



PoEMAS

Versos

Textos para Discussão

PoEMAS

Rompimento da Barragem de Fundão

Dossiê TAC Governança

2018

v. 2

n. 1

Versos

Textos para Discussão PoEMAS

Equipe

Bruno Milanez (Universidade Federal de Juiz de Fora)

Lucas Magno (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais)

Luiz Jardim de Moraes Wanderley (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Maíra Sertã Mansur (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Raquel Giffoni Pinto (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro)

Ricardo Junior de Assis Fernandes Gonçalves (Universidade Estadual de Goiás)

Rodrigo Salles Pereira dos Santos (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Tádzio Peters Coelho (Centro Ignácio Rangel de Estudos do Desenvolvimento)

ISSN: 2526-9658

Versos

Versos se propõe a trazer textos analíticos que debatam, a partir da perspectiva das ciências humanas, diferentes aspectos do setor extrativo mineral. Esta iniciativa busca estimular a discussão crítica sobre o papel deste setor no desenvolvimento local, regional e nacional no contexto brasileiro.

PoEMAS

O grupo de pesquisa e extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) é um grupo multidisciplinar e interinstitucional formado por acadêmicos que se propõem a refletir sobre as múltiplas interfaces entre o setor extrativo mineral e a sociedade.

Maiores informações:
<http://www.ufjf.br/poemas/>
<https://www.facebook.com/grupoPoEMAS/>

Apresentação

Em 05 de novembro de 2015, rompia a barragem de Fundão em Mariana (MG), contaminando a bacia do Rio Doce nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Em maio do ano seguinte, também em Mariana, era organizado por diferentes grupos de pesquisa e extensão vinculados a instituições de pesquisa e universidades públicas o seminário “Balanço de 6 meses do rompimento da barragem de Fundão”, que se propunha a fazer uma análise crítica e independente do desastre. Depois foram realizados os seminários de balanço de 1 ano (Ouro Preto, MG) e balanço de 2 anos (Vitória, ES). Para além dos seminários, foi surgindo entre os grupos uma dinâmica de troca de experiências, cooperação e pesquisa coletiva. Assim, em 2018, constituiu-se a Rede de Pesquisa Rio Doce (RPRD), integrada pelo Centro de Direitos Humanos e Empresas (Homa/UFJF), Grupo de Pesquisa e Extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), Organon Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais (UFES) e Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPISA/UFOP). Este dossiê é um produto desta rede.

Para além dos impactos sociais, ambientais e econômicos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, a esfera institucional também se mostrou um importante campo de estudo e avaliação crítica. Do ponto de vista da ciência política, das políticas públicas e do direito, era importante compreender e analisar os arranjos que eram feitos entre Estado e empresas para viabilizar as iniciativas de remediação, compensação e indenização. Alguns desses arranjos, muitas vezes complexos e herméticos, eram particularmente difíceis de serem compreendidos pela sociedade em geral, e pelas pessoas atingidas em particular. Assim, decodificar os documentos, filtrar as informações e apontar os elementos problemáticos passou a ser também uma tarefa das atividades de extensão da RPRD, de forma a contribuir para o debate público sobre o desastre, bem como apoiar as comunidades atingidas em suas demandas.

Dentro desse escopo, no presente dossiê nos debruçamos sobre o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), também chamado de TAC de Governança, assinado em 25 de junho de 2018. Devido à complexidade do documento, tivemos de dividir o trabalho entre os grupos de pesquisa. No primeiro texto, a equipe do Homa faz uma avaliação histórica dos acordos assinados e se detém, particularmente, nos aspectos vinculados ao campo dos direitos humanos e empresas. O segundo artigo, uma parceria entre Organon e PoEMAS, debate como o TAC de Governança trata a questão da participação social. Por fim, no terceiro trabalho, as pesquisadoras do GEPISA avaliam os desafios colocados para a implantação das Assessorias Técnicas previstas para apoiar as comunidades atingidas.

A partir desse esforço coletivo, esperamos contribuir para a luta das pessoas atingidas e para a diminuição das injustiças e da violação de direitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão.

Boa leitura!

Sumário

Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas: uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de Fundão. 3

Manoela C. Roland; Luiz Carlos S. Faria Júnior; Felipe F. Mansoldo; Laura M. Senra; Lívia F. Ferreira

A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança 26

Cristiana Losekann; Bruno Milanez

O papel das Assessorias Técnicas no TAC Governança. 46

Tatiana R. Souza; Karine G. Carneiro

Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas: Uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de Fundão

Manoela Carneiro Roland¹

Luiz Carlos Silva Faria Júnior²

Felipe Fayer Mansoldo³

Laura Monteiro Senra⁴

Lívia Fazolatto Ferreira⁵

Resumo

O caso do rompimento da barragem de Fundão, considerado o maior crime socioambiental do Brasil, tem sido emblemático no tocante à forma como vem sendo conduzido no âmbito judicial. Em razão disso, o presente trabalho busca trazer algumas reflexões sobre a nova sistemática de solução consensual de controvérsias adotada pelo direito brasileiro e sobre os instrumentos de solução negociada, tendo, a partir delas, analisado os principais termos de ajustamento homologados nos processos judiciais que tratam do desastre/crime em trâmite na 12ª Federal Cível/Agrária de Minas Gerais, quais sejam, o termo de transação e ajustamento de conduta (TTAC), o termo de ajustamento preliminar (TAP), o aditivo ao termo de ajustamento preliminar (aditivo ao TAP) e o TAP Governança. Além disso, também foi objeto de análise a sentença homologatória do aditivo ao TAP e do TAC Governança, no tocante especialmente à manifestação favorável por parte do magistrado acerca da escolha de meios consensuais como a melhor opção para a

¹ Doutora em Direito Internacional e Integração Econômica pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Coordenadora do Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas. E-mail: manoelaroland@gmail.com.

² Doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisador associado ao Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas. E-mail: luizcsfariajr@hotmail.com.

³ Mestre em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisador associado ao Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas. E-mail: felipefmdir@gmail.com.

⁴ Mestranda em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisadora associada ao Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas. E-mail: lsenra@terra.com.br.

⁵ Mestranda em Direito e Inovação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisadora associada ao Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas. E-mail: livia.f.ferreira@live.com.

resolução do caso em tela. Para tanto, será realizada uma análise documental dos instrumentos citados, com vistas a aprofundar o debate acerca da utilização de mecanismos de solução negociadas enquanto uma ferramenta adequada para tratar de casos complexos de violação de Direitos Humanos por empresas, como o do desastre/crime da Bacia do Rio Doce, buscando apresentar argumentos que apontam para a assimetria entre a assessoria técnica à disposição das empresas e das comunidades atingidas e a possível incompatibilidade entre esse formato de resolução de conflitos em casos que envolvem violações de direitos humanos por grandes corporações.

Palavras-chave

Rompimento da barragem de Fundão; mecanismos de solução negociada; Direitos Humanos e empresas.

1 Introdução

O rompimento da barragem de Fundão, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015, vem sendo considerado o maior crime⁶ socioambiental do Brasil, por ter provocado a morte de 19 pessoas, a destruição de municípios próximos à barragem, a poluição de toda a extensão da Bacia do Rio Doce, além de inúmeros outros danos tanto para o meio ambiente quanto para a população que foi atingida direta ou indiretamente pelo “mar” de lama.

Enquanto responsável pela barragem que se rompeu, a Samarco Mineração S.A., uma *joint venture* controlada pelas acionistas Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., se tornou, juntamente com suas controladoras, ré em diversos processos judiciais para a apuração de sua responsabilidade legal e consequente obrigação de reparação dos danos causados.

Para que essa responsabilização fosse apurada, foi proposta inicialmente a ação civil pública (ACP) de número 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada pela União, pelos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como por algumas entidades pertencentes à Administração Pública Indireta, em face das empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. Sem saber ao certo a amplitude do desastre, os autores buscaram judicializar todo o caso, fazendo pedidos de acautelamento, de tutelas antecipadas e definitivas, acreditando estarem dando

⁶ De acordo com a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal, a partir da conclusão de diversos inquéritos policiais, ocorreram “crimes” (no plural). Dentre eles, o de poluição qualificada (art. 54, §2º, I, III, IV e V da Lei 9.605/98), crimes contra a fauna (art. 29 e art. 33 da Lei 9.605/98), crimes contra a flora (art. 38, art. 38-A, art. 49 e art. 50 da Lei 9.605/98), crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (art. 62, I, da Lei 9.605/98), crimes contra a administração ambiental (art. 68, 69 e 69-A da Lei 9.605/98), inundação (art. 254 do Código Penal), desabamento e desmoronamento (art. 256 do Código Penal) e crimes de homicídio qualificado por dolo eventual. As empresas Samarco, Vale e BHP Billiton só podem ser responsabilizadas criminalmente pelos crimes relacionados à legislação ambiental, de acordo com a legislação brasileira (art. 225, §3º, de nossa Constituição). Os outros crimes são imputados às pessoas físicas, de acordo com a peça acusatória formulada pelo MPF. Diante do indispensável corte metodológico, não abordaremos neste artigo a Ação Criminal nº 0002725-15.2016.4.01.3822, que tramita perante o juízo da 1ª Vara da Justiça Federal de Ponte Nova - MG.

uma resposta satisfatória à população, não só aos atingidos e atingidas diretamente, mas a toda a sociedade brasileira que cobrava ações dos poderes instituídos.

No entanto, tendo em vista a complexidade do caso que foi se delineando à medida que as investigações eram desenvolvidas, percebeu-se que a ACP demandaria uma tramitação judicial muito cuidadosa, detalhada e, por conseguinte lenta, o que não era uma boa alternativa para os autores da ação, ligados ao Poder Executivo, que tinham urgência em dar uma resposta à sociedade. Além disso, em uma análise técnica, a petição inicial do processo não abrangia todos os pontos que mereciam uma análise judicial, e como essa é peça processual que rege todo o processo, a tutela final seria inevitavelmente insuficiente.

Sendo assim, foi pensada no âmbito dessa ACP a assinatura de um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), para tentar atribuir celeridade à prestação jurisdicional. Esse termo ficou conhecido como “Acordão” e tinha o objetivo de proporcionar medidas de compensação e mitigação dos prejuízos causados à população atingida de forma mais rápida se comparada ao tempo estimado para a tramitação completa da ACP.

Foi proposta também, dessa vez pelo Ministério Público Federal, a ação civil pública de número 0023863-07.2016.4.01.3800 em face da União, do estado de Minas Gerais e das empresas Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. que se preocupou em fazer uma abordagem mais ampla e bem embasada do caso para uma prestação jurisdicional mais adequada.

Ocorre que, mais uma vez percebeu-se a inadequação dos mecanismos processuais tradicionais para a discussão do caso e optou-se então, novamente, pelo mecanismo de solução negociada. A opção se deu, não apenas pela suposta celeridade que o instrumento poderia conferir ao processo de avaliação e restituição dos danos, mas também pela liberdade, no aspecto formal, para o desenvolvimento de toda a discussão. Sendo assim, o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), tinha por objetivo organizar a contratação de peritos e assistentes técnicos para auxiliarem o MPF no diagnóstico dos danos socioambientais e socioeconômicos.

Ficou estabelecido pelo TAP, dentre outros pontos, que a Integratio seria a responsável pelo diagnóstico socioeconômico e pela assistência técnica aos atingidos. No entanto, essa escolha não agradou a população atingida que não teve sequer a oportunidade de se manifestar para a produção do documento e já estava se organizando no campo com o auxílio de outros atores, tais como o MAB e a Cáritas. Sendo assim, após diversas manifestações contrárias por parte dos atingidos e atingidas, o MPF organizou um grupo de trabalho, convidando alguns atores da sociedade civil que estivessem de alguma forma envolvidos com o caso do rompimento da barragem, tais como movimentos sociais, grupos religiosos e acadêmicos, entre outros.

Após muitas rodadas de discussão com representantes desses grupos sociais, o MPF, no tocante ao eixo socioeconômico, propôs um termo aditivo ao TAP que se preocupou com a reformulação do sistema de diagnóstico de danos socioeconômicos, bem como com uma estruturação das assessorias técnicas aos atingidos, mais concernente com as demandas da população em questão.

A pretensão era que o TAP seria, como o próprio nome evidencia, um termo preliminar de apuração dos danos para viabilizar um termo final, no qual se discriminariam os programas de ação para a restituição dos danos, papel que acabou sendo desempenhado pelo TAC Governança.

Dessa forma, o TAC Governança foi pensado enquanto um meio de abarcar todas as questões deixadas de lado nos acordos anteriores, a partir da reestruturação do sistema de governança da Fundação Renova, com a introdução de novos elementos de controle e fiscalização de sua atuação e com a criação de espaços para a participação dos atingidos e atingidas, contando com a ratificação de seu conteúdo, não só pelo Ministério Público, mas também pela Defensoria Pública e por outros órgãos do Poder Público ligados de algum modo ao caso.

Vale ressaltar, por fim, que os autos das ações civis públicas de números 0069758-61.2015.4.01.3400 e 0023863-07.2016.4.01.3800 estão sendo processadas conjuntamente na 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais, o que justificou a sentença homologatória conjunta proferida no dia 08 de agosto de 2018 que homologou integralmente o TAC Governança, além de homologar com ressalvas interpretativas o termo aditivo ao TAP, gerando efeitos processuais em ambas as ações civis públicas e materiais para os direitos e para a vida dos atingidos e atingidas.

A partir dessa dinâmica processual de utilização de mecanismos de solução negociada, o presente trabalho tem o objetivo de promover breves reflexões teóricas acerca desses instrumentos, para que, a partir disso, possam ser analisados alguns pontos dos termos de ajustamento realizados no âmbito das ações judiciais que tratam do rompimento da barragem de Fundão, quais sejam, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), o termo aditivo ao TAP e o TAC Governança.

Além disso, foi abordada de forma sucinta, a sentença homologatória do aditivo ao TAP e do TAC Governança, em que o juiz, ao ratificar o segundo em sua integralidade, celebrou a nova sistemática processual de incentivo à mecanismos de solução consensuais. Desse modo, se busca refletir também acerca dessa nova perspectiva de resolução de conflitos cada vez mais presente no direito brasileiro.

A abordagem desses meios de solução consensual de conflitos em casos de violação de Direitos Humanos por empresas se mostra importante, na medida em que joga luz à questão da forma como o direito e de seus operadores se posicionam diante de casos tão complexos como esse, bem como quais são os mecanismos disponíveis e se estes se mostram adequados a esses casos de profunda assimetria entre agentes violadores, instituições estatais e a população atingida.

2 Compromisso de ajustamento de conduta: fundamentos e implicações práticas no contexto de violações de Direitos Humanos por empresas

Entre os processualistas é comum a afirmação de que no Brasil impera um microsistema do processo coletivo, ou seja, não existe um Código unificado, abrangendo todas as normas relativas à tutela dos direitos difusos e coletivos, mas

sim um conjunto de leis esparsas que interagem entre si⁷ (Didier & Zaneti Jr., 2017, p. 56). Da mesma forma, é ponto pacífico que o Código de Processo Civil (CPC) de 2015 passou a influenciar diretamente esse microssistema, pois além de conter normas de aplicabilidade subsidiária, supletiva ou residual (como no revogado CPC), possui também normas fundamentais de aplicação direta e outras que conferem uma maior flexibilidade ao sistema, permitindo um verdadeiro diálogo de fontes (Alves, 2018, p. 37).

A teoria do diálogo de fontes se deve a Erik Jayme e consiste em uma coordenação das normas jurídicas com o propósito de resolver conflitos internos ao sistema, conferindo coerência e visando à efetivação dos Direitos Humanos (Marques, 2012, p. 27-29). Busca-se a solução mais justa, a tutela adequada e efetiva frente aos casos levados ao Judiciário.

O Novo CPC estabeleceu como uma de suas premissas fundamentais o estímulo à autocomposição, potencializando os acordos entre as partes. Entretanto, no caso dos processos coletivos, tal previsão está sujeita a certos limites, notadamente quando os casos envolvem violações de Direitos Humanos.

O compromisso de ajustamento de conduta (CAC) está previsto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, sendo reconhecido como um instrumento importante para a defesa dos direitos difusos e coletivos (Mazzilli, 2006)⁸. O instituto prevê o estabelecimento de obrigações ao infrator, com o intuito de adequar sua conduta às exigências legais, sob pena de sofrer as cominações previstas no documento (chamado de “termo”).

Os termos de ajustamento de conduta detêm *status* de título executivo extrajudicial, quando não são homologados pelo Judiciário e passam a ter *status* de título executivo judicial quando passam pelo crivo de um magistrado. Esses instrumentos podem ser utilizados tanto de forma livre e apartada de qualquer ação judicial, quanto podem ser propostos no âmbito de ações já em curso, como vem ocorrendo no caso do rompimento da barragem de Fundão.

A iniciativa tem o propósito de oferecer uma solução mais célere, em contraposição a uma tramitação processual que pode ser longa, desgastante e imprevisível, através do estabelecimento de diretrizes para a atuação dos entes considerados infratores no processo de reparação dos danos. Dessa forma, seria possível aos interessados obter mais rapidamente um resultado útil através da prestação jurisdicional. Ademais, o

⁷ Ganham destaque a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) e a Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65). Também deve ser lembrada a Lei do Mandado de Segurança (Lei 12.016/2009), bem como outras leis que versam sobre a tutela de grupos específicos da sociedade (Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Pessoa com Deficiência) e sobre a responsabilidade civil e administrativa por danos ao erário (Lei de Improbidade Administrativa e Lei Anticorrupção).

⁸ Embora exista certa divergência quanto ao que se deva entender por “direitos difusos” e por “direitos coletivos”, adotamos a definição legal encontrada no Código de Defesa do Consumidor: “direitos difusos” são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, parágrafo único, I, CDC) e “direitos coletivos” são aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, parágrafo único, II, CDC). No caso presente, ocorreu uma violação de direitos difusos.

próprio infrator reconhece sua responsabilidade, permitindo aos legitimados requererem ao Judiciário que obrigue o infrator a cumprir suas cláusulas caso elas não estejam sendo atendidas.

Entretanto, é inegável que a opção pela realização de um acordo também se mostra interessante ao infrator, por ser uma medida de caráter consensual e voluntário⁹, ou seja, ele pode decidir livremente se assina o documento e acata seus termos, diferentemente de uma sentença que venha a condená-lo, pois neste caso não haverá qualquer margem para diálogo nos exatos limites do que for decidido.

Nem todos os processualistas, todavia, consideram que estamos diante de um “acordo” propriamente dito. Existe certa polêmica quanto à natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta. Parte considerável da doutrina identifica uma manifestação negocial, divergindo quanto à abrangência dessa transação. Nesse sentido, Geisa de Assis Rodrigues indica que o compromisso deve assegurar, pelo menos, tudo aquilo que seria possível obter em uma eventual sentença de procedência em ação judicial (Rodrigues, 2011).

Há, por outro lado, quem resista em afirmar seu caráter de “transação”, pois esta envolveria mútuas concessões, o que não se admitiria, dado o caráter de indisponibilidade dos direitos difusos e coletivos. Nesse sentido, Paulo César Pinheiro Carneiro ressalta que o compromisso pode ser tido por um “equivalente jurisdicional”, assemelhado às técnicas de conciliação e mediação, mas seria um meio pelo qual se regularia a forma de reparação dos prejuízos em determinado prazo, sob pena de incidência de uma cominação (Carneiro, 2007).

