre e no interior dos setores públicos e privados têm se ofuscado.

Lascoumes e Le Gales (op. cit.) verificaram a proliferação de instrumentos de coordenação de políticas públicas em vários setores (meio ambiente, regulação, mercado, infraestrutura, etc.) nos últimos tempos. Além do processo decisório, a política pode ser também analisada por meio de instituições e organizações, através das atividades dos governos,

incluindo as políticas públicas e os métodos de implementação, baseados em instrumentos, orçamentos, práticas, normas e padrões (Halpern e Le Gales, 2011). Diferentemente de Le Gales et al. (2007, 2011), a literatura sobre políticas públicas têm evidenciado os instrumentos, tanto como uma forma de governança quanto como um meio de institucionalizar procedimentos técnicos. Nesses termos, os autores ressaltam que a análise da instrumentalização é deixada para segundo plano, em comparação com as análises das instituições e atores e seus interesses e crenças que predominam neste âmbito (Lascoumes e Le Gales, op. cit., p. 02).

Dessa forma, Lascoumes e Le Gales (2007) identificam diferentes dimensões analíticas com o objetivo de analisar instrumentos de políticas em contextos de mudanças políticas. Os autores argumentam que se, por um lado, os instrumentos são inovadores, por outro, eles não são dispositivos neutros, ou seja, produzem efeitos nos atores envolvidos, independentemente dos seus objetivos (Lascoumes e Le Gales, op. cit., p.07).

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

Em verdade, os instrumentos e a forma como são instrumentalizados são um meio que orienta as relações entre governo e governados por meio de dispositivos que incluem elementos técnicos e componentes sociais. Por outros termos, os instrumentos informam e incidem sobre as diferentes capacidades de ação dos atores e organizam as relações de poder de determinado modo. Contudo, por possuírem história e força própria de ação, muitas vezes os instrumentos mobilizados geram efeitos inesperados ou efeitos específicos estruturando a política pública dentro de uma determinada lógica – sinalizando para a necessária análise da dinâmica de instrumentalização. Isso significa que além de problematizar que a escolha de determinados instrumentos em detrimento de outros é objeto de conflito político, na medida em que estruturam o processo e influencia os resultados, é necessário igualmente reconhecer que os instrumentos produzem efeitos nos atores envolvidos independentemente dos seus objetivos (Lascoumes e Le Gales, op. cit.; Halpern e Le Gales, op. cit.).

No caso em tela, parte-se do pressuposto que o referido acordo constitui um instrumento de política pública na medida em que orientou as relações entre os entes governamentais e as empresas mineradoras envolvida por meio de dispositivos técnicos e sociais que visam coordenar o desenvolvimento das múltiplas ações de reparação de danos. Este artigo foca na hipótese dos autores de que as escolhas dos instrumentos são escolhas políticas e, portanto, produzem efeitos inesperados. Os autores tomam como base duas questões interligadas: uma versa sobre a relação que existe entre um instrumento particular de política e a própria política (*policy*); e a outra trata da relação entre o escopo ideológico e o próprio problema em questão (Lascoumes e Le Gales, op. cit., p.09). Inserindo-se neste esforço teórico, o artigo trata do tipo de instrumento escolhido para lidar com o desastre ambiental de grandes proporções, causado pelo rompimento da barragem de rejeitos da Samarco: o TTAC e os principais desafios observados na sua implementação até o momento⁴. Além disso, busca-se refletir sobre os seus possíveis efeitos dentro de uma perspectiva mais indagadora do que analítica, visando contribuir com essa futura agenda de pesquisas.

Para tanto, além desta introdução, o artigo divide-se em mais quatro itens. O primeiro explicita, em grandes linhas, as origens e a natureza do instrumento de política pública utilizado para resolução negociada de conflitos, denominado de Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). O segundo item descreve as principais características do TTAC realizado, bem como o modelo de governança institucional que foi estabelecido entre o poder público e as mineradoras causadoras do desastre. O terceiro trata dos desafios observados no processo de implementação do referido instrumento considerando a magnitude e a abrangência dos múltiplos e assimétricos interesses que devem ser negociados e articulados pelo TTAC. O último item busca alinhar algumas considerações finais.

1. Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento alternativo de resolução de conflitos ambientais

A análise das políticas públicas sob o prisma dos instrumentos, nos termos propostos por Lascoumes e Le Gales (op. cit.), coloca em evidência que essas são resultados não apenas da estrutura institucional ou da interação de interesses, mas estão intimamente vinculadas à

⁴ Em resumo, a metodologia utilizada combinou diferentes estratégias de pesquisa: 1. Pesquisa Bibliográfica; 2. Pesquisa Documental nos materiais produzidos pelo TTAC, CIF e Câmaras Técnicas; 3. Coleta de dados secundários em Sistemas Oficiais de Informação (IBAMA, IBGE, Rede-Ufes, etc.); e 4. Observação participante de uma das autoras no CIF e nas Câmaras Técnicas.

organização das relações de poder derivadas da escolha e uso de certos instrumentos. Nesse sentido, o potencial analítico de voltar o olhar para os instrumentos repousa não apenas na motivação para seleção de um ou outro instrumento, mas sim, e sobretudo, na identificação e vinculação da dimensão eminentemente política às políticas públicas.

Neste registro podemos identificar desde o final da década de 1980 a incorporação no ambiente político-institucional do país de instrumentos de políticas públicas relacionados às chamadas iniciativas de “resolução negociada” de conflitos (Viégas, Pinto e Garson, 2014; Acselrad, 2014; Coli, 2015).

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

A difusão dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos orientados pelo “modelo da harmonia” intensificou-se e internacionalizou-se na década de 1990, com a migração das técnicas de mediação e negociação para as arenas políticas internacionais face à fortes reconfigurações na geopolítica mundial (Nader, op.cit.). A ascensão econômica dos países em desenvolvimento, a independência de antigas colônias na África e a crescente participação de novos mercados nas relações comerciais, como a China, conjugadas com a exportação de *commodities* de recursos naturais, parecem guardar relação com a difusão crescente de metodologias de pacificação de conflitos no relacionamento internacional entre Estados. Para Nader (op. cit.), estas estratégias atuam na manutenção dos atores mais fortes no jogo político, na medida em que desencoraja litígios em fóruns jurídicos públicos e estimula a negociação em arenas especializadas de mediação que despolitizam os direitos dos mais fracos. Na mesma linha, Viégas (2016, p. 28) argumenta que o apelo às soluções consensuais “difícilmente são nacionais ou têm origem interna em algum país; são antes mundiais [...], voltadas para eliminar disparidades e diferenças históricas entre os países”.

Na esteira desses processos, o Banco Mundial, por exemplo, publicou em 1996 um documento que discute os elementos para uma reforma no Poder Judiciário na América Latina e Caribe, após o diagnóstico que nesses países o processo de desenvolvimento econômico é acompanhado por uma crise no sistema judiciário, que tem se mostrado ineficiente para

“satisfazer as demandas [...] e] promover o desenvolvimento do setor privado” (Banco Mundial, 1996, p. 10). A morosidade e o acúmulo de processos, a acessibilidade restrita, a ausência de transparência e previsibilidade das decisões, a baixa confiabilidade pública, os critérios pouco claros de nomeação, os custos orçamentários, as práticas de corrupção, dentre outros, são alguns dos inúmeros aspectos estruturais, organizativos e administrativos considerados na reforma do judiciário. Em um aspecto particular, o acesso à justiça aos socialmente desfavorecidos, o relatório sugere a adoção de instrumentos não-judiciais de tratamento de conflitos como uma resposta a morosidade do sistema e os custos da litigância.

