

GOVERNANÇA PARA A GESTÃO DOS EFEITOS DO DESASTRE EM MARIANA:

AVANÇOS, DIFICULDADES E DESAFIOS

GOVERNANCE FOR THE MANAGEMENT OF THE EFFECTS OF THE DISASTER IN
MARIANA:

ADVANCES, DIFFICULTIES AND CHALLENGES

Romeu Mendes do Carmo¹

Resumo

Este artigo descreve e analisa criticamente a governança interfederativa instituída em resposta ao desastre do rompimento da barragem de Fundão, em Mariana. O foco está na atuação do Comitê Interfederativo (CIF) e de suas câmaras técnicas. Mostra-se como se constituiu e está funcionando esse sistema de governança, apontando avanços, dificuldades e desafios a serem vencidos. A pesquisa demonstrou que os resultados estão aquém do esperado, clarificando que o modelo participativo com representação das instâncias federativas e de outros atores requer tempo, aprendizado e maturidade. Entende-se como contribuição da pesquisa, além do aprofundamento de conceitos, a exploração relevante da experiência dos entrevistados, atores relacionados ao processo de implantação do modelo de governança. Conclui-se pela necessidade da revisão dos acordos realizados e de parte do complexo conjunto de programas em curso, ajustando-se o processo decisório entre o CIF e a Fundação Renova, com o fito de proporcionar adequações e ajustes em razão do aprendizado que o modelo gerou, dando celeridade aos processos, sem inibir a diligência participativa.

Palavras-chave: Desastre; Governança Colaborativa; Comitê Interfederativo; Fundação Renova; Município de Mariana.

Abstract

His article describes and critically analyzes the inter-federative governance instituted in response to the disaster of the Fundão dam rupture, in Mariana. The focus is on the

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Também possui mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação pela UCB e MBA Executivo pelo IBMEC, além de especialista em Gestão da Tecnologia da Informação pela UnB.

performance of the Interfederative Committee (CIF) and its technical chambers. It shows how this governance system was constituted and is working, pointing out advances, difficulties and challenges to be overcome. The data were obtained directly and indirectly. The research brought data that demonstrated how the results are below expectations, clarifying that the participatory model with representation from federative bodies and many actors requires time, learning and maturity. In addition to deepening concepts, the research explores the relevant exploration of the interviewees' experiences as actors related to the process of implementing the governance model. It is concluded that it is necessary to revise the agreements made and part of the complex set of programs in progress, adjusting the decision-making process between CIF and the Renova Foundation in order to provide adjustments and adjustments due to the learning that has been generated, speeding up processes, without inhibiting participatory diligence.

Keywords: *Disaster; Collaborative Governance; Interfederative Committee; Renova Foundation; Municipality of Mariana.*

1 INTRODUÇÃO

O rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF), da empresa Samarco, sob o controle acionário da Vale e da BHP Billiton Brasil, aconteceu em 05.11.2015, no município de Mariana (MG), e pode ser apontado como uma das mais graves tragédias socioambientais em nosso país e no mundo. Morreram dezenove pessoas, bem menos do que no desastre do rompimento da barragem B1 da mina Córrego do Feijão no município de Brumadinho (MG) em 25.01.2019, mas o volume de rejeitos e a extensão do território atingido foi muito maior do que no segundo evento. Do total de 62 milhões de m³ da barragem de Fundão, foram lançados inicialmente cerca de 45 milhões de m³ de rejeitos de minério de ferro em afluentes do rio Doce⁶, alcançando o oceano Atlântico depois de percurso de aproximadamente 670km. No caso de Brumadinho, foram cerca de 13 milhões de m³, com 270 mortes.

Além do imenso prejuízo ambiental, o rompimento da barragem de Fundão trouxe danos que impactaram sobremaneira a população de 39 municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com prejuízos econômicos, sanitários e de ordem psicossocial, além de impor pressão inédita sobre o papel do Estado na defesa dos interesses das populações atingidas.

Pelas características, o rompimento classifica-se como Desastre de Nível IV – “desastre de muito grande porte” na terminologia técnica da defesa civil (Oliveira, 2009). Nesses desastres de grande porte, as consequências são intangíveis, muito túrgidas e de proporções imperiosas. As comunidades são ineptas para suplantar os seus desdobramentos. Em tal situação, a intervenção de diferentes esferas governamentais tende a ser requerida e, se essas falharem, a ajuda internacional deverá ser acionada.