A polêmica doutrinária se refletiu em uma redação truncada da Lei 13.140/2015, contrariando o antigo dogma e indicando que conflitos que versassem sobre direitos indisponíveis “que admitam transação” poderiam ser resolvidos por mediação (art. 3º). Passou a se considerar que um maior grau de autonomia para que os órgãos públicos legitimados para celebrar o TAC levaria a uma maior eficácia, desde que fossem observados parâmetros de controle e limitação (Pinho, 2018).

Diante da controvérsia doutrinária quanto à natureza do instituto optamos por tratar os termos de ajustamento de conduta como instrumentos de solução negociada de conflitos, vez que o processo de sua elaboração indiscutivelmente comporta um diálogo entre o autor legitimado coletivo e o réu infrator no sentido de estabelecer diretrizes para a reparação do dano, não ignorando que existem limites no tocante à sua celebração.

Entre tais limites podem ser citados: a impossibilidade de estipulação de cláusulas restritivas de responsabilidade ou impeditivas de acesso dos indivíduos lesados à jurisdição; a impossibilidade de transação e renúncia dos direitos materiais, uma vez que os órgãos públicos legitimados para realizar o acordo não são os titulares desses

⁹ Há divergência doutrinária entre os que identificam uma manifestação negocial no compromisso de ajustamento de conduta e os que negam tal natureza. Apesar disso, há que se falar da opção do ente infrator em aceitar as cláusulas estipuladas no termo de ajustamento ou se submeter à tramitação de uma lide.

direitos¹⁰; e, ainda, a impossibilidade de utilização desse instrumento para tratar de determinados assuntos, tais como matéria relacionada à improbidade administrativa.

Faz-se necessária uma reflexão mais detida no tocante à realização deste formato de acordo em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas. Isso porque, apesar de os legitimados para sua proposição buscarem seguir as formalidades estabelecidas pelo ordenamento jurídico, na prática, muitas empresas ocupam uma posição privilegiada, o que as permite barganhar diretamente com os atingidos e atingidas, explorando sua posição privilegiada em relação a estes e defendendo seus interesses econômicos em detrimento da reparação integral do dano.

Diante das necessidades urgentes e nem sempre organizados¹¹, muitos dos atingidos e atingidas acabam aceitando compensações que ficam muito aquém de uma reparação integral, sendo este um dado que pressiona os legitimados coletivos a tomarem medidas imediatas. Dessa forma o fator tempo passa a ser mais um fator de desequilíbrio dessa relação, jogando a favor das empresas réis e contra a população atingida.

A patente situação de desequilíbrio entre as corporações e os órgãos do Poder Público e a disparidade astronômica entre elas e os atingidos e atingidas por suas atividades indicam que elas podem se utilizar dessa posição privilegiada para ampliar seu poder de barganha¹², fazendo com que o termo de ajustamento de conduta seja o mais palatável possível a seus interesses e a manutenção de sua atividade, mesmo que isso subverta a essência a que ele foi pensado e cruze os limites estabelecidos para sua adequada utilização.

Ao infrator não deve ser dado o poder de promover negociações diretas com os entes legitimados com o intuito de se eximir de suas obrigações. Nos casos que envolvem uma coletividade, o interesse dos atingidos e atingidas deve sempre nortear a atuação dos legitimados que os representam. Logo, a reparação deve ser total e não apenas adequada ao que o ente infrator julga conveniente para a sua realidade econômica.

O caso do rompimento da barragem de Fundão se mostra um exemplo emblemático de tal problemática, na medida em que os termos de ajustamento de conduta realizados em seu contexto, foram pensados enquanto meios de dar uma resposta mais rápida à sociedade e aos atingidos e atingidas, buscando agilizar o processo de mitigação dos danos e sendo considerados um avanço diante da complexidade do caso, que poderia ocasionar uma demora excessiva em sua resolução por via da litigância judicial. Entretanto, não podem ser permitidas interferências ou inovações capazes de provocar o enfraquecimento da representação das pessoas atingidas e

¹⁰ Os legitimados coletivos atuam em substituição processual, isto é, estão autorizados por lei para atuar em nome próprio na defesa de direito alheio.

¹¹ Segundo o relato de organizações da sociedade civil, uma das grandes dificuldades por elas enfrentada é a atuação direta das empresas violadoras nos territórios, que firmam acordos individuais com parte dos moradores. Dessa forma, desorganiza-se a comunidade atingida, fragmenta-se a resistência unificada e impede-se uma reparação integral dos danos.

¹² No sentido de sempre argumentarem que a atividade por elas desempenhada seria imprescindível para o desenvolvimento local e que medidas mais incisivas por parte do Poder Público poderiam gerar a perda de empregos e renda nas localidades em que atuam. Desse modo, os entes públicos ficam em situação de desvantagem negocial.

prejudicar a possibilidade de restabelecimento de uma vida digna a quem tudo perdeu.

3 Análise dos acordos realizados no contexto do rompimento da barragem de Fundão

3.1 Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)

O termo de transação e ajustamento de conduta (TTAC) foi assinado, no dia 02 de março de 2016, no âmbito da ação civil pública de número 0069758-61.2015.4.01.3400, proposta pela União, estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como por diversas autarquias, em face das empresas responsáveis pelo desastre/crime.

Esse termo foi celebrado entre as mesmas partes do processo, além de mais algumas autarquias que possuem ligação com o desastre em razão de seus campos de atuação, com o intuito de colocar fim ao litígio, sob a justificativa de que a autocomposição seria a melhor forma de resolver a questão com celeridade e efetividade, não implicando, com isso, na assunção de culpa pela acontecido.

O TTAC traz como algo a ser considerado, dentre a necessidade de identificação dos impactos e de participação social na construção da solução dos conflitos, a importância da retomada das operações da Samarco, como se todas essas medidas do desastre/crime estivessem no mesmo patamar de importância, o que evidencia a racionalidade das empresas presentes no referido acordo, que colocam a ausência das atividades das empresas como algo prejudicial para a região e para a retomada de sua estrutura anterior.

Esse acordo criou a Fundação Renova para a gestão dos recursos e execução dos programas de reparação dos danos, e o Comitê Interfederativo (CIF), responsável pelo acompanhamento e fiscalização da referida fundação. O CIF foi colocado como de responsabilidade do Poder Público, que serviria como uma instância externa e independente da Fundação, porém, em interlocução permanente com ela, definindo prioridades na implementação e execução de projetos, além de realizar o monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos resultados.

É importante notar até mesmo a forma como os atingidos e atingidas são referidos no documento, pois é possível perceber a oscilação entre o termo “atingidos” e “impactados”, sendo esse último o mais utilizado. Essa questão se mostra interessante, na medida em que demonstra a real ausência de cuidado, participação e consulta aos atingidos para verificar qual seria a termo mais adequado para contemplá-los. No mesmo sentido, é possível perceber que, ao se referir ao desastre/crime, foi utilizada a expressão “evento”, o que também denota uma falta de conhecimento dos envolvidos acerca da adequação de termos para esses casos.

Para além dessas questões, o TTAC ainda foi amplamente criticado pelo Ministério Público e pela sociedade civil, tendo em vista o fato de que o primeiro, enquanto defensor dos interesses sociais, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, não participou das discussões sobre os termos do acordo, assim como a população atingida, titular dos direitos de reparação em questão, que não foi sequer consultada

durante todo esse processo (Dornelas, Lima, Zanotelli, Amaral, Castro & Dias, 2016, p. 380).

Além disso, percebeu-se que os termos do acordo davam às empresas responsáveis, tidas como réis no processo original, o poder de influenciar e decidir sobre o sistema de reparação dos danos e, por esse motivo, adotar medidas que preservassem seu patrimônio ao máximo possível, em detrimento da realização da total reparação dos danos causados.

Essas questões fizeram com que o “acordão” fosse suspenso por decisão judicial, o que não impediu, no entanto, que as operações da Renova e a atuação do CIF continuassem ocorrendo nos territórios normalmente, dando espaço a novas críticas por parte dos entes excluídos do TTAC. O contexto de funcionamento irregular criou a necessidade de um novo instrumento que legitimasse essa atuação e que aprimorasse os pontos considerados polêmicos, principalmente no que concerne à participação dos atingidos e atingidas.

3.2 Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)

O Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), por sua vez, foi celebrado, em 18 de janeiro de 2017, no âmbito da ação civil pública de número 0023863-07.2016.4.01.3800, com o intuito de estabelecer a contratação de um quadro de peritos, assessores e/ou assistentes técnicos para auxiliar o Ministério Público Federal na realização do diagnóstico dos danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, bem como para analisar o que já estava sendo feito por parte das empresas, através dos Programas de Reparação.

O documento, que teve como partes o Ministério Público Federal (MPF), a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda., dispôs sobre a contratação das seguintes entidades: a Lactec, como responsável pelo diagnóstico socioambiental; a Integratio, para realizar o diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; a Ramboll, que avaliaria e monitoraria os Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica; e o Banco Mundial, ou outra entidade definida pelas partes, para coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF.

Foi dado como garantia ao juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte o montante de R\$ 2,2 bilhões para o cumprimento das obrigações de custeio e financiamento dos Programas de Reparação, esse montante poderá ser executado no caso de descumprimento das obrigações definidas no documento. Além disso foi estabelecido que as empresas arcariam com todo o custo proveniente das atividades realizadas pelas contratadas.

Em relação ao diagnóstico socioambiental, a Lactec ficaria responsável pela coleta, pesquisa e análise de dados que viabilizassem a elaboração do diagnóstico dos danos nessa seara, desempenhando o papel de assessora técnica do MPF. Além disso, a ela foi determinada a tarefa de emitir relatórios sobre suas atividades e conclusões parciais da pesquisa periodicamente, já na fase em que o termo de ajustamento final fosse celebrado, que seriam enviados ao expert responsável pela consultoria do MPF.

No tocante ao trabalho realizado pela Integratio, foi disposto no documento as funções de: avaliação dos danos socioeconômicos decorrentes do rompimento da

barragem de Fundão; revisão do mapeamento dos povos indígenas e quilombolas atingidos ao longo da Bacia do Rio Doce; revisão do cadastro da população atingida, a partir de um processo de consulta e participação das comunidades em questão, bem como a revisão da metodologia empregada no processo de cadastramento; colaboração, aos órgãos públicos competentes, no processo de realização de consultas prévias, livres e informadas dos povos indígenas e comunidades tradicionais atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, respeitando as normas convencionais e legais a eles aplicáveis; colaboração com a preparação e realização de audiências públicas; e prestação de auxílio e assistência para reparação integral dos direitos das comunidades atingidas. Caberia, ainda, à referida entidade a obrigação de emitir relatórios conclusivos sobre suas atividades que seriam utilizados para aperfeiçoar a atendimento às necessidades dos atingidos.

O momento de realização da pesquisa, coleta e análise de dados acerca dos diagnósticos socioeconômicos, pela Integratio, se daria somente após a realização do termo de ajustamento final, devendo também a entidade emitir relatórios sobre suas atividades e conclusões parciais, a serem enviados para o expert de consultoria do MPF.

Em relação à Ramboll, ficou estabelecido o trabalho de coleta, pesquisa e análise de dados referentes aos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica, com o objetivo de prestar ao MPF assessoria no processo de tratativas do termo final e para a realização de monitoramento e avaliação dos referidos programas. Com a celebração do acordo, caberia à Ramboll finalizar a avaliação e monitorar todos os Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômicos, com a possibilidade de propositura de medidas alternativas nos relatórios periódicos.

Importante notar que a sugestão do Banco Mundial enquanto uma opção possível de agente consultor do MPF demonstra o tipo de parâmetro que se reputou como adequado para ser utilizado como guia dos trabalhos do órgão ministerial, tendo em vista as características inerentes a esse agente internacional, orientadas a uma lógica de expansão do capitalismo, de gestão financeira, de competição e de maximização do lucro. Ou seja, uma linha de pensamento que não coincide com o papel que o Ministério Público deve ter nesse processo enquanto representante da sociedade e defensor dos interesses sociais.

Ainda em relação à disposição do Banco Mundial enquanto entidade possível para o trabalho de consultoria ao MPF, é interessante notar a cláusula 1.10.1 do TAP, que dispõe sobre as funções desse possível agente, indicando, por exemplo, os mecanismos de *compliance* para a atuação dos demais peritos e a propositura de melhorias no sistema de gestão e governança. A atuação do ente seguindo essa lógica típica do universo empresarial dá indícios de uma maior afinidade do trabalho da entidade internacional com a forma como as empresas conduzem seus negócios e não de acordo com um formato voltado à proteção das populações atingidas.

O documento ora analisado também sofreu críticas sobre a ausência de participação das populações atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão, tendo em vista algo que já havia sido incansavelmente abordado no contexto da assinatura do TTAC, sendo um dos motivos de sua suspensão pelo STJ.

3.3 Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (Aditivo ao TAP)

No dia 16 de novembro de 2017, foi assinado pelo Ministério Público Federal e de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda. o termo aditivo ao termo de ajustamento preliminar (termo aditivo ao TAP), com o objetivo de consolidar a substituição da Integratio, *expert* escolhida para atuar no eixo socioeconômico, por outra entidade, bem como de dispor sobre algumas adequações consideradas necessárias, referentes à contratação de assessorias técnicas às populações atingidas e apoio à realização de audiências públicas e consultas prévias, além de profissionais para a realização do diagnóstico dos impactos ambientais.

O referido documento colocou como princípio norteador das atividades e medidas adotadas o respeito à centralidade das pessoas atingidas, de modo a se garantir o acesso à justiça e a participação efetiva da população no processo de reparação integral dos danos sofridos e de garantia dos direitos de que são titulares. Tratou também do princípio da transparência em todos os processos e amplo acesso a informação, com linguagem acessível e adequada à realidade das comunidades atingidas com a possibilidade de assessoria técnica independente e disponibilização antecipada de propostas e documentos para a realização de discussão qualificada.

Outro princípio importante colocado foi do respeito às lógicas coletivas de pertencimento e aos modos de vida das populações atingidas, considerando a importância de suas relações sociais territorializadas, bem como o respeito à auto-organização, com observância ao direito fundamental de liberdade de associação e de organização e a preferência por negociações coletivas, evitando a pulverização das demandas.

Além disso, pontuou a necessidade de viabilização de assessorias técnicas aos atingidos e atingidas, com idoneidade, expertise, capacidade, independência e baseada na confiança da comunidade a ser atendida por elas, com respeito ao princípio da participação e livre escolha na definição das entidades que lhes prestarão essa assessoria.

Nesse documento, as partes acordaram em incluir o Ministério Público de Minas Gerais, ao lado MPF, como parte no TAP, participando de todas as providências relativas ao cumprimento deste e do aditivo, inclusive das tratativas para o acordo final.

Após essas disposições iniciais, o aditivo ao TAP trata da substituição da Integratio, no contexto da realização do diagnóstico socioeconômico e assistência dos atingidos e atingidas pelo Fundo Brasil de Direitos Humanos e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), sendo a primeira encarregada de promover a contratação e coordenação das assessorias técnicas às populações atingidas, dar suporte à realização das audiências públicas junto às comunidades atingidas e às consulta prévias, a serem realizadas pelos órgãos públicos, aos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, além de acompanhar o diagnóstico socioeconômico e as ações de reparação. Já o segundo ente foi colocado com o intuito de realizar o diagnóstico e avaliação de danos socioeconômicos nos modos de vida das comunidades atingidas,

inclusos os povos indígenas e outros povos e as comunidades tradicionais na extensão da Bacia do Rio Doce e nas áreas litorâneas atingidas pelos rejeitos.

Após detalhar as funções desempenhadas pelas novas entidades contratadas, o acordo traz a previsão de que elas também serão incumbidas de acompanhar o desenvolvimento das atividades do eixo socioeconômico realizadas pelas empresas ou terceiros por elas indicados. Além disso, dispõe que os recursos necessários à realização das atividades do referido eixo serão custeadas pelas empresas, de acordo com os contratos celebrados entre elas e as contratadas, mediante aprovação do MP.

As partes acordaram no termo aditivo, ainda, a criar o chamado Fórum de Observadores, que seria um órgão de natureza consultiva, desempenhando o papel de instância de participação e controle social, com vistas a acompanhar os trabalhos e analisar os resultados do diagnóstico e das avaliações realizadas pelas novas entidades contratadas. Foi colocado que ele seria contratado pelo Ministério Público e composto por representantes da sociedade civil, dos atingidos e atingidas, de grupos acadêmicos e dos povos e comunidades tradicionais atingidos, porém, os componentes não poderiam atuar como assistentes técnicos ou entidades técnicas ou serem por elas subcontratadas, assim como o contrário também não é permitido, não tendo qualquer remuneração.

Importante mencionar que a construção desse aditivo ao TAP foi feita contando com a colaboração de uma força-tarefa, formada por representantes de algumas entidades, como centros acadêmicos e movimentos sociais, que foi estruturada a partir do encaminhamento da Oficina de Trabalho proposta pelo MPF e MPMG, tendo sido realizada no dia 10 de março de 2018, na sede do MPF em Belo Horizonte (MG).

Após o referido evento, foram feitas algumas reuniões para que se discutisse o conteúdo do termo entre as várias frentes e alguns representantes dos Ministérios Públicos Federal e de Minas Gerais, tendo havido alguns impasses, como a contratação da Fundação Getúlio Vargas, especialmente após o parecer da Promotoria de Fundações do Rio de Janeiro, que se posicionou de forma contrária à contratação da referida entidade em razão das relações estabelecidas entre elas e as empresas rés no passado, como doações e a presença de um diretor da Vale ocupando o cargo de suplente no Conselho Curador da FGV.

Ocorre que, apesar desses impasses, a fundação foi chancelada e o aditivo ao TAP foi homologado, após o consenso estabelecido entre as partes, tendo sido considerado como um ganho para as populações atingidas, pela forma cuidadosa como ele foi construído, a partir da constituição de assessorias técnicas para trabalhar no território, bem como com a atuação de uma instituição confiável para proceder com as contratações, que foi o Fundo Brasil, além da presença do Fórum de Observadores enquanto estrutura importante para fiscalizar a realização dos trabalhos de forma independente.

3.4 TAC Governança

O TAC Governança foi celebrado com vistas a promover algumas mudanças na estrutura e forma de atuação da Fundação Renova, tendo como objetivo a criação de mecanismos que permitissem a efetiva participação dos atingidos e atingidas nos processos de tomada de decisão sobre a reparação dos danos causados em virtude do

rompimento da barragem de Fundão, além do alargamento das estruturas de fiscalização e controle de suas atividades, reformulando assim, todo o sistema de reparação de danos construído no “acordão”.

Dessa forma, uma das principais alterações, de acordo com o Ministério Público Federal (MPF, 2018) foi a inserção e o aperfeiçoamento de estruturas que realmente possibilitassem a manifestação dos atingidos e atingidas em todas as etapas do processo que levará à reparação, tanto nas instâncias decisórias quanto nas consultivas. Para isso, foram criadas: as Comissões Locais, órgãos formados pela população atingida que, através do apoio das assessorias técnicas, pudessem participar de processos de tomada de decisão sobre a recuperação e gestão da Bacia do Rio Doce; e as Câmaras Regionais, enquanto espaços de discussão e interlocução com a Fundação Renova acerca de seus programas e projetos de reparação.