No Brasil, no contexto de reformas político-econômicas neoliberais, a utilização de formas de tratamento de conflito que não propriamente a via judicial podem ser datadas desde de 1980, com notadas iniciativas na década seguinte⁵. No que tange especificamente aos conflitos ambientais, a Lei de Crimes Ambientais (n. 9.605/1998) faz referência a celebração de “termo de compromisso” como instrumento extrajudicial para atendimento de exigências impostas pelas autoridades ambientais, visando correção de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente. Conforme Rodrigues (2011), o Compromisso de Ajustamento de Conduta, também conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta, foi inserido na legislação brasileira por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente. Mas, enquanto instrumento de proteção extrajudicial extensivo aos demais direitos difusos e coletivos, foi inserido pelo Código de Defesa do Consumidor que, com isso, alterou a Lei da Ação Civil Pública (n. 7.347/1985)⁶. A partir de então, a legislação brasileira passou a dispor sobre a possibilidade de órgãos públicos proporem e celebrarem compromissos para ajustarem condutas de pessoas físicas ou jurídicas às exigências legais de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Segundo Abelha (2004), a ideia de se “legitimar” órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (como o IBAMA, o PROCON, o Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial” (Abelha 2004; apud Viégas, Pinto, Garson, op. cit., p. 118).

O objetivo dos Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) é a proposição de soluções aos conflitos “de maneira alternativa à propositura de Ação Civil Pública [...], porque evita a

⁵ Ver: Bezerra, 2007 e Viégas, Pinto e Garson, op. cit..

⁶ Não há consenso na literatura no campo do Direito quanto a clara datação da inserção do Termo de Ajustamento de Conduta na legislação nacional. Ver parte dos argumentos em Viégas, Pinto e Garson, op. cit..

burocratização do processo judicial”, gerando flexibilidade e criatividade para adequação a casos específicos (Viégas, 2007, p. 28). Os TACs versam sobre responsabilidades civis e sua celebração permite que os litígios ambientais possam, por exemplo, ser submetidos à apreciação de *experts* concedendo maior confiabilidade e celeridade as suas resoluções (Viégas, Pinto, Garson, op. cit., p. 48).

Contudo, ainda que se constitua em uma forma de tratamento de conflito pela via não judicial, os TACs não foram criados “com o objetivo explícito de promover o campo da resolução negociada” (Acsehrad e Bezerra, 2007, p.16). Tão pouco sua origem está ancorada no campo ambiental. Contudo, a ausência de um processo de normatização (Viégas, op. cit.; Rodrigues, op. cit.), associado aos conflitos que emergem contemporaneamente em relação ao meio ambiente, permitiram que esse tipo de instrumento fosse “capturado” por aquele campo, conformando um subcampo específico dentro do campo ambiental (Acsehrad e Bezerra, op. cit., p.13). Assim, ao admitir que cada órgão público com personalidade jurídica conceba e operacionalize seus TACs, a legislação brasileira mais do que permitir a adequação às necessidades específicas, concedeu, sob este registro, amplo espaço para que os conflitos ambientais sejam tratados em arenas específicas, de forma individualizada e com a presença de atores tido como autoridades no assunto “contribuindo, conseqüentemente, para uma reconfiguração relativa das regras do jogo vigentes no campo ambiental” (Ibidem). Informando apenas genericamente, e ainda sob controvérsias, o que se pode fazer e quem pode fazer, sem especificar como fazer, os registros e as condições em que Termos de Ajustamento de Condutas são celebrados não estão dados (Viégas, Pinto, Garson, op. cit., p. 130) a priori. Ao contrário, são objetos de disputas politicamente orientadas em que concorrem sentidos contrários sobre os diferentes modos de vida, os usos e apropriações dos territórios e seus recursos naturais, enfim, sobre o próprio desenvolvimento econômico.

3. O desenho institucional do TTAC no caso do desastre ambiental de Fundão

O contexto sociopolítico e as razões pelas quais foi criado o instrumento *Alternativo de Resolução de Conflitos*, nos Estados Unidos, conhecidos como mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos orientados pelo “modelo da harmonia”, e sua posterior disseminação para os países em desenvolvimento, na década de 1990, evidenciam em grande medida as intencionalidades e os pressupostos que presidiram a criação deste tipo de instrumento, para lidar com conflitos difusos e abrangentes em comunidades impactadas por investimentos externos em países em desenvolvimento, ou subalternos na ordem geopolítica mundial

contemporânea. Ademais, como vimos, no Brasil, este tipo de instrumento ganhou força e legitimidade exatamente a partir dos anos de 1990, quando a crise e inflexão do modelo desenvolvimentista em curso, evidenciou seus limites. Para restaurar o crescimento econômico e estabilizar a economia foram realizadas reformas político-institucionais e econômicas respaldadas pelo consenso neoliberal que, entre outras ações, visou flexibilizar e reduzir as atividades do Estado transferindo-as para o setor privado⁷

