



Considerações sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta firmado entre Governo Federal, Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Estado do Espírito Santo, Samarco Mineração S.A., Vale S. A. e BHP Billiton Brasil LTDA.

Bruno Milanez¹

Raquel Giffoni Pinto²

Abril, 2016

1 Considerações iniciais

Este texto tem como principal objetivo avaliar o “Termo de transação e de ajustamento de conduta” (Acordo) firmado entre representantes do governo federal e dos governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo com a empresa Samarco e suas acionistas Vale e BHP Billiton referente à recuperação, mitigação e compensação dos impactos socioeconômicos e socioambientais do rompimento da barragem do Fundão, em Mariana, Minas Gerais (União et al., 2016). Esta avaliação indica que o Acordo possui falhas em sua elaboração e concepção, e que será incapaz de produzir a real remediação e compensação dos impactos decorrentes do desastre. A partir desse entendimento, defende-se a impugnação do atual Acordo e a retomada de um processo de negociação que envolva de forma efetiva a participação da população atingida e preveja o envolvimento do Ministério Público.

O Acordo, consiste em um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que, de forma geral, pode ser considerado um instrumento extrajudicial ou, como afirmam alguns juristas, uma *solução* extrajudicial de conflitos (Rodrigues, 2004) proposta por órgãos públicos com um violador ou potencial violador de um direito transindividual. Este TAC deverá conter diversas exigências a serem cumpridas pelo compromissado, como: reparação de dano a direitos transindividuais; adequação da conduta às exigências legais ou normativas e compensação e/ou indenização por danos que não possam ser recuperados. A justificativa usualmente evocada para a propositura de um TAC na área ambiental é o caráter de urgência ante um desastre ecológico, uma vez que a morosidade dos processos judiciais pode causar o agravamento das consequências do dano ambiental, dificultando sua reparação. Daí explica-se o porquê dos órgãos legitimados a celebração do TAC

¹ Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, Doutor em Política Ambiental.

² Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

priorizarem a busca pela proteção do bem ambiental do que a culpabilidade do causador do dano (Viégas, Pinto, & Garzon, 2014).

No terceiro CONSIDERANDO, o Acordo em questão coloca-se em consonância com esta perspectiva, ao afirmar “que a celebração deste acordo judicial visa pôr fim ao litígio por ato voluntário das partes, reconhecendo que a autocomposição é a forma mais célere e efetiva para a resolução da controvérsia”. Todavia, celeridade e efetividade não são naturalmente obtidas a partir da assinatura destes acordos. Dependem fundamentalmente da participação social dos grupos atingidos, principais interessados na recuperação dos danos, grupos estes quase sempre pertencentes aos de menor renda, minorias étnicas e com menos poder de se fazerem ouvir na esfera pública. Dependem também de fiscalização rigorosa do poder público e controle social de seus desdobramentos, sob risco de seus prazos serem adiados por anos e anos por meio de termos aditivos, prejudicando seriamente a proposta de celeridade.

Neste caso específico, a eventual busca pela “forma mais célere” pode, inclusive, inviabilizar a obtenção dos objetivos propostos, devido à falta de conhecimento para firmar os termos do Acordo. Conforme colocado pelo procurador República Eduardo Henrique de Almeida Aguiar “[o] acordo avança no tempo na questão da recuperação, sem que haja estudos técnicos que determinem que todo esse tempo é necessário [...] ainda não há laudo técnico que faça uma estimativa desse tempo” (Carolina, 2016).

A literatura sobre políticas ambientais já possui uma base consolidada de avaliação sobre acordos entre empresas e governos. Apesar de grande parte dessa literatura ser voltada para acordos que envolvem diferentes empresas de um mesmo setor, alguns de seus elementos são válidos para analisar o Acordo feito com a Samarco. Estes elementos se referem, principalmente, à questão de participação e controle social, definição de objetivos e metas, e sistemas de monitoramento e controle.