Houve, ainda, a inserção desses indivíduos em alguns eixos, como: no Comitê Interfederativo (CIF), responsável por validar e orientar a atuação da Renova, com a participação de três pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados; nas Câmaras Técnicas, entes que auxiliam o trabalho do CIF, de dois atingidos e atingidas em cada uma delas; no Conselho dos Curadores da Renova, com a escolha de dois atingidos ou atingidas pelas Câmaras Regionais e em seu Conselho Consultivo, com espaço para sete pessoas atingidas, definidas após a implementação das Comissões Locais e suas respectivas Assessorias Técnicas.

Além desses espaços, os atingidos e atingidas farão parte do chamado Fórum de Observadores, que procurou dar espaço também a povos e comunidades tradicionais, bem como a outros entes envolvidos de algum modo com o caso, como representantes da sociedade civil e centros acadêmicos. Essa instância foi pensada enquanto uma frente de controle social, atuando como um órgão consultivo, responsável por acompanhar os trabalhos desta e dos especialistas contratados pelo MPF, analisando os resultados provenientes dos diagnósticos e avaliações por estes realizados.

Em relação à participação de órgãos do Poder Público, cabe mencionar a inserção de um membro da Defensoria Pública no CIF e nas Câmaras Técnicas. Isso se mostra importante, na medida em que a Defensoria, enquanto ator responsável por promover os Direitos Humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos, possui uma atuação mais próxima à realidade de violação dos atingidos e atingidas, tendo, por isso, condições de participar de forma qualificada e com o intuito de buscar alternativas mais benéficas a seus assistidos nesse contexto.

Além disso, o novo TAC trata do processo único de repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos para reparação integral dos danos causados com o rompimento da barragem de Fundão, através do aprimoramento de programas futuros, sem prejudicar os que já estão em andamento, que será feito pelas partes signatárias do acordo. Esse processo também contará com a participação dos atingidos e atingidas, sendo considerados os encaminhamentos das Comissões Locais e/ou Câmaras Regionais, bem como os estudos e diagnósticos realizados pelos especialistas contratados pelo MPF e pelas empresas. Para a finalização deste, foi estabelecido um prazo de 24 meses, a contar da homologação do documento, sendo possível a prorrogação por igual período mediante acordo entre as partes.

Vale ressaltar, ainda, que os princípios que nortearam a construção do TAC Governança, destacando-se, entre eles: o princípio da efetiva participação dos atingidos e atingidas em todas as instâncias dos programas, projetos e ações; a restauração de suas condições de vida; o estabelecimento de canais de diálogo e de interlocução entre a população atingida, o Poder Público, as empresas, a Fundação Renova e a sociedade; o reconhecimento das especificidades e singularidades de cada povo indígena, quilombola e tradicional, quando da reparação integral dos danos e o respeito à centralidade das pessoas atingidas, que foi resgatado no aditivo do TAP.

Apesar desse quadro de mudanças apresentado no novo acordo ser significativo e abarcar, em tese, diversos espaços de participação dos atingidos e atingidas, bem como de outros entes envolvidos com o caso de alguma forma, que podem trazer benefícios ao processo, há que se ressaltar algumas questões importantes para reflexão sobre a efetividade da participação, bem como alguns pontos preocupantes em relação aos seus desdobramentos práticos.

Em primeiro lugar, é importante mencionar que apesar de mencionado no termo final, na avaliação de movimentos sociais ligados ao caso do rompimento da barragem de Fundão, o processo de construção do TAC Governança, em si, foi marcado pela ausência da participação dos atingidos e atingidas, o que era uma das principais reivindicações de tais movimentos (MAB, 2018). Isso porque, desde o início das negociações do referido acordo, foi colocada a necessidade da atuação, antes de tudo, das assessorias técnicas nos territórios, com vistas a qualificar os atingidos e atingidas, de modo que eles fossem capazes de participar dos processos de discussão e tomada de decisão sobre o acordo, o que foi considerado inviável pelas partes, visto que as pressões para a finalização do termo de forma rápida pelo Judiciário eram grandes e não davam espaço para esse período de trabalho.

Além disso, ainda no tocante ao seu processo de formulação, foi possível notar que a construção do acordo se deu a partir de negociações dos órgãos do Poder Público, enquanto representantes dos titulares dos direitos violados, com as empresas, que são réis no processo que deu origem ao termo de transação, em condições de igualdade que são típicas da sistemática negocial. Desse modo, elas puderam opinar acerca de seus termos, discordando do que não era para elas interessante e sendo chanceladas em seus pontos de vista sobre determinadas questões, como ocorreu, por exemplo, com a indicação da Fundação Getúlio Vargas enquanto especialista para o diagnóstico e avaliação dos danos socioeconômicos sofridos com o rompimento da barragem em detrimento de outras entidades sugeridas.

Em relação à reestruturação do sistema de governança e participação da Renova, é possível notar a evolução entre o TTAC e o TAC Governança, com a ampliação dos espaços de participação institucionais dos atingidos e atingidas, inclusive, na estrutura interna da Fundação. É importante notar, no entanto, um contexto ainda marcado pela disparidade de representatividade dos atingidos e atingidas em relação às empresas. É o que ocorre no Conselho de Curadores da Fundação Renova, por exemplo, que conta com nove membros, sendo dois escolhidos pelas Câmaras Regionais dentre os atingidos e atingidas e seis indicados pelas empresas, sendo esse

um cenário prejudicial para que as demandas das populações atingidas sejam levadas em conta frente à atuação massiva das empresas.

Um outro ponto a ser observado diz respeito à ampla estrutura criada com o novo sistema de governança, com as Comissões Locais, as Câmaras Regionais e o Fórum de Observadores, entre outras instâncias, que podem vir a complexificar o processo, promover uma excessiva burocratização e a sobrecarregar o trabalho das assessorias técnicas, que tem a incumbência de atuar nas instâncias que preveem a participação dos atingidos e atingidas.

No tocante ao processo de repactuação dos programas, há uma certa vagueza em relação à forma como ele fora descrito no termo de ajustamento, não restando esclarecido como essa dinâmica ocorrerá, além da disposição de um prazo longo e que não traz parâmetros claros acerca do que será feito nesse período e quais serão os papéis desempenhados pelas partes. Ademais, nota-se que os problemas e violações de direitos denunciados no âmbito dos programas em execução, como o Programa de Indenização Mediada (PIM), não foi objeto de análise no documento, que se limitou apenas a apontar a continuidade destes.

Deve-se ressaltar, ainda, que o TAC Governança dispõe que as empresas deem como garantia ao juízo responsável pela ação civil pública que deu origem ao acordo, o montante de R\$ 2,2 bilhões, para o cumprimento das obrigações de custeio e financiamento de programas, o que se mostra muito aquém dos valores de R\$ 20 bilhões dispostos inicialmente no processo que deu origem ao referido acordo, bem como do valor de R\$ 155 bilhões estabelecido pelo MPF na ação civil pública por ele proposta, previstos para que fosse possível cobrir os gastos com o processo de reparação, tendo sido, apesar disso, ratificado pelas partes.

A partir dessas colocações acerca de algumas questões envolvendo o TAC Governança e suas possíveis implicações práticas, cabe refletir sobre a continuidade do protagonismo das empresas, através, principalmente, da Fundação Renova, na condução do processo de reparação dos danos que elas próprias foram as responsáveis e estão sendo responsabilizadas em diversas ações judiciais, inclusive, no âmbito criminal. Importante observar, além disso, se essa modificação na governança da Renova, considerada o melhor cenário possível por alguns membros do Ministério Público, será capaz de alargar os espaços de fala dos atingidos e atingidas de fato e de promover reais possibilidades de participação das discussões e tomadas de decisão, de forma qualificada, garantindo efetividade nas manifestações e fazendo com que elas de fato influenciem, não sendo utilizadas apenas para legitimar o sucesso do acordo.

3.5 Análise da sentença

No último dia 08 de agosto, o Juiz Federal da 12ª Federal Cível/Agrária de Minas Gerais, responsável pelos processos de números 0069758-61.2015.4.01.3400 e 0023863-07.2016.4.01.3800 que discutem o caso do rompimento da barragem de Fundão, expediu, em audiência de conciliação, uma sentença de homologação do TAC Governança e do termo aditivo ao TAP. Essa sentença produz efeitos conjuntamente nos dois autos principais citados, extinguindo totalmente o primeiro e parcialmente o segundo.

A sentença homologou o TAC Governança em sua integralidade, no entanto, impôs “ressalvas interpretativas aditivas” ao texto do termo aditivo ao TAP. Essas ressalvas abrigam diversos problemas, a começar pelo fato de que o pedido foi no sentido de homologar os acordos que foram construídos após diversas discussões entre as partes, sendo fruto inclusive de discussões entre o Ministério Público e um grupo de trabalho formado para esse fim, que contou com representantes de movimentos sociais e grupos acadêmicos envolvidos com o caso para enriquecer a discussão e construir um acordo mais atinente às demandas dos atingidos e atingidas.

Contudo, o magistrado, ao incluir ressalvas ao texto, ignorou toda essa construção e alterou substancialmente o conteúdo do acordo (TAP), reformulando, principalmente, a composição das assessorias técnicas aos atingidos e atingidas, um ponto extremamente sensível de todo o processo de reparação de danos ao longo da bacia. Podemos falar aqui em abuso do poder jurisdicional do magistrado que deu uma decisão para além do pedido, que consistia apenas na homologação do acordo formulado pelas partes, modificando cláusulas debatidas e acordadas pelas partes, configurando uma decisão *ultra petita*, sendo, portanto, passível de reforma pelo Tribunal Regional Federal, para se adequar aos limites do pedido formulado.

O termo aditivo ao TAP foi um importante documento para a consolidação das assessorias técnicas que são, na visão do MAB¹³ a maior vitória dos atingidos e atingidas no contexto do crime da Samarco, uma vez que a busca pela construção e legitimação das assessorias foi uma demanda surgida e elaborada no próprio processo de auto-organização da população atingida após o desastre. Sendo por isso uma fonte de força para a manutenção da luta e o aperfeiçoamento da articulação das comunidades.

O MAB ainda ressalta que ao longo desses três anos desde o rompimento, diante da ausência do Poder Público junto às comunidades, os atingidos e atingidas recorreram aos mais diversos grupos da sociedade civil, tais como movimentos sociais, ONGs, entidades religiosas e grupos acadêmicos para conseguirem organizar suas demandas e lutar por seus direitos. As assessorias técnicas devem ser formadas, no máximo possível, por pessoas que já estejam trabalhando junto à comunidade atingida, pois trata-se de um trabalho de confiança e representação.

O texto do aditivo ao TAP falava em:

Solicitar de cada profissional que atuará na assessoria técnica prevista neste Aditivo a assinatura de Termo de Compromisso no qual se compromete a atuar com isenção e independência técnica de forma a alcançar o melhor interesse dos atingidos e não pautar o seu trabalho e conclusões por questões ideológicas e/ou religiosas.

No entanto, o magistrado incluiu suas ressalvas interpretativas alterando o texto para:

¹³ MAB. Nota Pública: Juiz do caso Samarco – espetáculos, manobras e violação de direitos civis e políticos. **Movimento dos Atingidos Por Barragens (MAB)**: água e energia não são mercadorias! Disponível em: <<https://www.mabnacional.org.br/noticia/nota-p-blica-juiz-do-caso-samarco-espet-culos-manobras-e-viola-direitos-civis-e-pol-ticos-0>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

I) Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO, fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vinculação/filiação, direta ou indireta, com partidos políticos ou atividades político-partidárias, inclusive que tenham exercido mandato eletivo nos últimos 05 anos;

II) Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vínculo de subordinação com movimentos sociais ou ONGs atuantes na área do Desastre de Mariana;

III) Em atenção à Cláusula 7.4 do TERMO ADITIVO, fica expressamente vedada ao FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS - em qualquer hipótese - a contratação de assessorias técnicas, cujas entidades/equipes/profissionais/indivíduos tenham qualquer vínculo de subordinação com entidades religiosas.

A ressalva judicial altera substancialmente o texto do acordo, trazendo graves implicações práticas. A proibição de qualquer vinculação ideológica por parte das assessorias técnicas afronta direitos fundamentais constitucionalmente protegidos e Direitos Humanos previstos em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte, em flagrante violação aos direitos de livre associação, autodeterminação e de livre expressão de preferências políticas, ideológicas e religiosas.

Além disso, hoje já se questiona a neutralidade absoluta dos próprios julgadores, por ser impossível se despir de toda a vivência prévia para dar uma decisão absolutamente neutra. O que se espera enquanto imparcialidade do julgador é que ele oportunize a participação efetiva das partes (modelo participativo) para que elas de fato influenciem na decisão final, que deve ser objeto de uma fundamentação racional e adequada capaz de propiciar um controle pelas partes e pela sociedade (Silva, 2018). Reconhece-se a existência de vieses cognitivos, mas busca-se evitar seus efeitos mediante padrões normativos.

No entanto, se para o julgador que tem o dever da imparcialidade já não se discute sua absoluta neutralidade ideológica quanto ao caso, com muito maior razão não deve haver qualquer exigência de neutralidade ideológica para as partes. As assessorias técnicas são constituídas para trabalhar em prol dos atingidos e atingidas, defendendo seus interesses e levando suas demandas até o Judiciário. Sendo assim, se o grupo atingido se identifica com alguma assessoria que tenha vinculação religiosa, partidária ou de qualquer outro viés ideológico, isso não macula o trabalho dos assessores, pelo contrário, confirma sua capacidade de representar aquele grupo.

Além disso, é importante ressaltar que a audiência de conciliação na qual foi proferida a sentença de homologação conjunta do TAC Governança e do termo aditivo ao TAP, apesar de contar com a presença e participação das empresas responsáveis pelo desastre, foi mais um ato processual sobre o caso do rompimento da barragem de Fundão que não contou com a participação dos atingidos e atingidas,

marcando o forte distanciamento do julgador em relação à realidade da população atingida, titular dos direitos debatidos.

O MAB ressalta que: “Até hoje nenhum atingido foi ouvido pelo Juiz, bem como o mesmo não esteve nos territórios para acompanhar o debate” e, ainda que nos autos da ação civil pública de número 0023863-07.2016.4.01.3800, foi interposto pela Rede de Pesquisa Rio Doce, formada pelos grupos GEPSA/UFOP, Homa/UFJF, PoEMAS/UFJF e Organon/UFES um pedido de atuação da Rede como *Amicus Curiae*, com o intuito de auxiliar tecnicamente o juízo quanto a tomada de decisões sobre o caso, tendo em vista que todos os grupos acadêmicos que compõem a Rede desenvolvem pesquisas e acompanhamentos sobre o caso do rompimento da barragem. Ocorre que o pedido foi apreciado e indeferido, sob a justificativa de que o magistrado não vislumbrou representatividade adequada e efetiva contribuição que dê ensejo à entrada dos referidos grupos. Considerou ainda que o ingresso destes não resultaria em benefício ao desfecho processual.

Nosso interesse, entretanto, não era converter o processo em “palco para infundáveis discussões e debates acadêmicos” ou “construção de teses pessoais”, mas sim oferecer um aporte qualificado, trazendo subsídios para a formação de uma futura decisão judicial em estrita observância ao modelo participativo de processo, adotado pelo Novo CPC (Theodoro Jr., Júnior, Bahia, Pedron, 2015, p. 89-90).

Ainda quanto ao distanciamento do Juiz em relação aos atingidos e atingidas é importante lembrar que, em novembro de 2017, após o Seminário de Balanço de Dois Anos do Rompimento da Barragem de Fundão, realizado no Campus da UFES, em Vitória-ES, entre os dias 06 e 08 de novembro de 2017, foi produzida a carta do Rio Doce¹⁴, endereçada ao Juiz da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, na qual se pedia ao magistrado que fizesse diligências nos locais atingidos pela lama da Samarco para que pudesse compreender melhor o caso que estava julgando, observar os danos físicos, conhecer e conversar com a população atingida, para melhor entender suas demandas.

Essas diligências seriam embasadas juridicamente pelo Princípio da Centralidade do Sofrimento da Vítima, cunhado por Antônio Augusto Cançado Trindade, durante sua atuação enquanto juiz na Corte Interamericana de Direitos Humanos e não representariam qualquer mácula à imparcialidade do julgador pelos motivos acima já apontados, que envolvem a utilização de técnicas jurídicas para pautar as decisões e explicitar os raciocínios desenvolvidos e não esperar um desprendimento de qualquer vivência prévia do julgador. No entanto, o pedido de diligências também foi sumariamente ignorado pelo juiz federal que, mais uma vez, não se manifestou quanto à solicitação.

Além disso, as cláusulas 9.3 e 9.4 do termo aditivo ao TAP faziam um convite para que o Ministério Público do Espírito Santo, e as Defensorias Públicas da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo participassem da execução dos trabalhos

¹⁴ A Carta do Rio Doce está disponível em: <https://contatoseminariode.wixsite.com/balanco2anos/single-post/2017/11/08/Leia-a-CARTA-DO-RIO-DOCE-elaborada-ao-final-do-Seminário>.

no eixo socioeconômico. No entanto, ao homologar o texto, o magistrado fez uma ressalva quanto à necessidade de que os órgãos convidados fizessem uma “adesão institucional, formal e completa” ao acordo, submetida à homologação judicial para que sua participação fosse validada, uma vez que essas instituições não haviam assinado o documento do termo aditivo ao TAP.

Essa exigência, contudo, soa um tanto quanto descabida, uma vez que faz parte da própria função institucional dos Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas a atuação para garantir a proteção de Direitos Humanos, e a defesa dos interesses da sociedade. Além disso, vige hoje no nosso sistema processual civil o Princípio da Instrumentalidade das Formas que indica que o que importa é que o ato cumpra a sua finalidade, mesma que não sejam rigorosamente observadas as formalidades exigidas para sua prática. Sendo assim, se a intenção era convocar os demais órgãos para atuarem dentro de suas funções institucionais, esse objetivo foi cumprido com o documento do aditivo ao TAP, sem necessidade de adesão formal, tanto é que os órgãos convidados, participaram e assinaram o documento posterior do TAC Governança.

4 Conclusão

A partir da observação do tratamento judicial dado ao caso do rompimento da barragem de Fundão e da análise dos instrumentos de solução negociada que buscam apresentar um desfecho para o caso, percebemos que a aplicação desses instrumentos em conflitos que envolvem violações de Direitos Humanos, tais como o caso aqui analisado é uma opção que ainda precisa ser melhor discutida quanto a sua adequação e possíveis vantagens em relação ao tratamento judicial tradicional.

A utilização desses instrumentos vem sendo muito estimulada pelo nosso ordenamento na busca por respostas judiciais mais céleres para todo tipo de demanda, principalmente após a advento do novo Código de Processo Civil. Dentro do microsistema das demandas coletivas, os termos de ajustamento de condutas já estavam previstos e vem ganhando cada vez mais força não apenas pela celeridade que pode imprimir ao processamento judicial, mas também em decorrência de sua maior liberdade quanto às formas e, em última análise, quanto ao conteúdo do termo.

Essa liberdade, contudo, deve respeitar certos limites, alguns dispostos na própria lei como já tratado anteriormente, outros decorrentes do próprio sistema jurídico como um todo. As principais questões a serem observadas na utilização desses instrumentos para casos de violações de Direitos Humanos por empresas passam pela discussão quanto à natureza jurídica dos termos de ajustamento de conduta, uma vez que a negociação das cláusulas tem que ficar restrita a forma como as empresas vão agir para a restituição dos danos e para evitar futuras violações, não podendo ser colocados em discussão os direitos violados que são indisponíveis (já que sua titularidade não é dos legitimados coletivos, que atuam em substituição processual).