No que concerne ao sistema de justiça foram introduzidas, como vimos, reformas com o intuito de criar novas formas de tratamento de conflitos que não propriamente a via judicial, mas soluções de caráter “consensual”. Para tanto, foi feito todo um esforço no sentido de “reconfigurar instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos difusos e/ou transindividuais, como, por exemplo, o Ministério Público” (Viégas, Pinto e Garson, op. cit., p. 3). Desse modo, as arenas tradicionais de tratamento de conflitos foram estimuladas a reorientar seus profissionais para que passassem a atuar como “mediadores” ou “negociadores”, e investissem na compreensão dos problemas e dos interesses envolvidos nos conflitos com a finalidade de conduzir as partes litigantes a acordarem entre si, evitando assim as complicações de um processo judicial (Idem).

Neste sentido, a lógica que pautou a busca de “harmonização” e “pacificação” dos múltiplos e assimétricos interesses impactados, no caso em enfoque, se efetuou sob o signo destas orientações. Significa dizer, por outras palavras, que o acordo consubstanciado nas 260 cláusulas do instrumento negociado entre as empresas mineradoras e o governo buscou “harmonizar” os interesses das populações de 40 municípios diretamente afetadas, sendo 35 mineiros e 5 capixabas, com aqueles das mineradoras causadoras do desastre.

Está claro, portanto, que o adequado entendimento da dimensão política que perpassa o TTAC implica em considerar como pano de fundo, de um lado as mudanças efetuadas nas gramáticas do sistema jurídico brasileiro direcionado à resolução de conflitos de natureza difusa, e de outro, a conjuntura crítica de ingovernabilidade e de tensões políticas que marcou o cenário nacional brasileiro durante todo o ano de 2015 – que veio a culminar com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016.

Desse modo, olhar sob a perspectiva da análise política para o instrumento Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC) celebrado entre a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, nos permite desvelar suas

⁷ Sobre as questões da crise do modelo desenvolvimentista e crise e reforma do Estado no Brasil, ver entre outros: Sallum (1996); Sola (1993); Velasco e Cruz (1994)

lógicas internas e, sobretudo, a forma como determinados interesses são tratados e privilegiados enquanto outros permanecem desassistidos e relegados a segundo plano. Também, nos permitirá verificar como as instituições responsáveis pelo acompanhamento e controle no âmbito nacional, subnacional dos dois estados e dos municípios impactados interferem e impactam a implementação dos programas e ações previstos no TTAC. Mais precisamente, em que medida a dimensão federativa interfere na operacionalização e execução dos programas em cada um dos estados e nos municípios afetados é um dos aspectos que necessita ser investigado e analisado.

Nesse sentido, vale ressaltar que onze órgãos públicos foram legitimados como compromitentes pelo Acordo, sendo cinco autarquias públicas federais⁸, seis autarquias estaduais dos estados de Minas Gerais⁹ e do Espírito Santo¹⁰ – todos pertencem à área ambiental, apesar da complexidade dos impactos nas dimensões social, econômica, cultural. Nas suas cláusulas o TTAC estabeleceu 40 programas de restauração, mitigação e compensação dos danos causados que serão geridos e executados por um fundação de caráter privado (Fundação Renova), sob orientação, supervisão, validação, monitoramento e fiscalização de uma instância ampla e superior (Comitê Interfederativo), composta por 12 membros (entre representantes de órgãos públicos do Poder Executivo Federal¹¹ e Estadual¹² e dos municípios afetados¹³), que para auxílio na execução de suas atividades contará com o apoio de 10 Câmaras Técnicas (Cf. Deliberação nº 07, de 11-07-16). A presidência e direção do Comitê Interfederativo compete ao Ministério do Meio Ambiente que designou a presidente do IBAMA para exercer esta função.

O quadro I a seguir mostra as Câmaras Técnicas e os respectivos programas vinculados a cada uma delas.

⁸ IBAM - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; ANA - Agência Nacional de Águas; DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral; e FUNAI - Fundação Nacional do Índio.