No caso em foco, ainda houve o agravante de as populações atingidas não terem sido informadas, preparadas e mobilizadas de modo adequado. Nem a Samarco nem as autoridades e os órgãos públicos tinham plano de contingência que pudesse prevenir danos ambientais e sociais de um desastre dessa dimensão, uma das razões pelas quais a tragédia foi classificada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como violadora de direitos humanos dos atingidos (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, 2016).

Diante da tragédia e da complexidade dos danos gerados, houve necessidade de se firmar acordo extrajudicial entre a Samarco, Vale e BHP Billiton, e entidades governamentais federais e estaduais, estabelecendo as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas. O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi assinado em 02/03/2016, definindo o escopo da atuação dos signatários, o que abrange 42 programas, os quais estão sendo implementados na área impactada na bacia do rio Doce².

A partir do acordo, foi criado um sistema de governança que inclui o Comitê Interfederativo (CIF), envolvendo mais de setenta organizações públicas federais, estaduais e municipais, e a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação e compensação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. É importante ressaltar que, em 25.06.2018, foi firmado um termo de ajustamento de conduta complementar sobre a governança de resposta do desastre (TAC-Gov.), que passou a contar com a participação também da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos atingidos³.

Este trabalho descreve e analisa criticamente a governança interfederativa instituída pelo TTAC em resposta ao desastre do rompimento da barragem de Fundão em Mariana,

² Recuperado de <http://www.ibama.gov.br/cif/ttac>

³ Recuperado de http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf

apontando os avanços alcançados, as dificuldades enfrentadas e os complexos desafios que ainda têm de ser vencidos⁴.

O modelo interfederativo implantado no caso da tragédia de Mariana não tem precedentes em nosso país e necessita ter sua dinâmica estudada. Esse esforço de coordenação de vários entes governamentais para a formulação e implementação de grande conjunto de programas, pelo menos em tese, pode alicerçar outras experiências na resposta a desastres e em outros problemas afetos às políticas públicas.

Além disso, justifica-se tal investigação por trazer subsídios não só para compreender o que tem sido feito pelo modelo capitaneado pelo CIF, apresentando seus resultados, as principais dificuldades e os desafios, bem como as conclusões e recomendações advindas trazem contribuições que podem se tornar lições aprendidas e apoiar a aplicação desse tipo de esforço organizacional em outros contextos.

Além dessa introdução o artigo traz as seguintes seções: na segunda seção o referencial teórico apresentará uma discussão sobre desastres e políticas públicas e governança; na terceira seção a metodologia adotada na pesquisa na qual apresentamos as estratégias de coletas de dados e os tratamentos realizados; na quarta seção apresentamos os principais resultados alcançados; e, por fim, nas considerações finais, retomamos os principais achados do texto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Sociedade de risco

Percebe-se que as duas faces do risco – oportunidades e perigo – tornam-se um tema durante a industrialização. Ganha espaço a importância crescente atribuída no processo da modernização à decisão, à insegurança e à probabilidade. A semântica do risco diz respeito a perigos futuros tematizados no presente, resultantes frequentemente dos avanços da civilização (Beck, 2015, p. 22).

Evidencia-se, dessa forma, que a experiência de segurança⁵ baseia-se, em geral, no equilíbrio entre confiança e risco aceitável. Tanto em seu sentido factual quanto em seu

⁴ É importante registrar, no entanto, que o presente artigo teve como espaço temporal o ano de 2020. Dessa forma, qualquer avanço a partir desse ano não será captado pela pesquisa.

⁵ Pode-se definir "segurança" como a situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado (Giddens, 1991, p. 37).

sentido experimental, a segurança pode se referir a grandes agregações ou coletividades de pessoas – até incluir a segurança global – ou de indivíduos (Giddens, 1991, p. 37).