Além disso, como pôde ser observado no TAP e em seu termo aditivo, ele foi utilizado com o intuito de viabilizar o diagnóstico dos danos, ou seja, ainda havia disputa quanto aos direitos violados e ela foi trazida para ser solucionada dentro do instrumento de solução negociada, o qual contou com a participação ativa das empresas, inclusive interferindo diretamente na escolha dos técnicos que prestariam

os serviços de diagnóstico de danos. Dessa forma, por via transversa, o Ministério Público enquanto legitimado para defender os interesses da sociedade, negociou com as empresas violadoras dos direitos em questão quem seriam os contratados responsáveis por dizer quais foram os danos causados pelas próprias empresas, abrindo espaço para que elas interferissem na escolha, conforme a melhor preservação de seus interesses.

Para além disso, um outro ponto a ser observado se refere à desigualdade abissal entre as partes desse tipo de demanda. Enquanto as empresas não medem esforços para contratarem o melhor corpo jurídico possível, com quantos membros forem necessários, especializados em cada área a ser discutida, os integrantes do sistema de justiça legitimados a realizar os termos de ajustamento, como o Ministério Público e a Defensoria Pública são, como os próprios órgãos costumam ressaltar, estruturalmente despreparados para esse tipo de demanda e com recursos limitados, tendo que lidar não apenas com um caso complexo como o da Bacia do Rio Doce, mas com outras demandas simultaneamente.

Essa assimetria se mostra ainda mais profunda quando se reflete sobre o poderio das empresas e a forma como elas têm meios de se articular em torno da demanda, em face das dificuldades enfrentadas pelos atingidos e atingidas. E esta realidade foi colocada e buscou ser tratada no TAC Governança, com o estabelecimento das assessorias técnicas atuando nos territórios atingidos, que gozassem de experiência e confiança por parte dos atingidos e atingidas. Conforme foi dito anteriormente, o magistrado excedeu seus poderes com o estabelecimento da desvinculação das assessorias técnicas de qualquer organização religiosa, política ou mesmo social, permitindo a perpetuação do cenário de desigualdade e violação de direitos.

Diante do cenário apresentado, observa-se a necessidade de refletir sobre a utilização de mecanismos de solução negociada em contextos de processos envolvendo violações de Direitos Humanos por empresas e os desdobramentos práticos dessa abordagem, mesmo que seja sob a justificativa de conferir celeridade e respostas rápidas aos atingidos e atingidas. Essa sistemática de negociação, que tem sua origem no contexto empresarial, está cada vez mais presente no direito brasileiro, especialmente no âmbito processual como uma alternativa ao aumento das demandas judiciais e a sobrecarga do sistema, porém, não é aceitável que ela seja usada por partes substancialmente desiguais e para conciliar interesses antagônicos, pois essa dinâmica pode resultar na impunidade dos agentes violadores, necessidade de que as vítimas abram mão de parte de seus direitos para receberem de forma mais rápida alguma prestação e, em razão disso, que a sistemática de violação se perpetue.

Por isso, esse formato precisa ser explorado e discutido, principalmente, a partir da análise de casos concretos, como o do rompimento da barragem de Fundão, de modo que se possa analisar na prática quais os desdobramentos, inadequações e consequências decorrentes da utilização desses mecanismos, para que se possa buscar formas que mais adequadas e que permitam que as violações sejam interrompidas e reparadas e que os agentes sejam devidamente responsabilizados.

Referências

- Alves, G. S (2018). *Ações coletivas e casos repetitivos - a vinculação das decisões no processo coletivo*. Salvador: Jus Podivm.
- Carneiro, P. C. P (2007). *Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e a Ação Civil Pública: Uma Nova Sistematização da Teoria Geral do Processo* (2ª edição rev. e ampl). Rio de Janeiro: Forense.
- Didier Jr., F. & Zaneti Jr., H (2017). *Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo* (v. 4, 11ª ed.). Salvador: JusPODIVM.
- Dornelas, R. S., Lima, L. B., Zanutelli, A. G. C., Amaral, J. P. P., Castro, J. S. & Dias, T. H. (2016). Ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta no caso do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do Observatório de Ações Judiciais. In Milanez, B. & Losekann, C. (Org.). *Desastre no Vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição* (pp. 339-369). Rio de Janeiro: Letra e Imagem.
- Marques, C. L. O “Diálogo das Fontes” como método da nova teoria geral do Direito: um tributo a Erik Jayme (2012). In: Marques, Cláudia Lima (coord.) *Diálogo das Fontes: do Conflito à Coordenação de Normas no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mazzilli, H. N. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público (2006). In *Revista de Direito Ambiental* (v. 41, pp. 93-110). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mello, A. *Relatório do Tribunal de Contas da União Aponta o Sucateamento do DNPM: resultado é evasão de tributo que compensaria efeitos da exploração mineral*. 07 de abril de 2012. Recuperado em 05 de janeiro de 2018, de: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/04/07/interna_politica,287513/relatorio-do-tribunal-de-contas-da-uniao-aponta-o-sucateamento-do-dnpm.shtml>.
- Milanez, B.; Pinto, R. G. *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* (2006). Juiz de Fora: Poemas. Recuperado em 27 de outubro, 2016, de: <<http://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/PoEMAS-2016-Comentários-Acordo-Samarco.pdf>>.
- Ministério Público Federal (MPF). *Tragédia de Mariana: acordo muda governança da Fundação Renova visando à participação efetiva dos atingidos*. Recuperado em 8 de agosto de 2018, de: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/tragedia-de-mariana-acordo-muda-governanca-da-fundacao-renova-visando-a-participacao-efetiva-dos-atingidos>.
- Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). *Em novo acordo sobre o crime em Mariana, empresas criminosas seguem mandando*. 27 de junho de 2018. Recuperado em 8 de agosto de 2018, de:

<<http://www.mabnacional.org.br/noticia/em-novo-acordo-sobre-crime-em-mariana-empresas-criminosas-seguem-mandando>>.

Noronha, I. O. *et al.* *Carta Aberta aos Órgãos Ambientais do Brasil: para o fortalecimento dos órgãos ambientais para garantia do direito à qualidade ambiental, do desenvolvimento sustentável e do respeito aos normativos legais de princípios constitucionais*. Brasília. Dezembro de 2016. Recuperado em 05 de janeiro de 2018, de <<http://artemisambiental.com/carta-aberta-aos-orgaos-ambientais-do-brasil/>>.

Pinho, H. D. B. Acordos em litígios coletivos: limites e possibilidades do consenso em direitos transindividuais após o advento do CPC/2015 e da Lei de Mediação (2018). In *Revista Interdisciplinar de Direito da Faculdade de Direito de Valença*. Rio de Janeiro: CESVA.

Rodrigues, G. A (2011). *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Silva, N. L. S (2018). *Os vieses de cognição e o processo jurisdicional democrático: um estudo sobre a mitigação de seus efeitos e o debiasing*. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o MPF, o MPMG, o MPES, a DPU, a DPMG, a DPES, a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Agência Nacional de Águas - ANA, a Agência Nacional de Mineração - ANM, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, o Estado de Minas Gerais, o IEF-MG, o IGAM, a FEAM, o Estado do Espírito Santo, o IEMA-ES, o IDAF-ES, a AGERH-ES e a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A., a BHP Billiton Brasil Ltda e a Fundação Renova. Belo Horizonte. 25 de junho de 2018. Recuperado em 20 de agosto de 2018, de <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/documentos/tac-governanca>.

Termo de Transação e Ajustamento de Conduta celebrado entre a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Agência Nacional de Águas - ANA, o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, o Estado de Minas Gerais, o IEF-MG, a FEAM, o Estado do Espírito Santo, o IEMA-ES, o IDAF-ES, a AGERH-ES e a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil Ltda. Belo Horizonte. 2 de março de 2016. Recuperado em 10 de julho de 2017, de <<https://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL.pdf>>.

Theodoro Jr., H., Júnior, D. N., Bahia, A. M. F. & Pedron, F. Q. (2015). *Novo CPC – Fundamentos e sistematização* (2. ed. ver., atual. e ampl.). Rio de Janeiro: Forense.

Wanderley, L. J., Mansur, M. S. & Pinto, R. G. Avaliação dos antecedentes econômicos, sociais e institucionais do rompimento da barragem de rejeito da Samarco/ Vale/BhP em Mariana (MG) (2016). In: Milanez, B. & Losekann, C. (Org.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem.

A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança

Cristiana Losekann¹

Bruno Milanez²

Resumo

O artigo consiste em uma avaliação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado entre Ministério Público, Defensoria Pública, União, governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A., a BHP Billiton Brasil S.A. e a Fundação Renova, chamado, informalmente de TAC de Governança (TACG). Em termos gerais, a avaliação sugere que o acordo apresenta pequenos avanços quando comparado aos acordos anteriores, particularmente em relação à criação das assessorias técnicas aos grupos atingidos. Por outro lado, a institucionalização da participação, proposta como forma a contrabalancear a dimensão de governança existente, demonstra ganhos muito restritos para as pessoas atingidas. Além disso, é possível perceber que esses poucos avanços tendem a ser ainda mais reduzidos devido à excessiva complexidade do desenho institucional proposto.

Palavras-chave

Termo de ajustamento de conduta, Rio Doce, participação, governança.

1 Introdução

Este artigo consiste em uma avaliação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)³ assinado em 25 de junho de 2018. Esse TAC, chamado informalmente de TAC de Governança (TACG)⁴ visava reestruturar o sistema institucional negociado

¹ Doutora em Ciência Política (UFRGS), professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo e coordenadora do Organon Núcleo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Mobilizações Sociais. E-mail: cristianalosekann@gmail.com

² Doutor em Política Ambiental (Lincoln University), professor do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de Juiz de Fora e coordenador do Grupo de Pesquisa e Extensão Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS).

³ Termos de Ajustamento de Conduta são modalidades de acordos previstos em lei que podem ser propostos para ajustar condutas consideradas ilegais sem necessariamente passar por uma decisão judicial.

⁴ O TACG foi assinado pelo Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES), União e seus diversos órgãos e autarquias, governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e seus diversos órgãos e autarquias, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A., a BHP Billiton Brasil S.A. e a Fundação Renova (Ministério Público Federal et al., 2018).

anteriormente, por meio do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC)⁵, do Termo de Ajuste Preliminar (TAP)⁶ e do Termo Aditivo ao TAP⁷ para operacionalizar as ações de mitigação, compensação, reparação e indenização dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana (MG).

Em termos gerais, a avaliação sugere que o TACG apresenta pequenos avanços quando comparado ao TTAC, particularmente em relação à criação das assessorias técnicas aos grupos atingidos. Por outro lado, a institucionalização da participação, proposta como forma a contrabalancear a dimensão de governança do TTAC, demonstra ganhos muito restritos para as pessoas atingidas. Além disso, é possível perceber que esses poucos avanços tendem a ser ainda mais reduzidos devido à excessiva complexidade do desenho institucional proposto.

O texto é organizado em quatro seções, além dessa introdução. A Seção 2 contextualiza histórica e institucionalmente a construção do TACG, explicitando alguns elementos estruturais e conjunturais que levaram à sua proposição. A Seção 3 apresenta e descreve os elementos da estrutura organizacional desenhada pelo TACG. A partir da Seção 4, adota-se uma perspectiva mais analítica; primeiramente discute-se como o termo “participação” é definido ao longo do TACG, em seguida, debate-se como o documento estabelece as formas de funcionamento desta participação e, finalmente, avalia-se o alcance dessa participação, em termos de grupos sociais incluídos e excluídos. Na Seção 5, apresentamos nossas considerações finais. Nesta última seção alertamos para as limitações estruturais impostas pelo desenho do TTAC à participação das comunidades atingidas, que não são superadas pela assinatura do TACG, chamamos a atenção para a limitada capacidade institucional dos técnicos do MP explicitada em sua tentativa de criar mecanismos de participação e ainda ressaltamos as dificuldades de implementação do acordo devido à complexidade do desenho institucional proposto.

2 Origem do TACG

Para apresentar uma análise sobre o TACG, é importante levar em conta que a estrutura proposta por este acordo não foi concebida em um determinado momento por um ator específico. Na verdade, ela é produto da interação de diferentes atores, com variadas capacidades e níveis desiguais de poder, em momentos diversos ao longo de mais de dois anos. O TACG, na verdade, deve ser entendido como uma emenda ao TTAC, firmado em 2016, ao TAP e ao aditivo ao TAP. A estrutura do TTAC possuía falhas, imperfeições e contradições; muitas já percebidas no momento de sua assinatura, outras, porém, somente descobertas ao longo de sua

⁵ O TTAC foi assinado em 02 de março de 2016 pela União e seus diversos órgãos e autarquias, governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, e seus diversos órgãos e autarquias, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil S.A. (União et al., 2016).

⁶ O TAP foi assinado em 18 de janeiro de 2017 pelo MPF, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil S.A. (Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda, 2017).

⁷ O Termo Aditivo ao TAP foi assinado em 16 de novembro de 2017 pelo MPF, MPMG, a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil S.A. (Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda, 2017).

implementação⁸. Já a implementação do Termo Aditivo ao TAP, que propunha as assessorias técnicas, nunca chegou a ser realizada integralmente e seu cumprimento ficou atrelado ao novo acordo que recomendava a revisão da governança no TTAC. Criou-se, assim, um processo de negociação de acordos sobre acordos, gerando deturpações ao longo do processo que, em vários sentidos, distanciaram os resultados finais daqueles almejados inicialmente.

O rompimento da barragem de Fundão, em novembro de 2015, deu início a uma corrida aos tribunais de órgãos públicos, pessoas, empresas e organizações que sofreram perdas e danos em decorrência do desastre. Apesar desse movimento em direção à judicialização, havia ao mesmo tempo, por parte de alguns grupos, receio devido à morosidade dos processos judiciais. Mobilizando a ideia de agilidade dos termos extrajudiciais⁹, o governo federal e os governos dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, optaram por assinar o TTAC com as empresas¹⁰. Esse acordo previu a criação da Fundação Renova, que ficaria, a partir de então, responsável por elaborar e executar as medidas previstas nos programas socioambientais e socioeconômicos, também estipulados no acordo (União et al., 2016).

O TTAC, originalmente, foi construído a partir do (semi)tensionamento de dois atores: o governo (dimensão governamental) que, teoricamente, defenderia o controle público sobre as ações de mitigação e compensação e as empresas (dimensão privada), que argumentavam em favor de maior protagonismo dos agentes econômicos. Deve-se levar em consideração, porém que, paradoxalmente, neste primeiro acordo, não só as empresas, mas também o governo buscou transferir a maior quantidade possível de responsabilidades para o setor privado. Do ponto de vista das empresas, quanto mais responsabilidade recebessem, maior autonomia teriam para operar. Do ponto de vista do governo federal, é preciso considerar que o processo de impeachment contra Dilma Rousseff foi aberto em 02 de dezembro de 2015, menos de um mês após o rompimento da barragem. Dessa forma, pode-se inferir que o governo possuía outras prioridades nesse momento e buscava desvencilhar-se do imbróglio do Rio Doce da forma mais célere possível.

Em termos práticos, quando se analisa o (des)equilíbrio de forças na elaboração do TTAC, apesar de haver a presença das componentes governamental e privada, essa última possuía um poder desproporcional para influenciar as decisões. Assim, a Fundação Renova se configurou como agente (quase) exclusivo de intervenção ao longo do Rio Doce. Do ponto de vista social, ela se tornou responsável por identificar os atingidos e definir critérios de compensação (União et al., 2016). Ao mesmo tempo, no campo ambiental, ela foi encarregada de realizar ou contratar os estudos referentes a contaminação da água, solo, pescado etc. Ainda, recebeu a incumbência

⁸ Para uma discussão crítica sobre o TTAC, consultar Coelho, Milanez, e Pinto (2016).

⁹ “Nós prescindimos da via judicial, nós fizemos um acordo. Ao prescindir da via judicial, nós queríamos o quê? Mais celeridade. Nós queríamos que o processo, tanto de reparação como de recuperação, fossem mais céleres, fossem mais ágeis” (Rousseff, 2016).

¹⁰ Apesar desta suposta celeridade, nem sempre ela é verificada na aplicação de tais acordos. Além disso, questionamentos têm sido feitos sobre a capacidade dos TACs de garantir a reparação dos danos ambientais, assim como críticas são apresentadas pelo fato de eles serem imbuídos de uma mentalidade “representativista” no qual órgãos do sistema de justiça “acreditam ser habilitados e suficientemente balizados para representar e versar sobre questões que são do interesse da sociedade civil (principalmente dos grupos sociais)” (Viégas, Pinto, & Garzon, 2014).

e elaborar o Plano de Manejo de Rejeito que, por vieses metodológicos, garante a permanência da quantidade de rejeito de Fundão ao longo da bacia do Rio Doce (cf. CH2M Hill, 2017).

Diante dos vícios presentes na formulação do TTAC, o Ministério Público Federal (MPF) não apenas se absteve de participar de sua assinatura, como recorreu judicialmente contra a homologação judicial do acordo (Ministério Público Federal, 2018). Esta posição foi devida não somente ao fato de sua concepção não incorporar as necessidades e demandas das comunidades atingidas, como ainda não garantir a participação destas no processo de recuperação ambiental e compensação das pessoas afetadas pelo rompimento.

Lançando mão de sua capacidade de mobilização do direito, enquanto o MPF mantinha a ação civil pública¹¹ que havia aberto contra a Samarco, ao mesmo tempo, iniciava um processo de negociação com os advogados da Samarco, Vale e BHP Billiton buscando reverter questões problemáticas do TTAC. Em parte, o MPF tentava responder à demanda das mobilizações de atingidos que já expressavam sua força. Ao fazer isso, o MPF optava pela estratégia da negociação por meio de acordos.

Ao longo dessa etapa, uma primeira medida foi a assinatura, em janeiro de 2017, do TAP. Por esse acordo, constituía-se um corpo técnico de apoio ao MPF que deveria avaliar os resultados que estavam sendo produzidos pela atuação da Renova. Esse corpo técnico, escolhido conjuntamente pelas partes do TAP¹², deveria ser remunerado pela Fundação Renova. Nesses termos, as seguintes empresas de consultoria foram contratadas como experts para prestar assessoria ao MPF:

- Institutos Lactec – responsável pela realização do diagnóstico socioambiental;
- Integratio – responsável pelo diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos
- Ramboll – responsável pela avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica (Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al., 2017).

Esse arranjo, entretanto, foi fortemente criticado pelos movimentos sociais e organizações vinculadas aos atingidos uma vez que o a Integratio já havia prestado serviços à Samarco, e o Lactec tinha a Vale entre seus clientes, o que foi entendido como potencial causa para conflitos de interesse. A partir dessa crítica, membros do MPF responsáveis pelo diagnóstico socioeconômico optaram por não contratar a Integratio, embora aqueles incumbidos pelo diagnóstico socioambiental tenham mantido a contratação do Lactec (Mines and Communities, 2017).