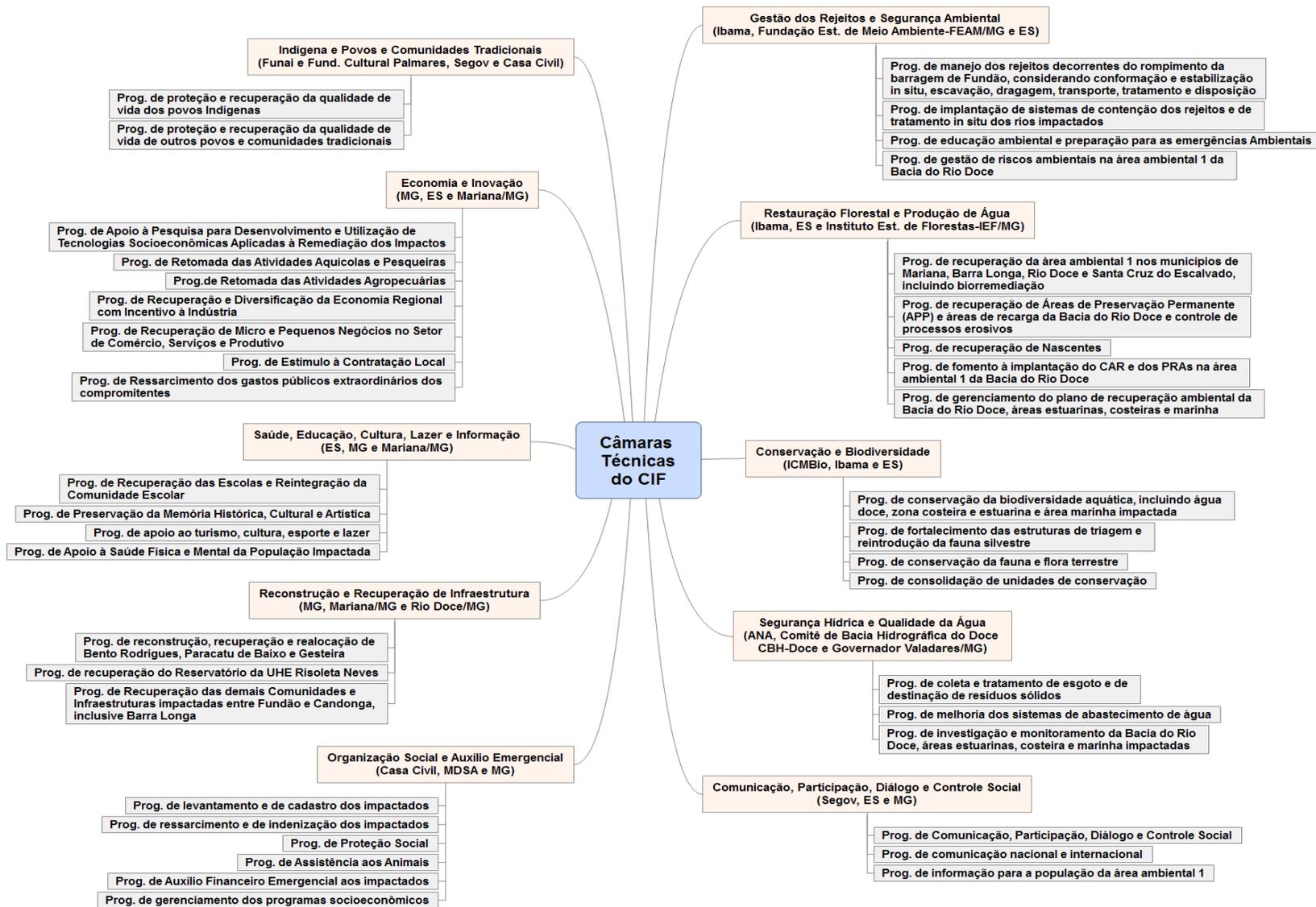
⁹ IEF - Instituto Estadual de Florestas; IGAM - Instituto Mineiro de Gestão de Águas; FEAM - Fundação Estadual Do Meio Ambiente.