Beck fundamenta que risco constitui um tema mediador, no qual, em sociedades altamente inovadoras, é necessário renegociar a divisão do trabalho entre a ciência, a política e a economia. O direito do risco, que regulamenta a forma de proceder face a riscos, sobretudo de ordem científica e técnica, interfere cada vez mais na investigação, sobretudo ao nível da gestão (Beck, 2015, p. 26).

Por fim, aponta-se que a sociedade de risco não é opção possível de ser escolhida ou rejeitada na sequência de debates políticos. Ela surge no automatismo de uma modernização que é cega às consequências e surda aos perigos (Beck, 2015, p. 208).

2.2 Desastres e aprendizado direcionado a políticas públicas

A constatação no rompimento da barragem de Fundão (assim como no caso da barragem B1 em Brumadinho) 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 e o monitoramento pós-licenciamento ambiental. 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), 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.

O autor alerta ainda que o aprendizado efetivo advindo de desastres é geralmente o resultado de atividade intensiva de investigação e estudo. Nessa perspectiva, o aprendizado não deve ser visto como um resultado ou um objetivo do processo, mas considerado uma atividade contínua dentro do contexto político. As oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos extremos e, portanto, ganham nível de atenção que os eventos rotineiros não oferecem (Birkland, 2009).

Nesse diapasão, torna-se imperioso a superação das falhas de coordenação que desperdiçam esforços e recursos, cabendo a ressalva de Peters (1988 como citado em Souza, 2018, p. 8) ao afirmar que:

Em outras palavras, a solução dos constantes problemas identificados pelos diferentes *stakeholders* em relação às políticas públicas não estaria apenas no uso de informações, mas também nos desafios de coordenação entre os atores e as organizações que as formulam e implementam. No entanto, esse não é um problema restrito aos governos, mas diz respeito a todas as grandes organizações, sejam públicas ou privadas.

Cabe esclarecer que essa constatação de relevância da coordenação passou para a ordem do dia na agenda dos governos a partir dos anos 90 do século passado. Peters (1998 como citado em Souza, 2018, p. 17) propõe algumas respostas: O recurso público para ações governamentais passou a ser mais escasso do que no passado. Isso, porque surgiram pressões para a redução das despesas públicas, assim como demanda dos cidadãos para pagamento de menos impostos e para a transparência no uso dos recursos.

2.3 Governança e governança colaborativa

O termo governança “[...] diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (Diniz, 2001, p. 21 como citado em Santos, 2015). Newman *et al.* (2004, p. 204 como citado em 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”, em que a participação destes atores “[...] ocorre para além dos procedimentos estabelecidos da democracia representativa” (Newman *et al.*, 2004, p. 204 como citado em Santos, 2015).

Quando a expressão 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; 2012).

Sendo assim, como definição básica, pode-se considerar que a governança leva em consideração as regras formais ou informais que orientam a tomada coletiva de decisões. Sendo o foco na tomada de decisão no coletivo, implica que a governança não é sobre um indivíduo decidir, mas sim sobre grupos de indivíduos ou organizações ou sistemas de organizações que tomam decisões (Stoker & Gerry, 2004 como citado em Ansell & Gash, 2008).

Por isso, é imperiosa a alegação de Stoker (2004 como citado em Ansell & Gash, 2008) de que a governança diz respeito à 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, a fim de estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos (Ansell & Gash, 2008).

Corroborando essa visão, Comunica e Innes (2003, p. 180 como citado em Ansell & Gash, 2008) definem a governança colaborativa como incluindo "[...] representantes de todos os interesses relevantes". Reilly (1998, p. 115 como citado em Ansell & Gash, 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".

Com essa compreensão, Koontz (2005 como citado em 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 como citado em Abreu & Gomes, 2018).

Portanto, arranjos governativos irão variar conforme a natureza do problema a enfrentar, de setor para setor da prática social, e conforme o nível de comunidade envolvido, do local ao global (Bento, 2007, p. 200).

Por fim, evidencia-se que o termo governança sempre traz uma confusão semântica na maioria das situações em que é empregado ou discutido. As bases que o envolvem (participação, deliberação, cooperação, transparência, organização, redes, sinergia), entre tantos outros possíveis de serem agregados, são atravessados, no sentido dos discursos e das práticas discursivas e altamente disputados por amplos atores e grupos sociais, que procuram fazer valer suas visões de mundo, representações e racionalidade (de ver, pensar, conceituar, agir, manipular etc.).