A partir de tais críticas foi formado pelo MPF um Grupo de Trabalho para tentar criar uma estrutura que corrigisse alguns dos problemas identificados no TAP¹³. Desse grupo de trabalho participavam representantes do MPF, Ministério Público do

¹¹ Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800.

¹² A saber: MPF, Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil.

¹³ Entre março e setembro de 2017, os autores integraram esse Grupo de Trabalho nas discussões preliminares sobre o eixo socioeconômico que viriam, posteriormente, a dar origem a algumas das instâncias criadas pelo TACG.

Estado de Minas Gerais (MPMG), grupos de pesquisa vinculados a universidades públicas e movimentos sociais. Dentro desse grupo de trabalho, se buscou avaliar os principais problemas do TAP, bem como buscar possíveis substitutos à Integratio. No Espírito Santo foi criado outro GT com Defensoria Pública do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, grupos de pesquisam movimentos de atingidos.

Em paralelo às reuniões do Grupo de Trabalho, ocorriam as negociações entre MPF e os advogados das empresas. Como consequência, cerca de 10 meses mais tarde, em novembro de 2017, foi assinado um Termo Aditivo ao TAP, segundo o qual, seriam contratados para tal tarefa o Fundo Brasil de Direitos Humanos e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O acordo definia que caberia ao Fundo Brasil contratar e coordenar assessorias técnicas às pessoas atingidas, dar suporte às audiências públicas, acompanhar o diagnóstico socioeconômico e as ações de reparação das comunidades atingidas. Ao mesmo tempo, a FGV ficaria responsável por realizar diagnóstico e avaliação nos modos de vida das comunidades atingidas (Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al., 2017).

Todavia, questionamentos foram feitos em relação à indicação da FGV, uma vez que até a data da indicação, a Vale S.A. integrava o Conselho de Curadores da FGV e o envolvimento desta na avaliação do diagnóstico socioeconômico também configuraria conflito de interesses¹⁴. Apesar destas contestações, o juiz da 12ª. Vara Federal de Minas Gerais manteve a indicação da FGV, tendo contado para isso com a manifestação favorável do MPF, do MPMG e do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) (Franco Júnior, 2018).

Para além da questão de um controle técnico “externo”, outro elemento considerado importante pela equipe do MPF seria a institucionalização da participação e do “controle social” com relação às atividades da Fundação Renova. Para tanto existia a preocupação de criar uma estrutura que definisse as instâncias e os caminhos pelos quais a participação social poderia se manifestar sobre a atuação das empresas e tentar influenciar os órgãos públicos e privados envolvidos.

Ao atrelar a dimensão da participação com a dimensão da governança, criou-se um processo tensionado e prolongado de negociação, que somente veio a ser concluído com a assinatura do TACG em junho de 2018. A partir dessa assinatura foi prevista a criação de instâncias consultivas formadas exclusivamente por pessoas atingidas e criada a possibilidade da escolha de assessorias técnicas que prestassem apoio às comunidades atingidas. Apesar de avanços em relação à estrutura criada pelo TTAC, tal arranjo ainda apresentava vícios e limitações, como será discutido na seção 4. Dessa forma, a “estrutura de governança” proposta pelo TACG consistia em um arranjo institucional negociado que tentava criar regras de interação entre órgãos estatais (executivo e judiciário), empresas e comunidades atingidas. Tal estrutura comportava perspectivas governamentais, privadas e públicas em relações de poder bastante desiguais. A partir da próxima seção, tentamos descrever e avaliar algumas das suas características.

¹⁴ Sobre esse assunto, a própria Promotoria das Fundações do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro (MPRJ) se posicionou de forma contrária à contratação da FGV (Parreiras, 2018).

3 A estrutura institucional criada pelo TACG

Conforme mencionado anteriormente, o principal objetivo do TACG foi adaptar a estrutura estabelecida pelo TTAC respondendo às reivindicações de introdução de formas de participação dos atingidos nos processos institucionais de reparação. Nesse sentido, a principal mudança na estrutura existente foi criar um sistema de comissões de atingidos amparado em assessorias técnicas e prever um Fórum de Observadores enquanto instância de controle das ações elaboradas tanto pela Renova, quanto dos experts contratados pelo MP. O modelo é, em parte, uma tentativa de resposta ao processo de mobilização dos atingidos que demandou participação, mas estabelece, por sua iniciativa, uma série de funções e atribuições novas.

O acordo, entretanto, não é simplesmente sobre participação. Ele combina diferentes modelos e expectativas de diversos atores no que se refere ao processo de desenho e decisão acerca das formas de reparação do desastre. Assim, é possível visualizar duas lógicas normativas propostas: uma governativa e outra participativa.

A lógica governativa está mais ligada ao modelo já existente criado pelo TTAC. Ela envolve tanto os agentes privados, quando as instâncias criadas para acomodar o, já fraco, controle governamental. Esse modelo é dual, tentando se equilibrar na interação entre uma instância decisória (Diretoria Executiva da Fundação Renova) e uma instância de fiscalização e controle (o Comitê Interfederativo). Seguindo a “racionalidade” dos modelos de governança, ela transmite ao setor privado o protagonismo e reduz a atuação do Estado¹⁵.

A lógica participativa, por sua vez, está mais ligada à proposta do MP e da Defensoria Pública (DP) de incluir as comunidades atingidas de forma institucionalizada no debate sobre as ações de mitigação, compensação e reparação do desastre. Esta inclusão responde, em parte, a um processo de mobilização que foi ampla e difusamente brotando entre as pessoas atingidas nos territórios, e articulado de forma mais organizada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e outras organizações que surgiram no processo. Ao longo do processo, essa mobilização contou com o apoio de grupos acadêmicos e organizações da sociedade civil.

Para permitir a inclusão dessa lógica participativa, modificações em termos de composição foram feitas às instâncias criadas pelo TTAC e, ainda, novos elementos foram incluídos na estrutura existente. A composição e a função de cada uma das instâncias são descritas na Tabela 1 e na Tabela 2, respectivamente. Além disso, um esquema ilustrativo da relação entre cada uma dessas instâncias é apresentado na Figura 1, em Anexo.

¹⁵ “Existe, porém, um acordo de base de que governança se refere ao desenvolvimento de estilos de governar nos quais as fronteiras entre setores públicos e privados se tornaram borradas. A essência da governança é seu foco em mecanismos de governar que não se baseiam no uso do poder de sanção e autoridade do governo” (Stoker, 1998, p. 17).

Tabela 1: Instâncias vinculadas à lógica participativa

Espaço	Quem participa	Função	Para quem
Comissões locais	Atingidos (sem definição de quantidade)	Fazer propostas, críticas e sugestões	CIF Comissões regionais
Assessorias Técnicas	Grupo de técnicos de número variável de acordo com cada territorialidade	Construir conhecimento sobre o processo, engajamento e mobilização	Atingidos + Fundo Brasil + MP e DP
Fórum de Observadores	12 representantes de entidades, movimentos sociais e grupos acadêmicos + representantes das comissões locais (facultativo)	Obter informação e produzir avaliações críticas	MP e DP
<i>Experts</i> do Ministério Público	Fundo Brasil	Contratar e coordenar assessorias técnicas, dar suporte às comissões locais, acompanhar o diagnóstico socioeconômico	MP, Assessorias Técnicas, Comissões Locais

Fonte: Os autores a partir de Ministério Público Federal et al. (2018); Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al. (2017); Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al. (2017); União et al. (2016).

As instâncias vinculadas à lógica participativa têm como principal função o controle, pelas pessoas atingidas, da implantação dos programas desenvolvidos pela Fundação Renova e pelas empresas por elas contratadas. Assim, as Câmaras Locais devem não apenas ter acesso às informações relativas a esses programas, como também fazer críticas, propostas e sugestões sobre tais programas, ou sobre a atuação das diferentes instâncias vinculadas ao acordo. Para a realização dessas tarefas, cada Comissão Local, contará com uma Assessoria Técnica. O Fórum de Observadores, por sua vez, serve como uma segunda instância de participação; nesse espaço, pessoas indicadas pelas Comissões Locais poderão dialogar com grupos de acadêmicos e movimentos sociais para construir avaliações críticas tanto em relação aos programas, quanto sobre a atuação do grupo de experts contratados pelo MP.

Ainda sobre a dimensão participativa, cabe ressaltar que, diferente do TTAC, o texto do TACG não apresenta uma definição do conceito de atingido que (a princípio) deverá ser construída junto às assessorias técnicas dentro da lógica de cada comissão local.

Como pode ser visto a partir das Tabelas 1 e 2, há certa sobreposição de funções entre comissões locais e regionais.

Tabela 2: Instâncias vinculadas à lógica governativa

Espaço	Quem participa	Função	Para quem
Câmaras regionais	Pessoas atingidas representantes das comissões locais (sem especificação de quantidade)	Adequações acordadas	Fundação Renova
Conselho Curador da Fundação Renova	<ul style="list-style-type: none"> • Dois membros indicados pela articulação das Câmaras Regionais (atingidos ou técnicos) • Um membro indicado pelo CIF; • Seis membros indicados pelas empresas 	Propor e aprovar programas planos e projetos propostos pela Diretoria Executiva	Fundação Renova
Conselho Consultivo da Fundação Renova	<ul style="list-style-type: none"> • Quatro representantes indicados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce • Sete pessoas atingidas • Dois representantes de organizações não governamentais (um atuante da área marinha, indicado pelo CIF, e um atuante na defesa dos direitos socioambientais indicado pelo MP) • Três representantes de instituições acadêmicas (um indicado pela Fundação, um pelo CIF e um MP) • Dois representantes de entidades atuantes na área de Direitos Humanos (um indicado pelo MP e um pela DP) • Um representante de entidades atuantes na área de Desenvolvimento Econômico indicado pela Fundação 	Opinar sobre planos, programas e projetos.	Fundação Renova
CIF	<ul style="list-style-type: none"> • Dois representantes do Ministério do Meio Ambiente • Dois representantes do Governo Federal • Dois representantes do estado de Minas Gerais • Dois representantes do estado do Espírito Santo • Dois representantes dos municípios atingidos do estado de Minas Gerais • Um representante dos municípios atingidos do estado do Espírito Santo • Três pessoas atingidas (ou técnicos indicados) • Um técnico indicado pela DP • Um representante do CBH-Doce • Dois integrantes do MP • Um integrante da DP 	Avaliar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a elaboração e a execução dos programas	Fundação Renova

Espaço	Quem participa	Função	Para quem
Câmaras técnicas da CIF	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes de entidades públicas indicados pela CIF • Um representante do MP • Um representante da DP • Dois representantes indicados pelas pessoas atingidas 	Função técnico-consultiva para auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade	CIF
Experts do Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> • Lactec • Ramboll • FGV 	Diagnósticos socioambiental e socioeconômico, monitoramento dos programas de reparação	MP
Painel de especialistas	<ul style="list-style-type: none"> • Um integrante indicado pela Fundação Renova • Um integrante indicado pelo CIF • Um integrante indicado conjuntamente pelo CIF e pela Fundação Renova 	Avaliar controvérsias entre CIF e Fundação Renova	Fundação Renova, CIF
Audidores externos	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas escolhidas e contratadas pela Fundação Renova 	Analisar e validar cumprimento de metas dos programas, auditar execução das ações	Fundação Renova

Fonte: Os autores a partir de Ministério Público Federal et al. (2018); Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al. (2017); Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al. (2017); União et al. (2016).

A princípio, a pessoa atingida poderia buscar tanto uma como a outra. Porém observa-se que são especificadas funções diferentes às Câmaras Regionais e às Comissões Locais; as primeiras teriam a atribuição de realizar adequações pactuadas com a Fundação Renova enquanto as segundas podem propor programas à Fundação Renova ou fazer propostas ao CIF. Essa divisão sugere que as Câmaras Regionais seriam principalmente espaços para negociação de possíveis impasses com a Fundação Renova, o que diminui consideravelmente a capacidade de influência dos atingidos, uma vez que se mostra como uma etapa a mais entre as demandas das comunidades e as esferas decisórias. Se somarmos isso ao fato de que elas não foram projetadas na proposta original do TAP, ficamos mais inclinados a compreender as Câmaras Regionais como instâncias de governanças ou de intersecção entre a lógica da governança e a da participação.

4 Como o TACG compreende a participação?

4.1 Sobre o uso do termo “participação”

Ao longo do texto, o termo “participação” aparece 40 vezes, entretanto em diferentes contextos e com significados distintos.

No que se refere aos objetivos da participação é possível encontrar explicitamente dois: no item 9 a participação aparece como “**revisão do sistema de governança** do

TTAC”. Já no item 14 a participação é tratada compreendendo o “**acompanhamento dos atingidos** nas fases de planejamento, execução e monitoramento dos PROGRAMAS e ações previstos no TTAC” (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 3).

A ideia de participação aparece no TACG associada a diferentes processos: No capítulo 1 “dos objetos” são citados três objetivos onde constam ideias de “**governança**”, ligada aos modelos já existentes no TTAC (programas, projetos e ações de reparação); “**mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas**”, ligado às etapas do TTAC e do TACG de forma ampla e vaga; “**processo de negociação**” relacionado à repactuação dos programas já mencionados no item sobre governança. Ou seja, as noções de governança e negociação aparecem conectadas aos mesmos objetos ou processos, enquanto a ideia de efetiva participação permanece imprecisa (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 4)

No capítulo 2, a participação vem novamente adjetivada com o termo “**efetiva**” e suas atribuições são ampliadas: “I - a efetiva participação das pessoas atingidas na criação, discussão, avaliação e fiscalização dos PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES”. Observa-se que a ideia de efetividade está associada a uma expectativa de inclusividade, ou seja, de que as pessoas atingidas (abstratamente) sejam incluídas (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 4).

Isso é um dos principais problemas, pois para garantir inclusividade é necessário conhecer o público que deve participar em todas as suas clivagens. Conhecer as clivagens é importante tendo em vista que é impossível uma participação total do público em questão, pois se trata de milhares de pessoas. Mas o conhecimento do público e suas clivagens dependeriam de um estudo que deveria ter sido feito antes de construído o modelo participativo. Ou seja, é impossível garantir inclusividade no modelo construído. Na literatura da área, encontra-se uma série de casos em que modelos semelhantes foram propostos em regiões menores até e menos complexas em relação aos tipos de afetação, e os resultados embora não totalmente ruins, geraram muitas percepções negativas de pessoas que não se sentem participando do processo de tomada de decisão (cf. Chandrasekhar, Zhang, & Xiao, 2014; Curato, 2018a; Curato, 2018b).

Outro problema é a possível confusão conceitual. A ideia de efetividade, em geral, está ligada à capacidade de que aquilo que foi decidido seja implementado. O problema reside no fato de que a expressão “efetiva participação” não tem força de concretização, expressando mais um desejo do que um real mecanismo de controle para efeitos de efetivação da decisão. Para produzir efetividade, no sentido proposto aqui, um modelo institucional democrático deveria pressupor um instrumento de controle.

4.2 Funcionamento da participação

Quando o texto trata especificamente do funcionamento das comissões percebe-se que o sentido de participação se aproxima da **ideia de presença**. “PARÁGRAFO ÚNICO. Todas as reuniões das COMISSÕES LOCAIS serão abertas à participação de qualquer pessoa atingida e divulgadas antecipadamente às respectivas comunidades em tempo hábil para sua participação” (Ministério Público Federal et

al., 2018, p. 9). Tal aspecto revela uma aproximação do modelo de audiências públicas, o mais conhecido pelo MP e amplamente problematizado pelos próprios atingidos e em diferentes estudos sobre o tema (Bronz, 2016; Zhouri, 2008). Esse entendimento da participação apresenta o potencial risco de se tornar um processo de legitimação das decisões já tomadas.

Outra forma de participação prevista no TACG é o Fórum de Observadores que aparece com um sentido de **controle social**, mas que, pelas suas funções, é mais ligado à função de **controle de informação** e algum canal para sugerir medidas de responsabilização, já que sua função é acompanhar os trabalhos gerando críticas e sugestões.

CLÁUSULA DÉCIMA NONA. As PARTES acordam em criar um fórum de observadores, de natureza consultiva, como uma das instâncias de participação e controle social, cujo objetivo será acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizados pelos EXPERTS DO MINISTÉRIO PÚBLICO e acompanhar os trabalhos da FUNDAÇÃO, podendo apresentar críticas e sugestões ("FÓRUM DE OBSERVADORES") (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 10).

Existem imprecisões no texto que determinam a composição do Fórum, já que se estabelece o número de 12 representantes da sociedade civil (conceito que não é conceituado ao longo do documento) e mais um número incerto de representações das comissões locais. Além disso, o Fórum tem muitas atribuições: como acompanhar a execução de programas? Como acompanhar e analisar tantos trabalhos?

CLÁUSULA VIGÉSIMA. O FÓRUM DE OBSERVADORES será composto por representantes da sociedade civil, de grupos acadêmicos, das pessoas atingidas e dos povos e comunidades tradicionais atingidas.

[...]

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEGUNDA. Os representantes da sociedade civil, em número de 12 (doze), serão indicados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, dentre entidades, movimentos sociais e grupos acadêmicos de reconhecidas independência, credibilidade, representatividade e confiança junto às pessoas atingidas.

[...]

CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCEIRA. Fica assegurada a participação das pessoas atingidas no FÓRUM DE OBSERVADORES, garantindo-se, no mínimo, o previsto nos itens 4.2.3 e 4.2.4 do ADITIVO AO TAP, bem como a possibilidade de as pessoas atingidas apresentarem outra forma de participação no FÓRUM DE OBSERVADORES após a efetiva implementação das COMISSÕES LOCAIS e das ASSESSORIAS TÉCNICAS (Ministério Público Federal et al., 2018, pp. 10-11).

Em outros espaços a participação assume a ideia de ocupação de “vagas” como **delegado** dos atingidos em Câmaras Regionais, Câmaras Técnicas, Conselhos, etc. Por exemplo, no Conselho de Curadores da Fundação Renova fala-se em **participação e representação** das pessoas atingidas “por elas definidas por meio da

ARTICULAÇÃO DAS CÂMARAS REGIONAIS, observadas as regras de funcionamento da FUNDAÇÃO” (p. 18). No parágrafo terceiro da cláusula quinquagésima também aparece **participação** e **representação** como termos correlatos se não sinônimos: “Caberá às pessoas atingidas definir o modo e a forma de sua representação e de sua participação nas reuniões de que trata o caput desta cláusula” (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 21).

Quando nos perguntamos **como** ocorrerá a participação, encontramos resposta no Capítulo 3, Parágrafo primeiro:

Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 6).

Ou seja, a forma de participação não está definida nem em termos de princípios, tais como, respeito às matrizes culturais, buscando equidade de gênero, ou respeito às minorias etc., tampouco, em termos de critérios de legitimidade para os seus resultados.

Por fim, em alguns momentos fala-se que os atingidos poderão construir “outro arranjo de participação”. Este substituiria o quê? O Fórum de Observadores, as Comissões locais, regionais? Apresentam para quem esse pedido? Atribuições ambíguas e amplas como essa tendem a gerar significativa confusão no momento da operacionalização do TACG pelos órgãos públicos assim como pelas pessoas atingidas.