Com relação à participação social, a EEA (1997) argumenta que a implementação dos acordos é mais efetiva quando partes independentes estão envolvidas no desenho e implementação dos acordos. De forma semelhante, Bizer e Jülich (1999) mencionam a necessidade do envolvimento das partes legítimas e relevantes tanto durante a negociação, quanto na implementação dos acordos. Os autores ainda propõem a necessidade do acesso público aos resultados de monitoramento e verificação dos resultados. Cunningham e Clinch (2004) defendem que o envolvimento público é um dos aspectos centrais na definição de acordos, mencionando explicitamente a necessidade de mecanismos de supervisão participativa, que envolvam tanto a mídia quanto as Organizações Não-governamentais (ONGs). Da mesma forma, um relatório elaborado pela OECD (2003) menciona que o envolvimento das ONGs aumenta a chance de que as metas propostas sejam alcançadas na prática.

Com relação ao escopo dos acordos, objetivos e metas claros, transparentes, democraticamente aceitos e, preferencialmente, quantitativos, são considerados centrais para a efetividade dos acordos (Bizer & Jülich, 1999; Cunningham & Clinch, 2004). Além disso, sugere-se que os acordos ainda definam linhas de base que sirvam como referencial para avaliar a efetividade dos acordos (EEA, 1997).

Um terceiro elemento comumente mencionado na literatura diz respeito aos sistemas de monitoramento, controle e divulgação de resultados. De forma geral, os sistemas estabelecidos devem ser claros e confiáveis (EEA, 1997). Além disso, a evolução dos resultados dos acordos deve ser divulgada periodicamente de forma detalhada (Bizer & Jülich, 1999; Cunningham & Clinch, 2004).

Além dessas questões, a literatura ainda menciona a capacidade institucional das agências reguladoras como um fator importante (Cunningham & Clinch, 2004). Ademais, existem críticas a acordos onde as empresas assumem todas as responsabilidades, uma vez que tais acordos tendem a ser menos eficazes (Bizer & Jülich, 1999).

Como será analisado ao longo desse texto, o Acordo apresenta limitações em muitos desses aspectos. Tais características sugerem um elevado risco de que, se for mantida tal condição, dificilmente ele alcançará os objetivos propostos, gerará uma recuperação efetiva ou promoverá uma compensação justa.

2 Sobre os grupos envolvidos na assinatura do Acordo

O Acordo foi assinado entre duas partes. De um lado, a União (representada pelo IBAMA, ICMBio, ANA, DNPM, FUNAI), juntamente com os governos estaduais de Minas Gerais (governo, IEF, IGAM, FEAM) e do Espírito Santo (governo, IEMA, IDAF, AGERH). Do outro lado, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a ausência de representantes das populações atingidas, que não tiveram oportunidade de participar na discussão do Acordo, muito menos influenciar na definição dos termos em que ele se daria (Medeiros, 2016). De fato, não existem garantias legais de participação social na propositura de um TAC. A legislação restringe aos órgãos públicos a sua propositura, mas não diz nada sobre a integração dos grupos diretamente atingidos pelos danos ambientais. Assim, qualquer envolvimento da sociedade civil no processo de celebração dos TAC dependerá da iniciativa dos órgãos públicos que o propõem, seja por meio da inclusão, como partícipes do Acordo, de representantes dos grupos sociais cujos interesses coletivos estejam envolvidos no TAC, seja oferecendo condições para um envolvimento indireto, através da realização de audiências públicas, por exemplo (Viégas et al., 2014).

Rodrigues (2004, p. 343) afirma que: “o processo de tomada de decisões na celebração do termo de ajustamento de conduta deve ser um processo o mais participativo possível. Portanto, o ideal é propiciar mecanismos de participação na decisão do órgão legitimado na celebração do compromisso”.

Todavia, na prática, os TACs tendem a ser instrumentos de tratamento de conflitos ambientais pouco ou nada participativos, uma vez que envolvem somente alguns atores específicos (Viégas et al., 2014). No caso deste Acordo, os órgãos públicos parecem compartilhar a ideia de que a busca pela garantia e defesa dos direitos e interesses transindividuais é uma questão somente técnica, destinando o poder de decisão à Fundação criada pelas empresas, aos órgãos ambientais, aos especialistas a serem contratados e à burocracia estatal.