3 METODOLOGIA

Como explicado anteriormente, diante da tragédia e da complexidade dos danos gerados com o desastre em Mariana, houve necessidade de se firmar um acordo extrajudicial entre a Samarco, a Vale, a BHP Billiton e entidades governamentais federais e estaduais, estabelecendo as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas.

Nesse cenário, elaborou-se um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) que foi assinado em 02/03/2016. Criou-se, assim, o Comitê Interfederativo (CIF) em 11 de abril de 2016, presidido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e apoiado por onze câmaras técnicas, tendo como premissa a interlocução permanente com elas, visando definir prioridades na implementação e na execução dos projetos, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados.

O CIF é composto por mais de setenta entidades governamentais, representantes da União, dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, além dos municípios que foram impactados e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Com o advento do TAC-Gov, em 25 de junho de 2018, sua composição foi alterada pela inclusão da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos impactados. O Quadro 1, a seguir, clarifica a alteração da composição.

Quadro 1 - Integrantes do Comitê Interfederativo – CIF (TTAC x TAC-Gov)

Integrantes do CIF instituído pelo TTAC	Integrantes do CIF instituído pelo TAC-GOV
2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente, sendo 1 do Ibama	2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente, sendo 1 do Ibama
2 (dois) representantes do Governo Federal	2 (dois) representantes do Governo Federal
2 (dois) representantes do estado de Minas Gerais	2 (dois) representantes do estado de Minas Gerais
2 (dois) representantes do estado do Espírito Santo	2 (dois) representantes do estado do Espírito Santo
2 (dois) representantes dos municípios de Minas Gerais afetados pelo rompimento da barragem	2 (dois) representantes dos municípios de Minas Gerais afetados pelo rompimento da barragem
1 (um) representante dos municípios do Espírito Santo afetados pelo rompimento da barragem	1 (um) representante dos municípios do Espírito Santo afetados pelo rompimento da barragem
1 (um) representante do CBH-Doce	1 (um) representante do CBH-Doce
	3 (três) pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo
	1 (um) técnico indicado pela Defensoria Pública
	Observação: adicionalmente será assegurada a presença, com direito a voz e sem direito a voto, de 02 (integrantes) do Ministério Público e 1 (um) da Defensoria Pública

Fonte: TTAC e TAC-Gov.

Além do CIF, o TTAC previu a criação de uma fundação de direito privado e sem fins lucrativos para executar quarenta e dois programas voltados a enfrentar os efeitos do desastre. Isto posto, em 30 de junho de 2016 foi criada a Fundação Renova, fruto de um compromisso assumido pelas empresas Samarco, Vale e BHP Billiton no âmbito do TTAC, tendo como exclusivo escopo de atuação gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados em decorrência do rompimento da barragem de propriedade da Samarco, localizada no Complexo de Germano, em Mariana.

Com essas premissas, optou-se por desenvolver um estudo de caso singular e específico de cunho qualitativo, que facultasse compreender a implementação do modelo de governança adotado para a gestão dos efeitos do rompimento da barragem de Fundão, com o fito de apresentar uma análise crítica sobre a sua aplicação nos últimos anos, de modo a apontar os avanços, as dificuldades e os desafios que ainda têm de ser vencidos.

Inicialmente, utilizando fontes secundárias, realizou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Posteriormente, foram estruturadas as entrevistas semiestruturadas, ancoradas nos temas descritos abaixo (Quadro 2), que conduziram à estruturação da descrição da coleta dos dados e das análises para, por fim, apresentar os resultados.

Quadro 2 – Temas explorados nas entrevistas

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de uma Fundação
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de Governança do CIF
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoção do Modelo de Governança Colaborativa
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo Decisório e os Impactos do TAC-Gov
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transparência e Geração de Conhecimento
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prestação de Contas (<i>Accountability</i>)

Fonte: Dados da pesquisa.

3.1 Seleção dos entrevistados

A partir da estruturação dos temas, partiu-se para a identificação dos entrevistados que estiveram ou estão envolvidos no modelo de governança instituído em resposta ao acidente de Mariana, principalmente com atuação no CIF e na Fundação Renova.