4.3 Quem participa?

Como já mencionamos antes, não há uma definição de quem é o público que participa das diferentes instâncias definidas pelo TACG. Também não fica definido quem é o “atingido”. Qual definição está sendo usada? Aquela que já existe no TTAC ou outra? A participação dos ambientalistas se mostra extremamente restrita; ambientalistas da sociedade civil praticamente não aparecem no acordo, ficando restritos a duas vagas no Conselho Consultivo da Fundação Renova. Além disso, o TACG arbitra que essas organizações serão indicadas pelo CIF ou pelo MP, sem apresentar uma justificativa para tal imposição. Em vários conselhos ambientais, em diferentes esferas, já existe um sistema pelo qual as próprias organizações ambientalistas indicam representantes em um sistema de revezamento.

III – 02 (dois) representantes de organizações não governamentais, sendo (i) 01 (um) atuante da área marinha, indicado pelo CIF, e (ii) 01 (um) atuante na defesa dos direitos socioambientais na área atingida, indicado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, ouvido o Fórum de Observadores (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 20).

Outra limitação sobre a definição das pessoas que participam diz respeito às comunidades tradicionais, uma vez que estes não participaram do próprio processo de construção da ideia de assessorias técnicas, já bastante comum aos demais atingidos. A participação dos indígenas e de outras comunidades tradicionais fica

estabelecida aos moldes da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A adoção desta Convenção, porém, despreza leis e normativas nacionais que poderiam ser utilizados aqui, inclusive para reforço de tais normativas.

CLÁUSULA SÉTIMA. A forma de participação dos povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais respeitará as disposições da Convenção nº 169 da OIT, incluindo a consulta prévia, livre e informada (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 6).

Além disso, embora a Convenção 169 da OIT seja citada, há uma presunção de que eles integrarão o sistema de participação e governança criado, por exemplo, sendo integrados ao sistema e modelo de “assessorias técnicas”. Mas, será que esse modelo é o que os indígenas querem? Qual seria a melhor forma de participação para os indígenas? Nos espaços representativos e de delegados as vagas para atingidos incluem indígenas?¹⁶

Novamente, identificamos limitações na definição do uso de conceitos de participação. Ao não explicitar a qual grupo de pessoas atingidas se refere e ao simplificar a forma de inclusão de alguns grupos específicos, o TACG abre brechas para dificuldades significativas na sua operacionalização. A Tabela 3 caracteriza alguns aspectos relevantes de cada uma das instâncias e indica possíveis problemas e limitações que poderão surgir no futuro.

¹⁶ Emblemático deste distanciamento entre os termos do TACG e as formas de debate e decisão dos povos tradicionais foi a decisão dos índios Krenak em setembro de 2018 em não aceitar a assessoria técnica e em decidir por negociar diretamente com a Vale S.A.

Tabela 3: Análise das instâncias do novo modelo de governança

Espaço	O que se espera (função)	Tipo de legitimação prevista	Dimensão	Tipo de recrutamento (inclusividade)	Prática de ação prevista (procedimentos)	Possíveis problemas
Comissões locais	Interlocutor legítimo com Fundação Renova e CIF. Construir propostas/ deliberativo ³¹	Presença	Participativa	Comunitário	Reuniões, discussões, etc. aberto à construção	Fadiga da participação; problemas de legitimação; exclusão de certos grupos sociais
Assessorias Técnicas	Definir como será a participação/ organizativo	Engajamento/ auto-organização	Participativa	Comunitário e sociedade civil	Trabalho técnico especializado combinado à <i>expertise</i> da sociedade civil e saber local para aconselhamento, encaminhamentos, mobilização e consultoria	Dependerá muito das relações que forem estabelecidas entre as pessoas contratadas e os atingidos
Fórum de Observadores	Acompanhamento da Fundação Renova e dos <i>experts</i> do MP	Controle e informação	Participativa	Sociedade civil e comunitário	Reuniões, estudos, relatórios	Dependerá da quantidade de pessoas que efetivamente participarem e das condições que serão dadas para a execução do trabalho, incluindo liberdade intelectual

³¹ O termo “deliberativo” é usado aqui com referência às discussões teóricas das abordagens das teorias deliberativas da democracia. Refere-se, portanto, a um tipo de espaço democrático onde se almeja a construção de um processo comunicacional através do qual as preferências do público que participa são construídas, confrontadas etc. Nesta perspectiva, a ideia de deliberação não se refere necessariamente a um processo de tomada de decisão vinculante (Dewey & Rogers, 2012; Habermas, 2003).

Espaço	O que se espera (função)	Tipo de legitimação prevista	Dimensão	Tipo de recrutamento (inclusividade)	Prática de ação prevista (procedimentos)	Possíveis problemas
Conselho Curador	Decidir sobre as ações da Fundação Renova	Delegação ou representação	Governança	Comunitário	Reuniões, voto	O modelo de participação é engessado e burocrático podendo ser pouco proveitoso para os atingidos
Conselho Consultivo	Opinar sobre programas e projetos da Fundação Renova	Delegação	Governança	Comunitário	Reuniões	O modelo de participação é engessado e burocrático podendo ser pouco proveitoso para os atingidos
Câmaras Regionais	Produzir adequações negociadas com a Fundação Renova	Delegação	Negocial	Comunitário	Reuniões	Pelo caráter negocial poderá gerar conflitos nas comunidades
CIF - atingidos	Controle sobre a Fundação Renova	Delegação	Governança	Comunitário	Reuniões, voto	O modelo de participação é engessado e burocrático podendo ser pouco proveitoso para os atingidos
CIF - ambiente	Controle sobre a Fundação Renova	Representação	Governança	Sociedade civil	Reuniões voto	A forma de recrutamento é pouco democrática
Câmaras Técnicas - atingidos	Assessoramento técnico à CIF	Não está definido	Governança	Comunitário	Trabalho técnico especializado e saber local. Mas os procedimentos são predominantemente acadêmicos, pesquisa, saber científico	O modelo de participação é engessado e burocrático podendo ser pouco proveitoso para os atingidos

Fonte: Os autores a partir de Ministério Público Federal et al. (2018); Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al. (2017); Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al. (2017); União et al. (2016).

5 Considerações finais

Ao longo do texto buscou-se apresentar uma breve avaliação do desenho institucional criado a partir da série de acordos firmados entre governo federal, governos estaduais, empresas mineradoras e, posteriormente, MP como forma de buscar mitigar e compensar os danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão (TTAC, TAP, Termo Aditivo ao TAP e TACG). Apesar de a análise ter tido seu foco no TACG, ela também levou em considerações arranjos e instâncias criadas nos acordos anteriores.

Dentro desse contexto, deve-se ter em mente que a estrutura criada a partir do TACG resulta de uma série de interações entre diferentes agentes ao longo de dois anos. O desenho construído nesse momento busca adaptar o modelo existente dentro das perspectivas de participação defendidas pelo MP. Nesse sentido, dois aspectos devem ser levados em consideração.

Em primeiro lugar, influencia nesse desenho o limitado poder político do MP. Ele tem uma pequena margem de ação negocial, uma vez que, tendo optado pela estratégia de negociação, tem de fazer propostas sempre se adequando à estrutura criada pelo TTAC. A justificativa adotada pelo MP é de que não seria possível ‘voltar à estaca zero’, onde não houvesse Fundação Renova ou CIF. Dentro dessa justificativa, para garantir o sistema de assessorias técnicas seria necessário embarcar na proposta de sistema de governança proposta. Nesse processo o TACG acaba por herdar uma série de vícios e fragilidades criados pelo TTAC.

Em segundo lugar, há também a limitada capacidade institucional dos técnicos do MP em propor sistemas de participação. Como procuradores e promotores não necessariamente têm a formação para tal trabalho, e como as negociações prescindiram da participação direta das organizações das pessoas atingidas, as instâncias participativas criadas ficaram bastante limitadas. Ao que parece, o MP apesar de seu esforço, apenas conseguiu emular as formas de participação com as quais estava familiarizado: as audiências públicas (adotado no formato dos Comitês Locais) e a democracia representativa ou democracia participativa institucionalizada (adotada nas Câmaras Regionais, no Conselho Curador da Fundação Renova, Conselho Consultivo, CIF e Câmaras Técnicas da CIF)³². Essa escolha deixou em aberto, por exemplo, questões associadas à participação das comunidades tradicionais, uma vez que o TACG faz apenas uma vaga referência à Convenção 169 da OIT.

Portanto, é preciso levar em conta que o TACG é uma tentativa de institucionalizar a mobilização e a participação. Apesar dessa institucionalização ser importante e necessária, ela não precisa nem deve ser a única estratégia utilizada pelas comunidades atingidas. Ela é uma das formas possíveis que pode ser somada a outras, tais como envolvimento da opinião pública, manifestações, mobilização do direito etc.

Olhando questões específicas do texto do TACG é possível perceber que ele apresenta uma série de ambiguidades; além disso, não é claro e nem rigoroso no

³² Para uma discussão mais aprofundada, conferir Losekann (2018).

sentido de permitir um desenho institucional simples (com atores e funções claras). O texto carece de precisão para que as pessoas saibam o que podem fazer e a quem devem recorrer. Um texto complexo demais, que apresenta uma estrutura extremamente intrincada, dificulta a compreensão do todo, o repasse de informações, e a avaliação de seu funcionamento.

Ainda, a complexidade de sistema e problemas observados pode gerar um problema já observado nos territórios, a fadiga da participação. As pessoas vão ter que aderir a um modelo de participação complexo para que consigam a reparação do desastre, e isso além de não ser necessariamente justo pode ser desestimulante quando traz poucas perspectivas de ganhos. Por exemplo, quem será o fiel da balança em casos de clássicos impasses ou problemas de difícil acesso à participação e representação? Exemplos que podem ser mencionados incluem: mulheres, negros, crianças, idosos, pobres, LGBTI, por serem demasiadamente vulneráveis na estrutura social. Da mesma forma, como superar divergências entre comunidades que já estão tensionadas?

Além disso, a variedade de concepções de participação que aparecem no texto do acordo traz insegurança sobre o que se deseja com a participação. Quais expectativas e objetivos a participação deve responder? Outro elemento que precisa ser considerado, é que o acordo coloca grande parte da responsabilidade na própria capacidade do MP e DP de continuarem acompanhando o caso. Todavia, ainda existe um controle insuficiente sobre essas instituições e muita personificação, de forma geral a atuação e o envolvimento dependem mais de uma decisão pessoal do defensor, promotor ou procurador, ao invés da responsabilidade institucional de garantir o os direitos das pessoas.

Por fim, porém não menos importante, o TACG apresenta problemas de planejamento. A implementação do acordo não possui nem cronograma nem método e a ausência de tais elementos pode comprometer significativamente os resultados a serem alcançados. Tais falhas aumentam ainda mais os desafios para a implementação de uma estrutura tão complexa.

Referências

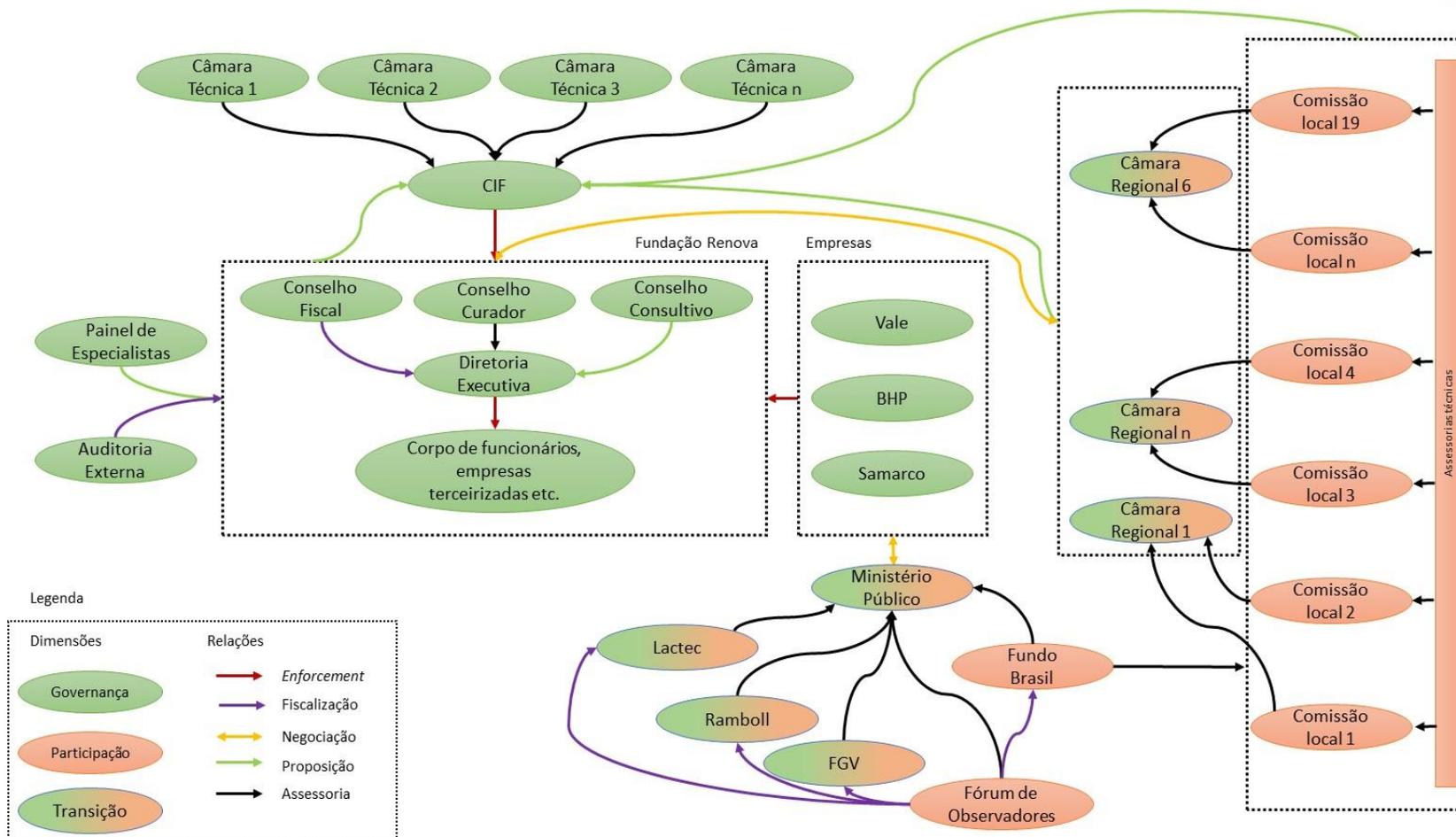
- Bronz, D. (2016). *Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria.
- CH2M Hill. (2017). *Plano de manejo de rejeito*. São Paulo: Fundação Renova.
- Chandrasekhar, D., Zhang, Y., & Xiao, Y. (2014). Nontraditional participation in disaster recovery planning: Cases from China, India, and the United States. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 373-384.
- Coelho, T. P., Milanez, B., & Pinto, R. G. (2016). A empresa, o Estado e as comunidades. In M. Zonta & C. Trocate (Eds.), *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco / Vale / BHP Billiton* (pp. 183-227). Marabá: Editorial iGuana.

- Curato, N. (2018a). Beyond the spectacle: slow-moving disasters in post-Haiyan Philippines. *Critical Asian Studies*, 50(1), 58-66.
- Curato, N. (2018b). From authoritarian enclave to deliberative space: governance logics in post-disaster reconstruction. *Disasters*.
- Dewey, J., & Rogers, M. L. (2012). *The public and its problems: An essay in political inquiry*: Penn State Press.
- Franco Júnior, M. P. (2018). *Decisão (autoriza contratação FGV)*. Belo Horizonte: Juízo Federal da 12a. Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais.
- Habermas, J. (2003). *Direito e democracia: entre a facticidade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Losekann, C. (2018, 09 Ago). A participação como um problema para as instituições de justiça. *Jota*. Acessado em: 18 Set 2018, Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-participacao-como-um-problema-para-as-instituicoes-de-justica-09082018>
- Mines and Communities. (2017, 12 Abr 2017). Social organizations launch Public Notice of Repudiation to Vale and BHP Billiton. Acessado em: 18 Set 2018, Disponível em: <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=13615>
- Ministério Público Federal. (2018, 25 Jun). Linha do Tempo. *Caso Rio Doce - Atuação do MPF*. Acessado em: 18 Set 2018, Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo>
- Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Estado do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, . . . Fundação Renova. (2018). *Termo de Ajustamento de Conduta*. Belo Horizonte.
- Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). *Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)*. Belo Horizonte.
- Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). *Termo de Ajustamento Preliminar*. Belo Horizonte.
- Parreiras, M. (2018, 26 Jan 2018). Promotores proíbem FGV de medir danos causados pela tragédia de Mariana para Samarco. *em.com.br*. Acessado em: 18 Set, Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/01/26/interna_gerais,933744/promotores-proibem-fgv-de-medir-danos-no-rio-doce-para-samarco.shtml
- Rousseff, D. (2016, 02 Mar 2016). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta entre a União, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e a Samarco Mineradora S/A - Brasília/DF. *Palácio do Planalto*. Acessado em: 17 Set 2018, Disponível em: [43](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-</p></div><div data-bbox=)

rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-de-termo-de-ajustamento-de-conduta-entre-a-uniao-os-estados-de-minas-gerais-e-do-espirito-santo-e-a-samarco-mineradora-s-a-brasilia-df

- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- 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.
- Zhour, A. (2008). Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23(68), 97-107.

Figura 1: Esquema ilustrativo da relação instâncias criadas pelo TACG



Fonte: Os autores a partir de Ministério Público Federal et al. (2018); Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al. (2017); Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al. (2017); União et al. (2016).

O papel das Assessorias Técnicas no TAC Governança

Tatiana Ribeiro de Souza¹
Karine Gonçalves Carneiro²

Resumo

A partir das negociações decorrentes da assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), novos acordos foram sendo feitos. Dentro do escopo do Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar, as Assessorias Técnicas (ATs) passaram a ser incorporadas como um direito das pessoas atingidas nos documentos que disciplinam os processos de reparação. Elas foram ainda detalhadas no TAC Governança. Todavia, as diversas instâncias criadas e/ou mantidas pelo TAC Governança burocratizam os acessos e os caminhos a serem percorridos pelas pessoas atingidas, no que tange à possibilidade de proposições para alteração e criação de programas para a reparação integral. Ainda que contando com o apoio das ATs, as pessoas atingidas terão que dispender uma enorme quantidade de tempo e esforço para alcançarem efetivamente a reparação dos danos que sofreram.

Palavras-chave

Termo de Ajustamento de Conduta, Rio Doce, Governança, Assessoria Técnica

1 Introdução

Aproximadamente quatro meses após o maior desastre sociotécnico³ e ambiental do Brasil e o maior do mundo envolvendo barragens – o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG, ocorrido no dia 05 de novembro de 2015 –, foi celebrado entre as empresas Samarco Mineração S. A., Vale S. A. e BHP Billiton Ltda., – responsáveis pelo desastre – e os governos da União e dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em março de 2016, um Termo de Transação e Ajustamento de

¹ Professora Doutora do Departamento de Direito (DEDIR/UFOP) e do Programa de Pós-Graduação em Direito “Novos Direitos, Novos Sujeitos” (PPGD/UFOP), da Universidade Federal de Ouro Preto, e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP). E-mail: tati.rib@hotmail.com

² Professora Doutora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DEARQ/UFOP) e do Programa de Pós-Graduação em Direito “Novos Direitos, Novos Sujeitos” (PPGD/UFOP) da Universidade Federal de Ouro Preto; e pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (GEPSA/UFOP). E-mail: carneirokari@gmail.com

³ Utilizaremos, neste artigo, o termo desastre sociotécnico – tal qual utilizado por Zhouri, Oliveira, Zucarelli, e Vasconcelos (2018, p. 40), com o intuito de “ênfatisar um processo deflagrado para além de uma avaria ou erro meramente técnico, remetendo-nos, assim, às falhas da governança ambiental, produtoras de novos padrões de vulnerabilidade que expuseram, de fato, a população ao risco” – e ambiental. Mesmo quando for utilizada apenas a palavra desastre, é neste contexto que as autoras compreendem o ocorrido.