Ao assumir estratégias e metodologias pouco participativas que limitam ou impedem a participação dos atores sociais no processo de tomada de decisões na celebração do Acordo, bem como não havendo garantias de transparência sobre a elaboração das cláusulas, impossibilita-se qualquer esforço no sentido de se exercer um controle social sobre seus resultados, de forma a fazer com que adotem medidas que realmente atendam aos interesses e direitos transindividuais (Viégas et al., 2014).

Embora algumas cláusulas mencionem a “transparência das ações e o envolvimento das comunidades nas discussões”, como o item XIV da cláusula 6, não são definidos quaisquer parâmetros desta participação. Todavia, a forma e o conteúdo da participação social podem ser definidoras das medidas democráticas que realmente pretendem reparar

os danos socioambientais ou somente uma vaga expressão que visa legitimar socialmente o Acordo.

Assim, um TAC que tem como objeto o maior desastre ambiental do Brasil deveria ter suplantado uma visão representativista e tecnicista e contado com a participação efetiva dos grupos atingidos entre eles: trabalhadores rurais, moradores, sindicatos do setor de mineração, povos indígenas etc. na negociação das condições de modo, tempo e lugar para as adequações de conduta ambiental.

Da mesma forma, estiveram ausentes da assinatura do Acordo o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais (MPMG) e do Espírito Santo (MPES). Por considerar que o Acordo “prioriza a proteção do patrimônio das empresas em detrimento da proteção das populações afetadas e do meio ambiente” o Ministério Público Federal não apenas questionou o Acordo como também decidiu buscar sua impugnação na justiça (G1 MG, 2016). Embora a ausência do Ministério Público diminua ainda mais o controle público sobre o cumprimento dos TACs, não é incomum que eles sejam celebrados sem a sua interveniência. Isso pode ocorrer, por diferentes razões, entre elas por discordância dos termos propostos, como o caso em tela, ou mesmo por não terem sido sequer consultados acerca da assinatura dos mesmos. Entretanto,

A obrigatoriedade da participação do Ministério Público na celebração de TACs não é consenso na literatura jurídica. Alguns autores afirmam que o Ministério Público deve sempre integrar os TACs porque este órgão é o responsável por defender os interesses sociais indisponíveis. Outro fundamento para a interveniência do Ministério Público refere-se aos TAC que vêm substituir uma Ação Civil Pública. Segundo Carvalho Filho (2009) a participação do Ministério Público em um TAC seria obrigatória quando se tratar de TAC celebrado no curso da Ação Civil Pública (Walcacer et. al., 2002, apud Viégas et al., 2014), como é o caso presentemente analisado. Entretanto, autores como Pereira (1995), entendem ser dispensável a interveniência deste órgão, uma vez que ele pode intervir a qualquer momento, firmando um novo TAC ou ajuizando uma Ação Civil Pública (Walcacer et. al., 2002, apud Viégas et al., 2014).

Todavia o Acordo parece tomar medidas para minar qualquer atuação futura do Ministério Público. Em seu CONSIDERANDO 20, o Acordo define que “as partes [...] pretendem colocar fim a esta ACP [nº 0069758-61.2015.4.01.3400] e a outras ações, com objeto contido ou conexo a esta ACP, em curso, ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados”. Ainda, no CONSIDERANDO 22, estabelece-se que “os COMPROMETIMENTES [ou seja, as instituições públicas signatárias do Acordo] manifestar-se-ão nos autos das ações judiciais listadas no ANEXO e demais ações coletivas que venham a ser propostas relativas ao EVENTO [...] para fazer prevalecer as cláusulas e obrigações presentes neste ACORDO”. Assim, não apenas os órgãos de governo se propõe a “colocar fim” a ações contra a empresa, como ainda se prontificam a se manifestar em ações judiciais, defendendo o Acordo frente a qualquer nova reivindicação, seja de populações atingidas, seja do Ministério Público. Essas definições explicitam a posição dos órgãos públicos signatários, uma vez os colocam contrários ao interesse difuso e coletivo e em defesa dos interesses e decisões dos agentes privados.