Apesar dos esforços empreendidos, não se teve êxito em introduzir, entre os entrevistados, os representantes dos atingidos, o Ministério Público e a Defensoria Pública, que foram incorporados pelo TAC-Gov. Em parte, pela pandemia do Covid-19, que impossibilitou o deslocamento, mas, sobretudo, em razão de os atingidos ainda não terem constituído as suas representações e de o Ministério Público e a Defensoria Pública, apesar de terem sido contatados, não se colocarem à disposição para contribuir com a coleta de dados.

No final, optou-se por entrevistas semiestruturadas com oito entrevistados. A definição do quantitativo pautou-se na representatividade dos *stakeholders* dentro do contexto da governança instituída pelo TTAC e TAC-Gov.

No Quadro 3, a seguir, traz-se a lista dos entrevistados, com nome e função exercida dentro do contexto do modelo de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana. Observe-se que os entrevistados **A**, **C** e **E** solicitaram anonimato.

Quadro 3 – Perfil dos entrevistados

Identificação do Entrevistado	Nome	Função
A	Anônimo	Analista Ambiental do Ibama dando suporte ao CIF
B	Paula Oliveira Lima	Ex-Representante da Casa Civil da Presidência da República no CIF
C	Anônimo	Ex-Dirigente da Fundação Renova
D	Andréia Pereira Carvalho	Ex-Diretora Presidente do IEMA-ES e membro do CIF Ex-Dirigente da Fundação Renova
E	Anônimo	Analista Ambiental do Ibama dando suporte ao CIF
F	Moara Menta Giasson	Secretária-Executiva do CIF
G	Roberto Waack	Ex-Presidente da Fundação Renova
H	Gisela Damm Foratti	Ex-Diretora da Agência Nacional de Águas (ANA) e

Identificação do Entrevistado	Nome	Função
		coordenadora da Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água

Fonte: Dados da pesquisa.

4. RESULTADOS

A seguir apresentam-se os principais resultados em conformidade com os temas definidos no Quadro 2 e considerando especialmente a percepção dos atores entrevistados.

4.1 Criação de uma fundação

Não houve consenso entre os entrevistados de que a criação de uma fundação tenha sido o melhor caminho para responder ao desastre de Mariana, em que pese o compromisso jurídico chamado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) assinado em março de 2016, que traz em seu bojo, como escopo de atuação da fundação criada, o objetivo exclusivo de gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados.

Essa constatação é corroborada pelos trechos do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (2019), criada para investigar o rompimento da Barragem de Brumadinho:

Sabe-se que a opção da instituição de uma fundação privada para gerenciar todos os programas de reparação e compensação vem sendo questionada. Houve relatos de problemas graves no andamento de alguns programas sob responsabilidade da Renova na região afetada pelo desastre de Mariana, especialmente no que se refere ao atraso das indenizações à população atingida e ao cálculo de seu valor, considerando a interface com o devido a título de auxílio emergencial. **As críticas mais sérias são no sentido de a fundação não ter verdadeira autonomia das empresas que a custeiam** (Samarco, Vale e BHP Billiton Ltda.) e de se nortear por uma lógica de redução de gastos. Essas queixas sobre a atuação da Renova surgiram em alguns depoimentos e reuniões da CexBruma e da CPIBruma e refletem problemas verdadeiros. (Grifo nosso).

Cabe pontuar que a ex-Diretora da Agência Nacional de Águas (ANA), Gisela Foratti, ratificou a percepção da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (2019), colocando em dúvida a real autonomia da Fundação Renova em relação às empresas que a custeiam.

4.2 Sistema de Governança do CIF

Buscou-se nesse tema compreender o trinômio do sistema – complexidade, viabilidade e efetividade. No tocante à complexidade, houve unanimidade entre os entrevistados tratar-se de um sistema complexo, até pela natureza do desastre, pela multiplicidade de *stakeholders* e de entes envolvidos.