Conduta (TTAC) como proposta para as reparações dos danos causados pelo rompimento da barragem e que vem, desde então, sendo utilizado para a implementação dos programas dessas reparações negociados em uma das Ações relativas ao caso.

As críticas que se seguiram à assinatura do TTAC partiram de campos e atores variados – movimentos sociais, grupos de pesquisa, ambientalistas, órgãos governamentais e as próprias pessoas atingidas pelo desastre, etc. – e tinham em comum, dentre outros aspectos, a denúncia da ausência das pessoas atingidas em sua construção assim como a falta de desenhos de participação que pudessem integrar essas pessoas a instâncias de discussão, proposição e deliberação de programas e propostas para a reparação integral dos danos oriundos do rompimento da barragem.

Essas críticas, que ocorreram após a assinatura do TTAC, acabaram por gerar um novo Acordo, o Termo de Ajustamento de Conduta – Governança (TAC-Governança), que visa a alteração do processo de governança que já vinha sendo implementado, o aprimoramento de mecanismos de participação das pessoas atingidas no sistema de governança e o estabelecimento de um processo de negociação para a repactuação dos programas previstos no TTAC. Trata-se do quarto acordo relacionado ao desastre de Fundão, considerando que o TTAC foi o primeiro deles (sem a participação das pessoas atingidas e sem a adesão por parte do Ministério Público e das Defensorias Públicas), seguido do Termo de Ajustamento Preliminar – TAP (segundo acordo) e seu respectivo Termo Aditivo (terceiro acordo), ambos celebrados com o Ministério Público, mas sem a participação das pessoas atingidas.

Na Cláusula Centésima Segunda do TAC-Governança (a primeira das Disposições Finais), há o reconhecimento de que seu conteúdo não invalida os Acordos anteriores (TTAC, TAP e Termo Aditivo ao TAP), naquilo que for compatível com as suas disposições. Dessa forma, os processos de reparação dos danos decorrentes do desastre de Fundão são disciplinados pelo TAC-Governança e suplementarmente pelo TTAC, TAP e Termo Aditivo ao TAP.

2 Uma questão de “princípios”

As Assessorias Técnicas (ATs) passaram a ser incorporadas como um direito das pessoas atingidas nos documentos que disciplinam os processos de reparação apenas a partir do Termo Aditivo ao TAP. Mesmo se tratando de um requisito indispensável para a garantia da reparação integral dos danos sofridos e para o acesso à Justiça, o direito das pessoas atingidas a uma assessoria técnica da sua confiança e livre escolha, custeada pelas causadoras dos danos, ainda não é um direito formalmente reconhecido em lei.

Diante da falta de marco regulatório do direito das pessoas atingidas à assessoria técnica, não foi nenhuma surpresa que as empresas – Samarco, Vale e BHP Billiton – vinculassem no TTAC (Cláusula 37) a garantia de assistência jurídica gratuita aos atingidos às futuras parcerias com as defensorias públicas e a OAB, transferindo um ônus que é seu para o Estado e para os próprios atingidos. Além de externalizarem parte do seu ônus, ao vincularem a assistência jurídica gratuita aos atingidos a um serviço custeado pelo Estado ou pelos próprios atingidos, as empresas responsáveis

pelas reparações dos danos reduziram a assessoria técnica aos serviços advocatícios, impedindo que elas contassem com a prestação de serviços de outros profissionais, indispensáveis para a avaliação dos danos que sofreram e para a proteção dos seus interesses.

A primeira menção às ATs no TAC-Governança é feita nos “considerandos” do Acordo (considerandos 11 e 12), que atribuem a sua contratação aos termos do Aditivo ao TAP, como parte do trabalho a ser feito por uma entidade técnica contratada na qualidade de *expert* do Ministério Público. Trata-se do Fundo Brasil de Direitos Humanos, entidade indicada à Força Tarefa Rio Doce⁴, do Ministério Público Federal, pelo Grupo de Trabalho⁵ constituído em 2017 para tratar do Eixo Socioeconômico do TAP, que o recomendou em substituição à empresa INTEGRATIO, que havia sido prevista no TAP como a entidade responsável por esse eixo⁶.

O trabalho do Fundo Brasil, de seleção das entidades a serem contratadas para atuarem como assessorias técnicas das pessoas atingidas ao longo da Bacia do Rio Doce, exclui os municípios mineiros de Mariana, Barra Longa e suas adjacências (Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado e Distrito de Xopotó), que já se encontravam com as respectivas assessorias técnicas contratadas ou em vias de contratação. Na data da homologação do TAC-Governança, os demais territórios afetados pelo desastre de Fundão estavam em processo de seleção de ATs pelo Fundo Brasil.

Embora as ATs não sejam mencionadas na Cláusula Primeira do TAC-Governança, que trata do objeto do acordo, é imprescindível destacar que o Acordo se destina a três grandes tarefas: alterar o processo de governança previsto no TTAC; aprimorar os mecanismos de participação das pessoas atingidas na implementação do TTAC e do TAC-Governança; e estabelecer um processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas de reparação. Dessa redação se infere que nenhum dos objetos do TAC-Governança poderá ser alcançado legitimamente sem que antes se tenha garantido a Assessoria Técnica às pessoas atingidas, pois esta é condição *sine qua non* tanto para a reparação integral, quanto para a participação das pessoas atingidas e qualquer negociação no âmbito do desastre de Fundão.

⁴ A Força Tarefa Rio Doce do Ministério Público Federal “é formada por procuradores da República que estão na linha de frente da investigação na primeira instância da Justiça Federal de Minas Gerais. Foi designada pelo procurador-geral da República Rodrigo Janot através da Portaria PGR/MPF n.953, de 13 de novembro de 2015” (Ministério Público Federal, 2018).

⁵ Após a reação crítica ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) celebrado pelo Ministério Público Federal com as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, em janeiro de 2017, foi realizado um workshop no dia 10 de março de 2018, pelo Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), a fim de se propor soluções aos problemas identificados no referido Termo. Durante o workshop foi sugerida a criação de um Grupo de Trabalho (GT), de caráter consultivo, cuja finalidade seria construir uma alternativa para o Eixo Socioeconômico do TAP e possibilitar a participação da sociedade civil nesse processo construtivo. Foram realizadas 11 reuniões do GT, com a participação de 19 entidades. (Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2018).

⁶ Nas negociações que se seguiram, entre a Força Tarefa e as Empresas, a contratação do Fundo Brasil (FB) – para atuar na coordenação do Eixo Socioeconômico para o MP, passou a ser vinculada à contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por imposição das empresas, atribuindo a esta a elaboração do diagnóstico socioeconômico.

Outra disposição de relevo é a Cláusula Segunda, que incorpora os princípios dos Acordos anteriores (TTAC, TAP e Termo Aditivo ao TAP) aos princípios do TAC-Governança. A relevância dessa disposição se deve à prevalência dos princípios sobre as regras, de modo que em caso de conflito entre normas igualmente válidas para os processos de reparação, a interpretação adequada será aquela que preservar os princípios (normas mais abrangentes) em detrimento das regras (normas de aplicação específica).

A hipótese de conflito entre disposições dos documentos que tratam dos processos de reparação no caso do desastre de Fundão, é bastante factível, tendo em vista que estão em vigor quatro acordos (TTAC, TAP, Termo Aditivo ao TAP e TAC de Governança) celebrados em circunstâncias muito distintas e marcados por conflitos de interesses. Ademais, as normas não contêm em si todas os elementos capazes de fazê-las inteligíveis, de modo que a sua interpretação é determinante para o resultado que será produzido por meio da sua aplicação.

Conforme determina a Cláusula Centésima Segunda do TAC-Governança, observar-se-á primordialmente, em caso de conflito entre os Acordos, o que está disposto no TAC-Governança. Todavia, em se tratando de divergência entre as partes no cumprimento dos quatro acordos, caso não solucionada de forma consensual, esta será decidida pelo juízo da 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais⁷, que é o foro competente para as questões relativas ao desastre de Fundão.

É exatamente nesse ponto, da necessidade de se conferir a melhor interpretação aos acordos em casos de divergências normativas ou administrativas, que reside a importância dos princípios, que devem orientar todas as decisões que sejam tomadas no seu âmbito de incidência. Portanto, por mais abstratas que possam parecer, as normas principiológicas serão determinantes nos momentos mais delicados da implementação dos acordos e, por isso não se deve olvidar que os princípios previstos no Termo Aditivo ao TAP, que se referem às assessorias técnicas, são de observância obrigatória.

3 Assessoria técnica e participação

O TAC-Governança tem como um dos seus objetivos o aprimoramento de mecanismos de “efetiva participação” (embora não esteja claro o que isso significa) das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em todas as etapas e fases do TTAC e dele mesmo, como explicita o item II da Cláusula Primeira.

A fim de dar cumprimento ao objetivo da participação das pessoas atingidas no sistema de governança do desastre de Fundão, o TAC de Governança reservou um capítulo específico para disciplinar a matéria (Capítulo III), distribuindo entre cinco artigos e seus respectivos parágrafos, as normas gerais de participação, com menção expressa sobre o papel a ser desempenhado pelas Assessorias Técnicas para esse fim.

De acordo com o Parágrafo Segundo da Cláusula Quarta do TAC-Governança,

Fica assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das ASSESSORIAS TÉCNICAS para o acompanhamento e/ou comparecimento

⁷ Cláusula Centésima Terceira, Parágrafo Segundo do TAC de Governança.

nas instâncias ou momentos de deliberação e debate que entenderem pertinentes, nos termos deste ACORDO (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 6).

Na melhor interpretação do dispositivo supra citado, as pessoas atingidas têm o direito de comparecerem acompanhadas por profissional designada/o pela Assessoria Técnica a qualquer encontro com quaisquer das partes do acordos vigentes ou órgãos integrantes do sistema de governança do desastre de Fundão, seja ele deliberativo ou não.

Em razão do que dispõe a norma acima referida, o desatendimento à solicitação de pessoa atingida para que seja acompanhada por profissional técnico habilitado para a sua assessoria em encontros relacionados aos processos de reparação, pode ensejar a nulidade da sua participação e por consequência do encontro em si. Essa norma deve ser interpretada no melhor interesse das vítimas do desastre, impedindo que apenas a sua presença seja suficiente para se configurar a “efetiva participação”, requerida pelo acordo como condição de legitimidade dos processos decisórios.

Ainda no tocante ao regime de participação no sistema de governança, o TAC-Governança (Ministério Público Federal et al., 2018) prevê, na Cláusula Quinta, que nas discussões sobre os Programas, Projetos e Ações, entre a Fundação Renova e as pessoas atingidas, estas deverão estar assistidas pelas Assessorias Técnicas. Desse modo, as negociações para fins de reparação devem ser antecedidas pela implementação das Assessorias Técnicas, sob pena de se considerarem nulas tais negociações por colocarem as pessoas atingidas em condição de desequilíbrio (na defesa dos seus interesses) em relação às empresas.

Por fim, o que se conclui dos termos do TAC-Governança quanto à atuação das Assessorias Técnicas, em face da participação das pessoas atingidas nos processos de negociação das reparações, é que sempre que requerido o apoio das ATs pelas pessoas atingidas, o atendimento a tal pedido torna-se condição de validade do debate ou deliberação, por força da Cláusula Quarta, Parágrafo Segundo, que assegura tal apoio. Além disso, nas discussões entre as pessoas atingidas e a Fundação Renova, sobre os Programas, Projetos e Ações, aquelas deverão ser assistidas pelas ATs, conforme prevê a Cláusula Quinta, reforçando a imprescindibilidade das Assessorias Técnicas e a sua implementação como requisito de validade para as negociações das reparações.

4 As Assessorias Técnicas no Sistema de Governança

A engenharia institucional desenvolvida para exercer a governança dos processos de reparação do desastre de Fundão, em substituição ao modelo originário instituído pelo TTAC, constitui-se de cinco órgãos ou instâncias consultivas e/ou deliberativas, além da Fundação Renova, e envolve uma série de atores: as pessoas atingidas, nelas incluídas os povos e comunidades tradicionais; as empresas responsáveis pela reparação integral dos danos; os órgãos do Ministério Público (MPF, MPMG e MPES), das Defensorias Públicas (DPU, DPES e DPMG) e de governo (União e os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo); os *experts* contratados (pelas empresas e pelo MP); as Assessorias Técnicas e os observadores (sociedade civil e grupos acadêmicos).

No tocante aos órgãos/instâncias previstos no TAC-Governança, encontram-se: as Comissões Locais de Pessoas Atingidas; o Fórum de Observadores; as Câmaras Regionais; o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas. Todos com as diretrizes de funcionamento e atribuições estabelecidas pelo TAC-Governança, incluindo o papel das Assessorias Técnicas em cada um deles, o que passamos a analisar.

4.1 ATs e as Comissões Locais

No âmbito das Comissões Locais, consideradas interlocutoras legítimas em nome das pessoas atingidas, as Assessorias Técnicas aparecem como apoio necessário para sua constituição. O Parágrafo Segundo da Cláusula Oitava do TAC-Governança (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 7), determina que “a composição e o funcionamento das COMISSÕES LOCAIS serão estabelecidos pelas pessoas atingidas, sendo respeitada a sua auto-organização, **com o apoio das respectivas ASSESSORIAS TÉCNICAS**” (grifo nosso), colocando as ATs como condição primeira para que se organizem as Comissões Locais, oferecendo o suporte profissional necessário para que as pessoas atingidas preservem da melhor forma os seus interesses.

Por essa razão, nenhuma atividade da Fundação Renova estará em conformidade com o sistema de governança “participativo” acordado enquanto não forem instituídas as Assessorias Técnicas. De acordo com o TAC-Governança, a constituição e instalação das Comissões Locais deverá ser concluída nos seis primeiros meses contados da homologação judicial do TAC-Governança, o que ocorreu em 08 de agosto de 2018. Se as Comissões Locais devem ser precedidas pela instalação das ATs, podemos concluir que a contratação das entidades que desempenharão a assessoria técnica das pessoas atingidas ao longo da Bacia do Rio Doce deve ocorrer em tempo hábil para que um dos seus primeiros trabalhos seja o apoio técnico para a criação das Comissões Locais até o dia 08 de fevereiro de 2019.

Em termos de atribuições das ATs, relacionadas às Comissões Locais, podemos dividir em três tipos: 1- o apoio técnico para a instituição das Comissões Locais e elaboração dos seus respectivos Regimentos Internos (Cláusulas Oitava e Décima Sexta); 2- o suporte técnico para que as Comissões Locais desempenhem as suas atribuições (Cláusulas Décima e Décima Quinta); 3- a articulação com as pessoas atingidas e os *experts* do Ministério Público para indicar cursos de formação das pessoas atingidas para a Fundação Renova, nos termos do Parágrafo Quinto da Cláusula Oitava do TAC-Governança⁸.

Por fim, o TAC de Governança estabelece a especificidade das Assessorias Técnicas que atuarão junto às Comissões Locais das etnias indígenas, que deverão estar articuladas com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), com o MPF e a DPU. Nesses casos, a contratação das ATs, além de seguir as regras gerais estabelecidas pelos acordos vigentes para os processos de reparação, deverá seguir termo de referência emitido pela FUNAI, considerada a realização de consultas prévias, livres

⁸ Trata-se da previsão de “cursos e treinamentos, que serão por ela [Fundação Renova] custeados, para garantir às pessoas atingidas a possibilidade de participar de processo de formação voltada à elaboração e gestão participativa de políticas públicas, ao monitoramento e controle social que garantam a recuperação e gestão sustentável da bacia do Rio Doce (...)” (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 7).

e informadas a cada uma das comunidades indígenas, e submeter a aprovação do seu corpo técnico também à FUNAI, conforme determina a Cláusula Décima Sétima do TAC-Governança (Ministério Público Federal et al., 2018).

4.2 ATs e o Fórum de Observadores

Das 10 cláusulas que dispõem sobre o Fórum de Observadores no TAC- Governança, duas fazem referência às Assessorias Técnicas, sendo a primeira delas quanto à vedação à participação simultânea no Fórum de Observadores e nas Assessorias Técnicas direta ou indiretamente. Embora a redação da Cláusula Vigésima Primeira não seja precisa, sabe-se que aqueles que fizerem parte do Fórum de Observadores não poderão atuar nas Assessorias Técnicas enquanto estiverem vinculados a ele. Da mesma forma que aqueles que estiverem atuando nas assessorias técnicas não poderão integrar o Fórum de Observadores, pois o texto assim estabelece:

CLÁUSULA VIGÉSIMA PRIMEIRA. Os integrantes e as entidades que vierem a compor o FÓRUM DE OBSERVADORES não poderão atuar como assistentes técnicos ou entidades técnicas ou serem por eles subcontratados enquanto estiverem vinculados ao mencionado fórum. Da mesma forma, entidades ou seus representantes que estiverem atuando como assistentes ou entidades técnicas ou seus subcontratados não poderão integrar o FÓRUM DE OBSERVADORES.

PARÁGRAFO ÚNICO. No caso das pessoas físicas integrantes do FÓRUM DE OBSERVADORES, diretamente ou por meio de entidades contratadas para esse fim, a restrição de atuação prevista no *caput* será estendida pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses subsequentes ao seu respectivo desligamento (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 10).

A falta de precisão a que nos referimos, deve-se à utilização da expressão “assistentes técnicos ou entidades técnicas” para tratar da incompatibilidade com a atuação no Fórum de Observadores. Todas as vezes que o TAC-Governança se refere às Assessorias Técnicas, essa expressão aparece destacada por letras maiúsculas, entretanto, na Cláusula Vigésima Primeira, isso não acontece. Da mesma forma, a redação da cláusula em referência não especifica a quem os assistentes técnicos ou entidades técnicas aos quais ela se refere presta tal assistência, persistindo a dúvida sobre a amplitude da vedação.

Considerando o texto do TAC-Governança como um todo, a melhor interpretação que se pode dar à redação da Cláusula Vigésima Primeira é a de que a vedação se refere exclusivamente às Assessorias Técnicas, pois nenhum outro ator envolvido na governança é tratado como “assistente técnico” ou “entidade técnica”. Dessa forma, a redação do parágrafo único também pode ser interpretada da seguinte forma: as entidades que integrem o Fórum de Observadores e queiram atuar como Assessoria Técnica ou juntamente com ela, devem antes se desincompatibilizar, desvinculando-se do fórum, entretanto, as pessoas que tiverem representado tais entidades no Fórum de Observadores somente poderão atuar junto às Assessorias Técnicas, a qualquer título, após o prazo de 24 meses.

A outra referência às Assessorias Técnicas no capítulo destinado ao Fórum de Observadores (Cláusula Vigésima Terceira) é feita para indicar que após a sua instalação, bem como a das Comissões Locais, as pessoas atingidas poderão

apresentar outra forma de participação no Fórum de Observadores. Esse dispositivo deixa clara a possibilidade de, sob a coordenação das ATs, as pessoas atingidas interferirem na dinâmica da governança estabelecendo maior ou menor grau de inserção nas suas instâncias.