Uma terceira ausência na definição do Acordo diz respeito a agências ou instituições públicas da área social, seja do governo federal, seja dos governos estaduais. Embora o Acordo organize os programas em socioeconômicos e socioambientais, com exceção da Funai, não estão presentes instituições com conhecimento e habilidade para definir questões associadas, por exemplo, a comunidades ribeirinhas, pescadores artesanais, ou mesmo promoção social. Embora órgãos como Ministério do Desenvolvimento Agrário,

Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, bem como seus equivalentes estaduais, pudessem ter participado das discussões, houve a decisão de não os envolver na elaboração do Acordo, nem em sua implementação.

3 Sobre a criação da Fundação e a definição de agentes de monitoramento e controle

Em sua Cláusula 01, o Acordo define uma “fundação de direito privado, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, a ser instituída pela SAMARCO e pelas ACIONISTAS com o objetivo de elaborar e executar todas as medidas previstas pelos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS”. Esta Fundação será a responsável por todas as ações de recuperação, remediação e compensação associadas ao rompimento da barragem.

O Acordo ainda estabelece a criação de um Comitê Interfederativo, formado por representantes do poder público e responsável pelo acompanhamento, monitoramento e fiscalização dos programas desempenhados pela Fundação. O Comitê será formado por dois representantes do Ministério do Meio Ambiente, outros dois representantes do Governo Federal (relacionados aos programas socioeconômicos), dois representantes do estado de Minas Gerais, dois representantes do estado do Espírito Santo, dois representantes dos municípios mineiros afetados, um representante dos municípios capixabas afetados e um representante do Comitê da Bacia do Rio Doce, vinculado ao poder público (Cláusulas 242, 244).

A exclusividade de órgãos do executivo representa um grande risco para as atividades de monitoramento. Empresas do grupo Vale foram importantes financiadores de campanha tanto da presidente, quanto dos governadores de Minas Gerais e Espírito Santo (PoEMAS, 2015), o que coloca representantes desses governantes em uma clara situação de conflito de interesses.

Mesmo os órgãos ambientais não parecem capazes de garantir uma avaliação independente dos interesses dos governantes eleitos. No caso do governo federal, Hochstetler (2002) identifica que esses órgãos se caracterizam por uma crônica falta de recursos financeiros; ela ainda argumenta que eles sofrem grande pressão política, de forma que, nas decisões, o crescimento econômico é sempre considerado como prioridade sobre a proteção ambiental. No nível estadual, no caso de Minas Gerais, Milanez e Oliveira (2015) mencionam uma apropriação dos órgãos participativos por representantes do governo e das empresas, limitando o envolvimento e atividade dos movimentos sociais e organizações não governamentais.

O Acordo também define que as ações desenvolvidas pela Fundação serão “sujeitas à auditoria externa *independente*”, a ser realizada por empresa *contratada* pela Fundação (Cláusula 198) [Grifo nosso].

Com relação às empresas contratadas, o Acordo chega a definir que a auditoria deverá “ser realizada por empresa de consultoria dentre as 4 (quatro) maiores empresas do ramo em atuação no território nacional, a saber: Ernest & Young (EY); KPMG; Deloitte; ou PricewaterhouseCoopers (PwC)” (Cláusula 198). Uma vez que a literatura especializada já questiona a independência das empresas de auditoria, aceitar que empresas escolhidas e remuneradas pela Fundação sejam efetivamente independentes, sugere considerável ingenuidade dos órgãos públicos.

Por exemplo, Bezerman, Morgan, e Loewenstein (1997, p. 90) argumentam que “sob os arranjos institucionais correntes, é psicologicamente impossível para os auditores manterem sua objetividade [uma vez que] são contratados, pagos e mesmo demitidos pelas organizações que eles devem auditar ao invés das pessoas que eles efetivamente representam”.