¹⁰ IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo; AGERH - Agência Estadual de Recursos Hídricos.

¹¹ Dois representantes do Ministério do Meio Ambiente (IBAMA e ANA) e do Governo Federal (Casa Civil e Secretaria de Governo).

¹² Dois representantes da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, e da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – SECIR, do estado de Minas Gerais; dois representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional – SEDURB, e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA), do estado do Espírito Santo.

¹³ Dois representantes dos municípios de Mariana e Rio Doce/MG e um representante do municípios de Linhares/ES e um representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce – CBH-Doce.



Fonte: Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS. Oficina de Proteção Social – Abril-2017.

Decorrem desse modelo institucional dinâmicas muito complexas na interação entre o Governo e suas diversas instituições envolvidas, o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas, de um lado e, a Fundação Renova e suas mantenedoras, de outro. A forma como esse conjunto de instituições governamentais e a Renova visualiza as metas e os objetivos dos programas a serem implementados conflui para um processo decisório no âmbito do CIF que nem sempre encontra trânsito fácil, o que acaba gerando morosidade na definição dos mesmos e, por conseguinte, a situação de não atendimento das populações impactadas na urgência necessária que a situação de desastre ambiental exige. A seguir exploramos alguns dos desafios postos a implementação dos programas previstos no TTAC.

4. Desafios observados no processo de implementação do TTAC

Entre os muitos desafios e dificuldades que podem ser observados no TTAC, enquanto instrumento de governança e de operacionalização de mecanismos técnicos para implementar as políticas públicas previstas – as quais incidem na maioria das vezes em áreas de competências dos estados e municípios como é o caso das políticas de assistência social, de saúde, de saneamento básico, de gestão dos recursos hídricos, entre outras –, estão aqueles que referem-se a articulação política entre os órgãos municipais responsáveis pela execução das mesmas e a Fundação Renova. Na medida em que o acordo foi realizado de forma insulada, no âmbito do governo federal, sem a participação de representantes dos entes municipais e sem nenhum diálogo com as comunidades impactadas o trânsito e a cooperação necessária entre estas instâncias gestoras e a Fundação têm encontrado muitas dificuldades de fazer fluir de forma célere e eficaz as ações previstas, notadamente, aquelas voltadas para as populações mais vulnerabilizadas. Até o presente, isto é, depois de decorridos 20 meses da tragédia, por exemplo, programas como o de proteção social, de saúde, de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas e dos povos tradicionais ainda não foram implementados, além daqueles que permanecem gerando tensões e conflitos no próprio âmbito das comunidades entre si, e entre as comunidades e a fundação Renova, como é o caso do programa de cadastramento para ressarcimento e indenização dos impactados.

Outro elemento causador de tensões e desafios é a própria imprecisão do TTAC em relação aos programas direcionados aos impactos socioeconômicos. Ao contrário dos programas socioambientais, estes programas foram formulados de forma genérica e imprecisa, não definindo mecanismos operacionais e metas a serem cumpridas, o que resulta na dificuldade de acompanhamento e controle social tanto pelas instituições de governo como pelas comunidades impactadas.

A ausência de estratégias de comunicação dialogada e participativa para lidar com a diversidade de públicos considerando a complexidade das questões decorrente da tragédia tem dificultado

sobremaneira a execução dos programas voltados para a área socioeconômica. Quanto a este aspecto vale salientar que a natureza da ação emergencial secundarizou (e invisibilizou) territórios e segmentos populacionais. Assim, no primeiro momento parecia que o desastre afetara somente o estado de Minas Gerais, na fase subsequente isso se expandiu para o Espírito Santo, mas se restringiu aos maiores aglomerados urbanos. Dessa forma, a organização social e, conseqüentemente a participação se limitou ao que era visto.

Desse modo, passados meses do desastre ainda persistem dificuldades e desafios na relação de aproximação com os impactados, estejam eles nos grandes centros urbanos ou dispersos nas áreas rurais que se estendem pelo vale do rio Doce. Observa-se, no entanto, que além dos desafios mencionados, um dos principais desafios está no próprio arranjo institucional, marcado pela heterogeneidade na capacidade de solução dos problemas, bem como nas atribuições conferidas as CT's que coordenam programas de complexidade distinta, o que influencia no tempo das respostas, apesar da necessidade premente de reparar alguns dos efeitos do acidente.