Quanto à viabilidade do sistema de governança com a criação do CIF, seis entrevistados convergiram na perspectiva de sua viabilidade, considerando-a relevante e necessária. O ex-dirigente da Fundação Renova, não o julgou viável, porque, de seu ponto de vista, perdeu-se o senso de urgência em razão da multiplicidade de atores envolvidos. Por sua vez, um dos analistas ambientais do Ibama entendeu que a sua viabilidade é parcial, justificando que foi boa a ideia da criação do CIF para fazer a gestão institucional e sua concepção, porém a inserção do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o papel de Presidente e protagonista, em sua visão, foi um grande equívoco, ponderando que há distanciamento do problema por parte dos órgãos de Brasília.

No tocante à efetividade, seis entrevistados consideraram que esse objetivo não foi alcançado principalmente pelo atraso nas indenizações dos atingidos, os quais foram prejudicados devido à ausência de decisão, notadamente, no Conselho Curador. A ex-Diretora do Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos (IEMA), Andréia Pereira, e o ex-Presidente da Renova, Roberto Waack, entenderam ter havido efetividade. Waack registrou que, apesar das dificuldades, não se pode desmerecer os resultados alcançados.

Devido às razões expostas pelos entrevistados, intui-se que se trata de sistema complexo. No tocante à viabilidade, é possível concordar com a maioria dos entrevistados, por entender que, dada a situação, esse caminho pode trazer os resultados esperados, desde que os ajustes necessários decorrentes das lições aprendidas sejam superados, entendendo-se que um sistema dessa envergadura é dinâmico, volátil e exige ajustes contínuos.

Quanto à efetividade, notam-se problemas estruturais que comprometem e impactam os resultados, sendo necessário um aperfeiçoamento dos instrumentos pactuados, bem como há exigência de controles mais rígidos, que contem com o suporte de sistemas de monitoramento capazes de trazer mecanismos de decisões tempestivas.

4.3 Adoção do modelo de governança colaborativa

Todos os entrevistados consideraram que os papéis estavam bem definidos entre o CIF, as câmaras técnicas e a Fundação Renova, porém o que não deu certo, na prática, foi a ingerência das empresas e o poder atribuído ao Conselho Curador.

No que concerne à competência dos membros, os entrevistados, à exceção da ex-Diretora da ANA, Gisela Foratti, entenderam que eram satisfatórias, destacando-se o depoimento do ex-Presidente da Renova, Roberto Waack, que afirmou: “Ninguém está preparado para um modelo tão complexo”. Ressalvou que havia pessoas com maturidade e que deram contribuições relevantes, porém, outros, muitos jovens, eram influenciados pelas questões ideológicas, mas, na sua visão, trata-se de um processo de aprendizado e ter um grupo heterogêneo acalorou a dinâmica.

Deduz-se pela interação com os entrevistados que a governança colaborativa de tamanha envergadura imposta pelo CIF é desafiadora pela multiplicidade de atores, que nem sempre conseguem abstrair-se do papel que exercem dentro da instituição que representam em detrimento do propósito do CIF, gerando dualidade de comportamento.

4.4 Processo decisório e os impactos TAC-Gov

Quanto ao processo decisório no modelo de governança, os entrevistados consideraram que a ingerência das empresas e da Fundação Renova através do Conselho Curador tem sido o gargalo do processo decisório, desconsiderando e/ou desqualificando o trabalho das câmaras técnicas, como afirmou a ex-Diretora da Ana, Gisela Foratti, além da inserção do que foi definido no TAC-Gov, que trouxe o Ministério Público, a Defensoria Pública e os representantes dos atingidos como membros efetivos.

Na percepção dos entrevistados, a relação entre os *stakeholders* tem se desgastado e o modelo se distanciado da proposição de decisão colegiada e colaborativa. Roberto Waack, ex-Presidente da Fundação Renova, declarou que o conflito máximo está concentrado no Conselho Curador da Fundação Renova, o qual, em sua avaliação, já estava previsto desde o seu nascedouro. Expôs que esse foi o maior erro do modelo, motivo pelo qual as divergências foram ficando recorrentes e tensas.

Isto posto, não bastassem as dificuldades da governança do CIF, Waack ainda declarou que, quando uma decisão sua chegava ao Conselho Curador, a resposta era recorrente: “Eu não concordo com isso”. Aí, comentou: “Se faz o quê, quando há duas instâncias de governança com o mesmo poder? Do ponto de vista do processo decisório é um caos.” Vaticinou: “Você olha para quem na hora da execução?”.