Em outro trabalho, Boyd (2004) analisa o processo de concentração global do setor de auditoria que culminou com a formação das *Big Four* (Grande Quatro), exatamente as empresas indicadas pelo Acordo. Segundo o autor, à medida que as empresas foram se globalizando e se consolidando, os serviços de consultoria foram se tornando cada vez mais importantes nas suas receitas, o que mudou consideravelmente a relação entre elas e as suas contratantes. O autor cita como exemplo, um documento da PricewaterhouseCoopers Canada, onde é posto que “[nós] seremos verdadeiramente uma firma de ponta, quando nossos clientes pensarem em nós como uma firma de serviços e não como uma firma de contabilidade. Nós queremos que eles pensem em nós como sempre sendo capazes de oferecer ajuda em virtualmente qualquer questão do negócio ou do setor que eles enfrentarem”(Boyd, 2004, p. 384). Dessa forma, o autor sugere que as empresas de consultoria vêm se tornando cada vez mais parceiras de suas contratantes do que efetivamente “cães de guarda”. Tal processo, de certa forma, reduziria o grau de independência em suas atividades de auditoria e nas avaliações da atuação de suas contratantes.

Ainda, um artigo recentemente publicado na *The Economist* (2014) foca no desempenho das *Big Four*. Ele não apenas menciona casos de fraudes onde algumas dessas empresas estiveram envolvidas, como ainda argumenta que “as empresas [contratantes] tendem a selecionar auditores que vão oferecer uma opinião limpa o mais rápido e barato possível”. Portanto, seguindo esse raciocínio, pode-se concluir que deixar que empresas escolham seus auditores tende a gerar conflitos de interesse que poderiam ser minimizados se essa escolha fosse feita de outra forma.

Ainda, os relatórios elaborados por tais empresas de auditoria tendem a ser normalmente escritos em uma linguagem assaz técnica e disponibilizados por meios pouco acessíveis aos atores impactados. Essa prática reduziria ainda mais a capacidade desses agentes participarem ativamente e acompanharem o cumprimento das cláusulas do Acordo.

Por fim, o Acordo ainda estabelece a criação de um Painel Consultivo de Especialistas, integrado por três pessoas, sendo a primeira indicada pela Fundação, a segundo pelo Comitê Interfederativo e a terceira em acordo pelos dois. Esse painel deverá “fornecer opiniões técnicas não-vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergências” (Cláusula 246). A definição de um papel “não-vinculante” às opiniões já indica a fragilidade de tal Painel.

Dessa forma, o Acordo exclui das atividades de monitoramento e controle tanto o Ministério Público, quanto os atingidos. De forma geral, pode-se afirmar que, ao centralizar essa atividade em agências ambientais governamentais e empresas de auditoria, o Acordo reproduz o modelo de política ambiental que permitiu o rompimento da barragem. Assim, ele não supera diferentes problemas estruturais de tal sistema, tais como, baixa capacidade institucional, ingerência política e conflitos de interesse.

4 Sobre a definição de impactados e o Programa de Negociação Coordenada

O Acordo separa as pessoas impactadas em dois grupos. Os impactados seriam “as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo EVENTO nos termos das alíneas abaixo e deste ACORDO”, enquanto que as indiretamente impactadas seriam “as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na ÁREA DE ABRANGÊNCIA e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do EVENTO” (Cláusula 01).

Apesar dessa definição ampla, o Acordo apresenta uma série de restrições e exigências para que as pessoas sejam efetivamente reconhecidas como atingidas e, conseqüentemente, indenizadas.

Em primeiro lugar, o Acordo transfere à Fundação o poder de estabelecer quais pessoas serão consideradas impactadas, uma vez que lhe caberá definir a elegibilidade e os parâmetros de indenização aos atingidos.

[CLÁUSULA 21] PARÁGRAFO SEXTO: A elegibilidade para o PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA será determinada na forma da CLÁUSULA 34, de modo que a inclusão no cadastro não implica o reconhecimento automático da elegibilidade e da extensão dos danos alegados.

[...]

CLÁUSULA 34: A FUNDAÇÃO elaborará os parâmetros de indenização considerando as condições socioeconômicas dos IMPACTADOS na SITUAÇÃO ANTERIOR, bem como os princípios gerais da lei brasileira e os parâmetros existentes na jurisprudência brasileira.

[...]

PARÁGRAFO SEGUNDO. A determinação da elegibilidade dos IMPACTADOS para o PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA e dos parâmetros de indenização a serem estabelecidos no âmbito do mesmo, será proposta pela FUNDAÇÃO e submetida à validação do COMITÊ INTERFEDERATIVO.