Se em uma política pública que possui arena institucionalizada formalmente já se colocam enormes desafios na relação entre o poder público e a sociedade civil, no caso específico que envolveu uma grande corporação e a enorme desconfiança da atuação dos entes governamentais nas medidas preventivas, esse ambiente se tensionou sobremaneira. Dessa forma, a participação e, conseqüentemente o diálogo ficam sob suspeição quanto à verdadeira intenção de promover reparações e oferecer respostas aos impactados pelo acidente.

Nesse sentido, a fragilidade da comunicação constituiu-se em um aspecto que reforçou o sentimento de desconfiança, pois não houve (e não há) uma estratégia de interlocução organizada com a população que não seja pelos canais instituídos pela Fundação Renova, em uma perspectiva de autodefesa das empresas envolvidas no acidente. Assim, a leitura feita pela população, de forma geral, é que os entes governamentais estão pouco imbuídos de intenção no sentido de coordenar e responder com celeridade e eficácia às reparações e compensações necessárias, impostas pelo TTAC, visto como um recurso capaz de conferir maior agilidade nas respostas.

Temos clareza que muitos outros aspectos poderiam ser elencados como desafios e tensões que vem perpassando o processo de implementação do TTAC, mas considerando que este instrumento de política está apenas no início de sua operacionalização é preciso que seja dado um tempo maior para que análises avaliativas possam ser realizadas. No entanto, o que já ficou evidente é que grande parte dos desafios enfrentados pelo TTAC está no caráter insulado de sua construção e na forma como vem sendo implementados os programas definidos. Isto é, deriva do fato de que ele foi elaborado e negociado sem qualquer tipo de participação dos municípios e de suas respectivas populações atingidas. Nem prefeitos e muito menos os atingidos tiveram oportunidade de tomar parte na sua

discussão, muito menos influenciar na definição dos termos em que se daria o acordo. Por outro lado, o complexo e intrincado desenho institucional estabelecido pelo TTAC, de forma insulada na burocracia estatal, vem contribuindo para gerar morosidade ao invés de celeridade nas decisões, notadamente no que concerne aos programas do eixo socioeconômico, cuja maioria, passados já um ano e meio do desastre, ainda não saiu do papel.

Considerações Finais

Ao refletir sobre a dimensão política do TTAC, como um instrumento de políticas públicas para coordenar as ações de reparação e compensação dos danos causados pelo desastre do rio Doce, observamos alguns desafios importantes que, apesar do caráter ainda preliminar, indicam a magnitude das questões elencadas como sendo locus de difíceis negociações e de impasses, entre as quais destacamos:

1. O contexto de difusão deste instrumento alternativo de resolução de conflitos para os países em desenvolvimento, na década de 1990, evidencia em grande medida as intencionalidades e os pressupostos que subjazem a readequação dos institutos legais de negociações de conflitos em situações de relações de subalternidades;
2. A conjuntura política crítica que norteou o contexto no qual o referido acordo foi assinado pode ser uma variável que merece ser explorada, para um melhor entendimento dos termos que presidem o acordo;
3. A complexa trama institucional no desenho institucional do TTAC contém distintos atores e interesses envolvidos, que não encontram-se devidamente articulados no Acordo. Isto é, o próprio sistema de regulação dos recursos hídricos no Brasil, no qual a Bacia do Rio Doce está inserida, abrange vários órgãos e distintos setores de políticas (órgãos normativos e consultivos, governo subnacionais, órgãos gestores, parlamento e escritório técnico) em múltiplos níveis territoriais (nacional, estadual e municipal);
4. Outro aspecto relevante do desenho institucional criado pelo TTAC está a existência de uma Fundação de direito público criada para executar os programas criados. O fato de ser uma fundação recém criada sem nenhuma trajetória de experiência de lidar com a produção e execução de políticas públicas, impõem um custo adicional de mudança nos mapas cognitivos dos agentes da referida fundação, em sua maioria oriundos das empresas mineradoras portanto com grande *expertise* para lidar com o mercado e muito pouca para lidar com as questões de interesse público, que é o devem fazer enquanto

executores do TTAC. Além de ter de lidar com diferentes instituições e atribuições, em níveis federativos distintos, para implementar suas ações o que demanda tempo distinto daquele típico do mercado;

5. A imprecisão do TTAC quanto a participação, diálogo e controle social da sociedade civil e da população impactada que reforçou a insegurança e ampliou os níveis de desconfiança em relação ao cumprimento dos termos do Acordo.