Evidencia-se que o termo governança sempre traz uma confusão semântica na maioria das situações em que é empregado ou discutido. As bases que o envolvem (participação, deliberação, cooperação, transparência, organização, redes e sinergia), entre tantos outros elementos possíveis de serem agregados, são atravessadas no sentido dos discursos e das práticas discursivas e altamente disputadas por amplos atores e grupos sociais, que procuram fazer valer suas visões de mundo, representações e racionalidade (de ver, pensar, conceituar, agir, manipular etc.). Isso também é percebido na dinâmica de atuação do sistema CIF/Fundação Renova, quando se analisa o resultado das entrevistas aplicadas e, também, os dos vídeos das reuniões do CIF.

De mais a mais, percebe-se a necessidade de superar falhas de coordenação, que desperdiçam esforços e recursos, como destacado por Peters (1988 como citado em SOUZA, 2018, p. 8), quando traz que as soluções dos problemas identificados pelos *stakeholders* estão fundamentadas não somente nas dificuldades de informação, mas, sobretudo, nos desafios entre os atores e instituições, independentemente de serem públicas ou privadas.

Complementa-se que a estrutura decisória requer ajustes, principalmente na revisão da composição do conselho curador, para melhor equilíbrio e equidade nas decisões, caso contrário, haverá espaço para ingerências políticas, bem como vácuos que serão preenchidos por outros atores, como, por exemplo, o Ministério Público, que tem avocado para si o protagonismo através dos instrumentos jurídicos, notadamente, no que diz respeito à indenização dos atingidos.

4.5 Transparência e geração de conhecimento

Conforme declaração da Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson, todas as reuniões são registradas em atas, e toda documentação gerada encontra-se no sítio eletrônico do Ibama. A ex-Diretora da ANA, Gisela Foratti, e o ex-Presidente da Fundação Renova destacaram que todas as reuniões previstas aconteceram e esse feito tem que ser valorizado.

Quanto à geração do conhecimento, um dos analistas ambientais do Ibama, e a representante da Casa Civil, Paula Lima, entenderam que não houve, justificando que existia desconfiança e muito conflito, o que teria impedido essa compreensão.

Os demais entrevistados entenderam que houve, sim, produção de conhecimento e lições aprendidas, as quais podem contribuir e gerar valor para eventos similares, referenciando-se à experiência de dialogar com os atingidos.

O ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, reforçou que o aprendizado não se aplica apenas aos desastres causados por empresas, mas se estende a desastres naturais, como, por exemplo, furacão e evento climático.

Por fim, cabe registrar que matérias recentes divulgadas pela imprensa sobre a resposta ao desastre de Brumadinho evidenciam que, em alguma medida, pode estar fazendo falta um sistema mais estruturado de resposta, com elementos do que foi organizado no caso de Mariana⁶.

4.6 Prestação de contas (*accountability*)

Os entrevistados apontaram a existência de um relatório anual elaborado pelo CIF que declara os resultados das ações e os principais avanços. Referenciaram também a existência de auditoria externa contratada em conformidade com o estabelecido pelo TTAC.

No tocante à auditoria externa, foi consenso entre os entrevistados tratar-se de uma contratação que se encontra prevista no TTAC, porém destacaram que a empresa selecionada apresenta baixa efetividade, tendo atuação muito burocrática e gerando pouco valor, em que pese a cobrança do CIF por nova postura da parte da consultoria.

A Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson, afirmou que o sistema de governança necessitaria de outro tipo de auditoria, que proporcionasse melhor uso por parte do CIF. Essa percepção foi corroborada pelo ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, que considerou o principal problema residir na identificação do que deveria ser auditado e, a partir dessa definição do escopo, estabelecer indicadores que pudessem refletir todo o processo.

Entende-se que essa correção de rumo pode contribuir para a identificação dos fatores de restrição, proporcionando ajustes em seus processos, facultando uma visão integrada dos fatores-chave, sem perder de vista que a boa governança pressupõe processos decisórios de fora para dentro.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou trazer uma breve descrição e fazer uma análise crítica a respeito de como está funcionando o sistema de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana, apresentando informações acerca de sua aplicação, os avanços, as dificuldades e os

⁶ Ver nesse sentido: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/01/20/vale-resiste-em-fazer-obras-compensatorias-por-brumadinho-em-mg-diz-governador.ghtml>

complexos desafios a serem vencidos. Trata-se de abordagem sintética, na qual se procurou aplicar o olhar da governança e da governança colaborativa.