Em segundo lugar, o Acordo faz uma série de exigências burocráticas que dificilmente serão atendidas por pessoas que tiveram sua moradia destruída e conseqüentemente, perderam todos os documentos que possuíam. Embora seja feita uma ressalva para “casos excepcionais”, o acordo transfere à Fundação o poder de decidir se outras formas de comprovação serão aceitas ou não.

CLÁUSULA 21: O cadastro se refere às pessoas físicas [...] famílias e comunidades, devendo conter o levantamento das perdas materiais e das atividades econômicas impactadas.

PARÁGRAFO PRIMEIRO: Para cadastro, o IMPACTADO deverá apresentar, por meio de *documentos públicos ou privados*, ou outros meios de prova, comprovação de dados pessoais, *idade, gênero, composição do núcleo familiar, local de residência*

original, ocupação, grau de escolaridade, renda familiar antes do EVENTO, número de documento de identidade e CPF, se houver, fundamento do enquadramento como IMPACTADO, comprovação dos prejuízos sofridos, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, e outros dados que venham a se mostrar necessários.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Em *casos excepcionais*, a FUNDAÇÃO poderá aceitar que os IMPACTADOS que não possuam os documentos mencionados no parágrafo anterior poderão comprovar as informações requeridas mediante declaração escrita a ser feita, sob as penas da lei, conforme PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO SOCIOAMBIENTAL PRELIMINAR celebrado com o Ministério Público Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo em 4 de dezembro de 2015 [Grifo nosso].

Outro elemento que chama a atenção é o caráter de afastamento do Estado no atendimento aos atingidos. Em sua Cláusula 10, o Acordo define que devem “ser previstos mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual *poderá ser acompanhada pelo PODER PÚBLICO*” [Grifo nosso]. Portanto, o documento indica que a negociação se dará diretamente entre a Fundação e a as pessoas atingidas, em esfera individual, sem garantias da mediação de agentes públicos. Dada a diferença de poder entre as pessoas atingida e os negociadores que representarão a Fundação, essas negociações dificilmente atenderão plenamente às necessidades dos atingidos. Nesse sentido, deve ser levada em consideração a sua situação de vulnerabilidade e dependência conjuntural, muitos vivendo em casas alugadas pela Samarco e ainda sobrevivendo por meio de ajuda financeira paga pela empresa.

Dentro desse contexto de isolamento dos atingidos, a negociação individualizada e a diferença de poder em relação à empresa indicam que dificilmente serão atingidas soluções *justas*. Como indicativo disso, já existem exemplos da postura da Samarco em tais negociações.

Um caso emblemático é o de Teófila Siqueira Pereira Romualdo, moradora de Barra Longa, de 69 anos, que teve sua máquina de lavar roupas danificada pela lama da barragem. Quando Teófila solicitou a compra de uma máquina nova para repor a que foi danificada, a assistente social contratada pelo programa “Escuta Social” da Samarco exigiu um laudo médico que comprovasse que a senhora não teria condições de torcer a roupa na mão. Depois do envolvimento do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) no caso, a lavadora foi comprada, porém com capacidade inferior à máquina original (Cherem, 2015).

Mais dramático, porém, foi o caso de Priscila Barros, ex-moradora de Bento Rodrigues. No dia do desastre, Priscila, que estava grávida, perdeu o bebê enquanto era arrastada pela lama da barragem. Apesar de a Samarco ter aceitado indenizar as famílias que perderam parentes em decorrência da tragédia, ela se recusou a indenizar Priscila, baseada no argumento de que seu bebê ainda não havia nascido, portanto, não deveria ser considerado como vítima (Knight, 2016).

Tais exemplos não podem ser considerados simples exceções, mas evidências que revelam os mecanismos sócio-políticos das empresas, sob a anuência Estatal, que atuam para desconsiderar as demandas e reivindicações dos atores atingidos.

5 Sobre os programas e a definição de prazos e metas

O Acordo apresenta diversas inconsistências sobre a definição de metas e prazos. De forma geral, existe um certo desequilíbrio entre o detalhamento relativo aos programas socioeconômicos, mais genéricos e vagos, e os programas socioambientais, mais específicos e detalhados.