Em suma, esse é um mosaico ainda em construção, mas que sinaliza algumas questões precisam ser melhores exploradas, pois podem influenciar o futuro em termos da produção de efeitos inesperados e perversos. Neste sentido segundo Evans (2005), Estados não são neutros, eles variam dramaticamente nas suas estruturas internas e nas suas relações com a sociedade e diferentes tipos de estruturas de Estado criam diferentes capacidades para a ação. Essas capacidades se desenvolvem a partir do que o autor chama de "autonomia inserida", que representa o tipo concreto de aliança social que conecta o Estado e a sociedade e provém canais institucionalizados para a contínua negociação dos objetivos e políticas (EVANS, 1995, p. 52). No caso em questão, observa-se uma aliança entre empresas mineradoras e determinados atores do poder público com vistas a produzir compensações nem sempre equitativas e justas em relação ao conjunto dos municípios e populações impactadas

Referências

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

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

ANA. **Encarte Especial sobre a Bacia do Rio Doce: rompimento da barragem em Mariana/MG**, Brasília, 2015.

BANCO MUNDIAL. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Washington, D.C, 1996. Disponível em: http://www.sitraemg.org.br/post_type_artigo/conheca-o-documento-319-do-banco-mundial/ Acesso em: 01-05-2017.

BEZERRA, Gustavo. **Análise Crítica dos Discursos e Práticas da “Resolução Negociada” de Conflitos Ambientais na América Latina**. Texto apresentando no XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Pará, 2007.

BRASIL. Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. **Termo de transação e ajustamento de conduta – TTAC**, homologado em 02 de março de 2016. Disponível em: <<http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>>. Acesso, em 22 nov.2016.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências**. Brasília, 1985.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Brasília, 1998.

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

COMITÊ INTERFEDERATIVO. **Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial – CTOS**. Oficinas de Proteção Social aos Impactados pelo Rompimento da Barragem de Fundão em Mariana/MG. Programação. março/abril, 2017.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil anos 1990**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

GONÇALVES, R.; PINTO, R.; WANDERLEY, L. Conflitos ambientais e pilhagem dos territórios na Bacia do Rio Doce. 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.139-182.

HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrick. No Autonomous Public Policy Without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies. **Presses de Sciences Po, Revue française de science politique** (English), v. 61, n. 1, p.p. 43-67, 2011.

IBAMA. Diretoria de Proteção Ambiental. Coordenação Geral de Emergências Ambientais. **Lauda Técnico Preliminar**. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Novembro de 2015. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/publicadas/documentos-do-ibama-sobre-o-desastre-da-samarco-no-rio-doce> <Acesso 22/04/17>

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

MILANEZ, B.; SANTOS, R.; MANSUR, M. A firma e suas estratégias corporativas nops-*boom* das *commodities*. 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. 51-86.

NADER, Laura. Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 26, p-p. 18-29, 1994.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

SALLUM Jr., Brasílio. **Labirintos**: dos Gerais à nova República. São Paulo; DCS/FFLCH/USP: HUCITEC, 1996.

SOLA, Lourdes (Org.). **Estado, mercado e democracia**: política e economia comparadas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p.p. 17-28, 1998.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **A produção do consenso: discurso econômico e conflitos políticos na transição brasileira**. Trabalho apresentado ao XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994.

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

VIÉGAS, Rodrigo. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco do esvaziamento do debate político. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21. Brasília, setembro-dezembro de 2016, pp 7-44.

VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARSON, Luis Fernando, **Negociação e acordo ambiental**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Fundação Heinrich Böll; FASE e ETTERN/IPPUR. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br> Acesso em 01-05-2017.