Com essas observações deve-se considerar que, sendo um modelo de governança inédito, que buscou integrar múltiplos *stakeholders* e a comunidade atingida a fim de lidar com um desastre que não tinha precedentes, sua aplicação não foi e não será trivial. Esse quadro ganha em complexidade quando se internaliza a comoção social decorrente de uma tragédia dessa natureza, que traz também pressões da mídia nacional e internacional.

Resta evidente que, por se tratar de modelo participativo com representação das instâncias federativas e de muitos outros atores, a dinâmica de funcionamento do CIF requer tempo, aprendizado e maturidade. O mesmo pode ser afirmado em relação à Fundação Renova, que parece ainda não ter alcançado verdadeira autonomia quanto às suas mantenedoras. A autonomia nesse sentido precisa ser garantida.

Sendo assim, destaca-se que a não replicação do modelo no desastre de Brumadinho, além de serem tragédias distintas – a de Mariana com proporções mais densas no prejuízo socioambiental, enquanto Brumadinho foi uma tragédia humana, com 270 óbitos – ainda houve coincidência do desastre com a mudança de governo, alterando-se os atores que os representavam no CIF, o que dificultou, por si só, a compreensão do arcabouço criado para responder ao desastre de Mariana. Ademais, pensa-se que o desastre de Brumadinho, tendo afetado apenas o estado de MG, pode ter levado o Governo Federal a entender que se tratava de responsabilidade somente do governo do estado.

Destaca-se ser imperioso revisitar a condição da Fundação Renova dentro do CIF, que tem indicações em todas as instâncias, o que pode gerar dúvidas de conduta ou isenção nas decisões, fragilizando o modelo de governança.

Por fim, aconselha-se que a transição para esse novo modelo esteja pautada na capacidade de fazer escolhas difíceis, considerando que a ênfase se tem deslocado desde a adoção de um plano estratégico para a construção de propósitos, com instrumentalização de mecanismos de gestão e governança orientados para resultados, que possam ser medidos com indicadores que reflitam eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

Abreu, W. M. D. & Gomes, R. C. (2018, julho-agosto). Medindo o nível da influência colaborativa dos *stakeholders* e das ações de orçamento aberto. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 52(4).

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

Beck, U. (2015). *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Trad. de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70.

Bento, L. V. (2007). *Governança Global: Uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização*. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. Recuperado de <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037258.pdf>

Bevir, M. (2011, junho). Governança Democrática: Uma Genealogia. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 19(39): 103-114.

Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Birkland, T. A. (2009, September). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3). Recuperado de <https://inlibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5973.2009.00575>

Câmara dos Deputados. (2019). Comissão Parlamentar de Inquérito do Rompimento da Barragem de Brumadinho. *Relatório Final*. Brasília: Autor. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/cpi/cpibruma/RelatorioFinal.pdf>

Carmo, R. L., Anazawa, T. M. & Bonatti, T. F. (2016, janeiro, Ano XX). Mariana. 2015 – Reflexões sobre um Desastre. *Revista Jurídica Consulex*, p. 455. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015_Reflexoes_sobre_um_desastre.

Giddens, A. (1991). *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (2016, 02 de março). *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta TTAC*. Belo Horizonte: Autor. Recuperado de <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (2018). *Termo de Ajustamento de Conduta – Governança TAC-Gov*. Belo Horizonte: Autor. Recuperado de http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf

Oliveira, M. (2009). *Livro-Texto do projeto de gerenciamento de desastres – Sistema de Comando de Operações*. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional.

Santos, C. K. N. (2015). *Governança Colaborativa na Educação Ambiental: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano, São Paulo*. 2015. (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciência e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015-184433/pt-br.php>

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. (2016). *Relatório: avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana-MG*. Belo Horizonte: Autor.

Souza, C. (2018). *Coordenação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap. 72 p. Recuperado de https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordenação%20de%20políticas%20públicas.pdf