Os programas socioeconômicos, em geral, não possuem metas específicas, sejam qualitativas ou quantitativas. O Acordo prevê a criação de programas, mas não define resultados concretos ou parâmetros de avaliação. Na forma como o Acordo se apresenta, em muitos casos, bastará a Fundação criar o programa para cumprir as condições, independentemente da eficácia de tais programas e da efetiva solução dos problemas criados pelo rompimento da barragem.

Por outro lado, no caso dos programas socioambientais parece que houve um maior cuidado na definição de metas. Nesse caso, muitos dos parâmetros foram definidos de forma quantitativa, por exemplo “efetuar a revegetação inicial, emergencial e temporária, por gramíneas e leguminosas [...] com extensão total de 800 ha (oitocentos hectares)” (Cláusula 158).

Quanto aos prazos, também existem diferenças entre os programas socioeconômicos e socioambientais. No caso dos programas socioeconômicos, existem normalmente marcos temporais para início das atividades, porém sem grande consistência. Alguns programas devem se iniciar após assinatura do Acordo, outros a partir da aprovação do orçamento da Fundação, ou ainda a partir da entrega de um termo de referência a ser preparado por órgãos públicos. Essa variação nos prazos torna o acompanhamento dos diferentes programas mais complexo, dificultando o monitoramento pela sociedade. Ainda, muitos desses programas têm uma duração temporal definida no próprio Acordo, sem vinculação a resultados definidos. Da forma posta, programas poderão ser encerrados quando o prazo se encerrar, mesmo que os impactos não sejam efetivamente resolvidos.

Ainda sobre os prazos, os programas socioambientais, novamente, apresentam maior detalhamento e precisão. Em alguns dos programas, os limites são fixados em uma data específica. Essa é uma forma muito mais simples de arbitrar prazos e de monitorar o desempenho. Entretanto, essa não chega a ser uma regra nesse grupo de programas, e há também o encerramento de programas sem vínculos a um resultado específico.

6 Considerações finais

Este texto teve como principal objetivo avaliar elementos do Acordo firmado entre representantes do governo federal e dos governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com a Samarco e suas acionistas. Nesta análise foram considerados elementos referentes aos grupos envolvidos na assinatura do Acordo, à estrutura de monitoramento e controle, ao programa de negociação coordenada e à definição de prazos e metas.

De forma geral, esta avaliação indica que o Acordo cede uma quantidade desproporcional de poder à Fundação e, conseqüentemente, às empresas responsáveis pelo rompimento da barragem.

Pelos termos do Acordo, a Fundação tem o poder de definir os parâmetros de elegibilidade dos atingidos, ou seja, escolher quem deverá ser considerado atingido ou não. Mais ainda, a ela é permitido rejeitar as demandas dos atingidos com relação aos pedidos de

indenização e compensação. Além disso, o sistema de monitoramento de fiscalização cria procedimentos com elementos estruturais de conflitos de interesse. Permitir que as empresas de auditoria sejam escolhidas e remuneradas pela Fundação reproduz um sistema de monitoramento que, em diferentes situações, já se mostrou incapaz em garantir uma fiscalização independente.

Ainda, a limitação da participação do Estado a representantes do poder executivo e às suas autarquias, também apresenta grandes limitações. Isso se deve, principalmente, ao papel de empresas mineradoras no financiamento de campanha dos governantes eleitos.

Por fim, o sistema de definição de prazos e metas do Acordo apresenta fragilidades importantes. Nesse sentido, a não definição de metas claras, principalmente no caso dos programas socioeconômicos, cria o risco de os programas serem criados sem um real compromisso com a solução dos problemas. Ainda, existe a possibilidade de os programas serem encerrados antes de que a situação ao longo do vale do Rio Doce seja compatível com aquela anterior ao rompimento da barragem.

Dessa forma, o Acordo nos presentes termos, principalmente pela exclusão de representantes dos atingidos e de órgãos do judiciário, reproduz o modelo de política ambiental atualmente em voga no país. Este modelo possui várias falhas e limitações, tendo sido um elemento estruturante no rompimento da barragem do Fundão. Como existem fortes indícios de que o Acordo será ineficaz na busca de uma remediação efetiva e de uma compensação justa dos impactos decorrentes desse desastre, defende-se a impugnação do Acordo, como proposto pelo MPF e a retomada de um processo de negociação que contemple a participação efetiva dos atingidos e a atuação do Ministério Público.

Referências

- Bezerman, M. H., Morgan, K. P., & Loewenstein, G. F. (1997). The impossibility of auditor independence. *Sloan Management Review*, 38(4), 89 - 94.
- Bizer, K., & Jülich, R. (1999). Voluntary agreements – trick or treat? *European Environment*, 9, 59 - 66.
- Boyd, C. (2004). The structural origins of conflicts of interest in the accounting profession. *Business Ethics Quarterly*, 14, 377 - 398.
- Carolina, P. (2016, 03 Mar). MPF espera homologação de acordo entre União e mineradoras para pedir impugnação. *em.com.br*. Acessado em: 12 Abr 2016, Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2016/03/03/interna_gerais,739906/ate-o-fim-da-proxima-semana-acordo-entre-samarco-e-governo-pode-ser-i.shtml
- Carvalho Filho, J. S. (2009). *Ação civil pública: comentários por artigo* (7 ed.). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Cherem, C. E. (2015, 20 Dez). Idosa diz que Samarco exigiu laudo médico para comprar lavadora danificada. *UOL Notícias*. Acessado em: 23 Mar 2016, Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/12/20/idosa-diz-que-samarco-exigiu-laudo-medico-para-comprar-lavadora-danificada.htm>

- Cunningham, J. A., & Clinch, J. P. (2004). An organizing framework for the implementation of environmental voluntary approaches. *European Environment*, 14, 30 - 39.
- EEA. (1997). *Environmental agreements, environmental effectiveness* (Vol. 1). Copenhagen: European Environmental Agency.
- G1 MG. (2016, 03 Mar). MPF quer impugnar acordo firmado entre poder público e Samarco. *G1*. Acessado em: 23 Mar 2016, Disponível em: <http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/03/mpf-vai-impugnar-acordo-firmado-entre-poder-publico-e-samarco.html>
- Hochstetler, K. (2002). Brazil. In H. Weidner & M. Jänicke (Eds.), *Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries* (pp. 69-95). Berlin: Springer.
- Knight, B. (2016, 04 Mar). Catastrophic failure. *Four Corners*. Acessado em: 23 Mar 2016, Disponível em: <http://www.abc.net.au/4corners/stories/2016/02/29/4413666.htm>
- Medeiros, É. (2016, 03 Mar). Longe das vítimas, governo assina acordo sobre desastre de Mariana. *Agência Pública*. Acessado em: 23 Mar 2016, Disponível em: <http://apublica.org/2016/03/longe-das-vitimas-governo-assina-acordo-sobre-desastre-de-mariana/>
- Milanez, B., & Oliveira, C. R. (2015). Capacidade ambiental no nível subnacional: o caso do estado de Minas Gerais. *Planejamento e Políticas Públicas*, 44, 317-342.
- OECD. (2003). *Voluntary approaches for environmental policy: effectiveness, efficiency and usage in policy mixes*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pereira, M. A. M. (1995). Transação no curso da ação civil pública. *Revista de Direito do Consumidor*, 16, 116 - 127.
- PoEMAS. (2015). *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*: Mimeo.
- Rodrigues, G. A. (2004). Princípios da celebração do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental. *RevCEDOUA*, 7(13), 67 - 88.
- The Economist. (2014, 13 Dez). The dozy watchdogs. Acessado em: 24 Mar 2016, Disponível em: <http://www.economist.com/news/briefing/21635978-some-13-years-after-enron-auditors-still-cant-stop-managers-cooking-books-time-some>
- União, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis , Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Produção Mineral, Fundação Nacional do Índio, . . . BHP Billiton Brasil Ltda. (2016). *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta*. Brasília.
- Viégas, R. N., Pinto, R. G., & Garzon, L. F. N. (2014). *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.