4.3 ATs e as Câmaras Regionais

As Câmaras Regionais, assim como o Fórum de Observadores, foram uma inovação trazida pelo TAC-Governança, pois tal figura não consta nem do TTAC nem do TAP ou do seu Termo Aditivo. Previstas em número de seis, as Câmaras Regionais são apresentadas como “fóruns de discussão, de organização participativa das pessoas atingidas e de interlocução e composição com a Fundação [Renova]” (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 11).

A exemplo da previsão do apoio prestado pelas Assessorias Técnicas para que as pessoas atingidas modifiquem sua forma de participação no Fórum de Observadores, o capítulo destinado à regulamentação das Câmaras Regionais prevê o mesmo apoio para que as pessoas atingidas definam a forma de participação nessa instância deliberativa do sistema de governança (Cláusula Trigésima Quarta).

O apoio das Assessorias Técnicas às pessoas atingidas no que tange às Câmaras Regionais pode ser dividido em três modalidades: na definição da forma de atuação das pessoas atingidas nas Câmaras Regionais (Cláusula Trigésima Quarta); no exercício das atribuições destinadas a tais câmaras (Cláusula Trigésima Quarta, Parágrafo Quarto); e na articulação entre as Câmaras Regionais para fins de instituição de um fórum de articulação e discussão (Cláusula Trigésima Quinta).

As disposições que estabelecem as atribuições das Assessorias Técnicas para o funcionamento das Câmaras Regionais deixam clara não apenas a importância das assessorias no apoio às pessoas atingidas, mas o grau de complexidade institucional criado pelo TAC-Governança, fazendo parecer que seria necessária dedicação exclusiva das pessoas atingidas para que pudessem se dedicar às atividades destinadas às negociações das reparações a que têm direito. A quantidade de órgãos e instâncias discursivas e deliberativas previstas no TAC-Governança, deixam dúvidas sobre a eficiência e celeridade do modelo de governança adotado.

4.4 ATs e o Comitê Interfederativo

O Comitê Interfederativo (CIF) foi constituído conforme previsão no TTAC (Cláusula 6, XX), como instância externa e independente da Fundação Renova, para “interlocução permanente com a FUNDAÇÃO, e para definir prioridades na implementação e execução dos PROJETOS, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados” (União et al., 2016, p. 20).

Contudo, o TAC-Governança trouxe inovações na composição do Comitê Interfederativo, que fora previsto originariamente como instância a ser formada exclusivamente por representantes do Poder Público⁹ (Cláusula 242, Parágrafo

⁹ A composição originária do Comitê Interfederativo, prevista no TTAC, Cláusula 244, estabelecia a participação dos seguintes membros: dois representantes do Ministério do Meio Ambiente; dois outros representantes do Governo Federal; dois representantes do Estado de Minas Gerais; dois representantes do Estado do Espírito Santo; dois representantes dos municípios de Minas Gerais

Primeiro, do TTAC). De acordo com as disposições do TAC-Governança (Cláusula Trigésima Sexta), foram acrescentados à composição do Comitê Interfederativo: um técnico indicado pela Defensoria Pública e três pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Como se depreende da redação da Cláusula Trigésima Sexta do TAC- Governança, a participação das pessoas atingidas no Comitê Interfederativo pode ser feita por meio de integrante das respectivas Assessorias Técnicas, que são os profissionais reconhecidos pelos acordos que regem os processos de reparação como legítimos representantes técnicos dos interesses das pessoas atingidas. Para que se efetive tal atuação, no entanto, o TAC-Governança condiciona a indicação de técnicos (para ocupar a cadeira de representação das pessoas atingidas no CIF) aos requisitos previstos na cláusula 1.1.9 e 1.1.9.1 do Termo Aditivo ao TAP, que são os seguintes princípios:

1.1.9. Respeito aos conceitos de capacidade técnica, idoneidade e independência técnica na escolha e atuação das entidades responsáveis pela execução dos trabalhos relativos ao eixo socioeconômico.

1.1.9 .1. Por independência técnica entende-se: (i) livre acesso a dados, atas, relatórios, documentos relacionados às ações dos eixos socioeconômico e socioambiental; (ii) livre acesso a territórios, comunidades, povos e populações, nos termos da legislação e observadas as disposições do TAP e deste Aditivo; (iii) desenvolvimento do trabalho sem influência externa, com vistas a alcançar os resultados, conclusões e recomendações sólidas e baseadas no melhor conhecimento científico; (iv) disponibilização de informações e documentos relacionadas ao trabalho, observado o disposto neste Aditivo; e (v) divulgação livre, pública e de forma inalterada dos resultados, conclusões e recomendações do trabalho, assegurando a todas as partes interessadas acesso igual e justo à informação, observado o disposto neste Aditivo (Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda, 2017, p. 3).

Por fim, as disposições do TAC-Governança relativas ao CIF, determinam que a definição das pessoas atingidas, ou dos técnicos por elas indicados, para a sua composição seja feita pelas comissões de atingidos já constituídas e em funcionamento, até que sejam criadas todas as Comissões Locais e suas respectivas Assessorias Técnicas (Cláusula Trigésima Sexta, Parágrafo Sétimo).

4.5 ATs e as Câmaras Técnicas

As Câmaras técnicas foram previstas no TTAC (Cláusula 244, Parágrafo Décimo Segundo) como “câmaras temáticas”, criadas por iniciativa do CIF, podendo ser compostas por representantes de órgãos ou entidades públicas, quando necessário, consideradas as respectivas competências institucionais. No TAC-Governança, por sua vez, as Câmaras Técnicas são descritas como:

Órgãos técnico-consultivos instituídos para auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a

afetados pelo Rompimento da Barragem; um representante dos municípios do Espírito Santo afetados pelo Rompimento da Barragem; e um representante do CBH-Doce.

execução, com base em critérios socioeconômicos, socioambientais e orçamentários, de PROGRAMAS, PROJETOS e AÇÕES impostas pelo TTAC e pelo presente ACORDO, sem prejuízo das atribuições legais dos órgãos que as compuserem (Ministério Público Federal et al., 2018, p. 15).

Considerando a previsão de participação das pessoas atingidas em todas as etapas e fases do TTAC e do TAC-Governança, como condição de legitimidade para os processos decisórios, a Cláusula Quadragésima Quarta do TAC-Governança, assegura às pessoas atingidas a indicação de dois membros titulares e dois membros suplentes em cada uma das Câmaras Técnicas. O TAC-Governança assevera, no entanto, que a exigência de formação técnica para os representantes indicados para as Câmaras Técnicas não se estende para as pessoas atingidas.

Os pontos relevantes da regulamentação dada pelo TAC-Governança para as Câmaras Técnicas, que se relacionam com as Assessorias Técnica, são basicamente dois: a possibilidade, se assim o desejarem, de que as pessoas atingidas estejam acompanhadas das Assessorias Técnicas durante a sua participação nas Câmaras Técnicas; e a inexistência de prejuízo à remuneração das Assessorias Técnicas diante da vedação de remuneração aos membros das Câmaras Técnicas (Cláusula Quadragésima Segunda).

Para que se efetive a garantia de participação das pessoas atingidas nas Câmaras Técnicas, bem como do apoio das Assessorias Técnicas, o TAC-Governança determina, na Cláusula Quadragésima Quarta, que tal participação se dará sob a forma que as pessoas atingidas decidirem adotar, exigindo-se apenas a comunicação prévia.

4.6 ATs e a Fundação Renova

A participação das pessoas atingidas em todas as etapas e fases dos processos de negociação, prevista como um dos objetos do TAC-Governança, fez com que também houvesse a alteração na estrutura da Fundação Renova, que teve o seu Conselho Consultivo acrescido de mais dois membros e a composição alterada, a fim incluir novos representantes e aumentar a participação das pessoas atingidas, o que envolve a atuação das Assessorias Técnicas, como se verá mais adiante.

De acordo com a Cláusula 219 do TTAC, o Conselho Consultivo da Fundação Renova seria composto por 17 membros, distribuídos entre indicações, em número previamente estabelecidos, do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-DOCE), da Comissão Interministerial para Recursos do MAR (CIRM), de instituições de ensino e pesquisa ou especialistas com notório conhecimento e das “comunidades impactadas”¹⁰.

Considerando as alterações introduzidas pelo TAC-Governança na estrutura do Conselho Consultivo da Fundação Renova, tem-se a redução nas indicações do CBH-DOCE e das instituições acadêmicas; a extinção da indicação feita pela CIRM;

¹⁰ A expressão “comunidades impactadas” vem sendo rechaçada pelos críticos ao TTAC, por não corresponder à forma de identificação corrente entre as vítimas do desastre, que se reconhecem como “atingidas”. Tende-se, dessa forma, a utilizar a palavra “impactada” para se referir aos territórios e coisas e “atingidas” para se referir às pessoas e comunidades.

o acréscimo de dois representantes das pessoas atingidas; além de novas modalidades de indicação.

Como se verifica na Tabela 1, a participação das pessoas atingidas na composição do Conselho Consultivo da Fundação Renova, acrescida de mais duas cadeiras, veio acompanhada de uma referência às Assessorias Técnicas, que precisam ser implementadas para que sejam feitas as devidas indicações.

Tabela 1: Composição do Conselho Consultivo da Fundação Renova

Indicações previstas no TTAC	Indicações previstas no TAC- Governança
5 (cinco) pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce - CBH-DOCE	04 (quatro) representantes indicados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce - CBH-Doce, preferencialmente dentre as entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia
2 (dois) pela Comissão Interministerial para Recursos do MAR – CIRM	02 (dois) representantes de organizações não governamentais, sendo (i) 01 (um) atuante da área marinha, indicado pelo CIF, e (ii) 01 (um) atuante na defesa dos direitos socioambientais na área atingida, indicado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO, ouvido o FÓRUM DE OBSERVADORES
5 (cinco) representantes de instituições de ensino e pesquisa ou especialistas com notório conhecimento, indicados da seguinte maneira: a) 1 (um) pelo Ministério Público Federal - MPF; b) 1 (um) pelos Ministérios Públicos Estaduais do Espírito Santo e de Minas Gerais; c) 2 (dois) pelo Conselho de Curadores da FUNDAÇÃO; e d) 1 (um) pelo COMITÊ INTERFEDERATIVO.	03 (três) representantes de instituições acadêmicas, sendo (i) 01 (um) indicado pela FUNDAÇÃO, (ii) 01 (um), pelo CIF e (iii) 01 (um), pelo MINISTÉRIO PÚBLICO
5 (cinco) representantes das comunidades impactadas, sendo três do Estado de Minas Gerais e dois do Estado do Espírito Santo, indicados pelo COMITÊ INTERFEDERATIVO.	07 (sete) pessoas atingidas, por elas indicadas na forma que entenderem adequada após a implementação das COMISSÕES LOCAIS e suas respectivas ASSESSORIAS TÉCNICAS
	02 (dois) representantes de entidades atuantes na área de Direitos Humanos, sendo (i) 01 (um) indicado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO e (ii) 01 (um) indicado pela DEFENSORIA PÚBLICA
	01 (um) representante de entidades atuantes na área de Desenvolvimento Econômico indicado pela FUNDAÇÃO

Fonte: Adaptado de Ministério Público Federal et al. (2018); União et al. (2016)

A regra de transição adotada, até que sejam implementadas tanto as Assessorias Técnicas quanto as Comissões Locais, está prevista no Parágrafo Primeiro da Cláusula Quadragésima Oitava, que atribui às comissões de atingidos já constituídas a tarefa de fazer as indicações dos representantes das pessoas atingidas no Conselho Consultivo da Fundação Renova, sendo 4 do Estado de Minas Gerais e 3 do Estado do Espírito Santo.

Em relação às alterações na estrutura da Fundação Renova, feitas pelo TAC-Governança, a única que interfere nas atribuições diretas das Assessorias Técnicas é aquela relativa à composição do Conselho Consultivo, especificamente no que toca à participação das pessoas atingidas. Tal alteração deverá ser feita no prazo de seis meses, contados a partir da homologação do acordo (Cláusula Quadragésima Quarta, Parágrafo Quarto), vale dizer até 08 de fevereiro de 2019, mantendo a tarefa de auxiliar na indicação dos representantes das pessoas atingidas para a composição do Conselho Consultivo da Fundação Renova, para as comissões de atingidos e Assessorias já atuantes nos territórios.

4.7 ATs e a Câmara de Repactuação

O TAC-Governança prevê um processo de repactuação dos Programas de reparação previstos no TTAC, sem que isso impeça acordo entre as partes, com a participação das pessoas atingidas, que alterem ou incluam programas ou medidas específicas de reparação (Cláusula Nonagésima Quarta, Parágrafo Terceiro). Essa ressalva é de significativa relevância e deve ser evocada pelas pessoas atingidas e suas respectivas Assessorias Técnicas todas as vezes em que houver resistência por parte dos representantes da Fundação Renova em dar tratamento diferenciado a situações particulares, sob a alegação de que os procedimentos estão limitados ao processo de repactuação.

Embora de acordo com a Cláusula Nonagésima Quinta, Parágrafo Segundo, o prazo para o processo de repactuação seja de 24 meses, contados da homologação do TAC e sujeito a prorrogação por igual período mediante acordo entre as partes, a Cláusula Nonagésima Oitava determina que tal processo somente terá início após a implementação das Assessorias Técnicas e das Comissões Locais, o que tem previsão de ser concluída nos seis primeiros meses também contados da homologação judicial do TAC-Governança. Nesse sentido, ainda que tenha previsão de realização em até 24 meses após a homologação, o processo de repactuação provavelmente só terá início após o dia 08 de fevereiro de 2019.

Vale ainda destacar que para o desenvolvimento do processo de repactuação, está prevista a criação de uma Câmara de Repactuação, a ser criada em até oito meses após a homologação do TAC-Governança, que poderá contar com câmaras temáticas, integrada por representantes indicados pelas partes do acordo e, se assim desejarem, dois representantes das pessoas atingidas. Assim como previsto para as demais instâncias do sistema de governança, a participação das pessoas atingidas na Câmara de Repactuação deverá ser apoiada pelas respectivas Assessorias Técnicas, conforme assegura o Parágrafo Único da Cláusula Nonagésima Sétima.

5 Regras de custeio e as Assessorias Técnicas no sistema de Governança

De acordo com a Cláusula Quinquagésima Quinta, Parágrafo Quarto, o tratamento dos valores despendidos com o custeio das Assessorias Técnicas será aquele definido no TAP e no Termo Aditivo ao TAP, incluindo as atribuições previstas no TAC-Governança. No entanto, mesmo que o seu custeio esteja definido em outros documentos, as Assessorias Técnicas têm atribuições previstas no TAC-Governança relacionadas com o custeio dos gastos e despesas das pessoas atingidas, para a formação do “Orçamento Atingidos”, como é denominado na Cláusula Sexagésima Terceira.

O Capítulo XII do TAC-Governança, que é dedicado às regras de custeio dos órgãos externos à Fundação Renova (CIF, Câmaras Técnicas, Comissões Locais, Câmaras Regionais e Fórum de Observadores), denomina as despesas com a participação das pessoas atingidas no sistema de governança de “CUSTEIO ATINGIDOS”, considerando-se as despesas com viagem, hospedagem e alimentação para participarem das reuniões previstas.

A sistemática prevista para o “custeio atingidos” deve resultar em um “orçamento atingidos” anual, que terá início com a informação por parte das Comissões Locais, até agosto de cada ano, para o Fundo Brasil, das atividades necessárias para: 1) a sua manutenção e funcionamento, bem como das Câmaras Regionais; e 2) a sua participação no CIF e nas Câmaras Técnicas. O passo seguinte será o cálculo dos valores necessários para a consecução das atividades informadas pelas Comissões Locais e o seu envio, até setembro de cada ano, para a Fundação Renova.

O detalhamento das regras do “custeio atingidos” pode ser encontrado nas cláusulas sexagésima segunda a sexagésima sétima do TAC-Governança. No entanto, cumpre ressaltar o papel atribuído às Assessorias Técnicas na sistemática adotada pelo acordo, que é de apoiar as Comissões Locais na definição do regulamento próprio para disciplinar os limites, a prestação de contas e os critérios das despesas de suas reuniões e de seus membros, assegurada a isonomia de tratamento e atendidas as peculiaridades locais.

Quanto a essas ressalvas, da isonomia de tratamento e respeito às peculiaridades locais, o TAC-Governança adota como critério as regras praticadas pela administração pública e as utilizadas nas políticas de viagem da Fundação Renova para os seus empregados, devendo prevalecer a regra que for mais benéfica para seus usuários, vedado o pagamento de diárias.

Por fim, a Cláusula Sexagésima Quinta, estabelece regras de transição para o “orçamento atingidos” de 2018 e 2019, tendo em vista que a homologação do Acordo ocorreu em 08 de agosto de 2018, impossibilitando o cumprimento das regras de custeio tanto para ano em curso, quanto para o exercício seguinte. Para o período de 2018 a 2019, o TAC-Governança estabelece que o Fundo Brasil considere: 1) as atividades a serem realizadas pelas Comissões Locais já constituídas até então, bem como por aquelas em processo de constituição; 2) o histórico dos custos referentes às atividades praticadas pelas Comissões Locais já instituídas; 3) a atualização desses valores pelo IPCA; e 4) as peculiaridades das Comissões Locais a serem constituídas.

6 A homologação judicial do TAC-Governança e do Termo Aditivo ao TAP e o conflito jurídico/político em torno das Assessorias Técnicas

A homologação do TAC-Governança foi realizada juntamente com a do Termo Aditivo ao TAP, no dia 08 de agosto de 2018 – quase três anos após o desastre –, na Justiça Federal de Belo Horizonte, em uma “Sessão Solene de Conciliação”. Após examinar os pedidos de homologação, o juízo da 12ª Vara proferiu sentença conjunta, homologando integralmente o TAC-Governança e parcialmente o Termo Aditivo ao TAP, fazendo, em relação a este, “ressalvas judiciais”, sob o argumento de tratarem-se de “balizas interpretativas”.

O conteúdo decisório relacionado ao Termo Aditivo ao TAP foi resumido na Sentença como o acordo por meio do qual os signatários

“(…) definiram as questões relacionadas ao seu desenho institucional e os *experts* correspondentes, incluindo a contratação das assessorias técnicas aos atingidos, a realização de audiências públicas e de oitivas prévias, tal como determinado no Termo de Ajustamento Preliminar - TAP. Em substituição à *INTEGRATIO*, as partes indicaram como *experts* o FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS e a FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV, os quais hão de atuar integrada e coordenadamente” (Brasil, 2018b, p. 2).

Depois de esclarecer que a decisão homologatória foi antecedida de prazo para que os demais legitimados processuais admitidos na Ação Civil Pública se manifestassem sobre o Termo Aditivo, o magistrado acrescentou que resolveu o “impasse” envolvendo a contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), autorizando, com ressalvas, a sua efetivação. Sobre este ponto, vale destacar que o “impasse” ao qual se referiu o magistrado foi gerado após a Promotoria das Fundações do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) não autorizar a contratação da FGV pela Samarco, para avaliar os danos socioeconômicos causados pelo desastre de Fundão, em razão do flagrante conflito de interesses devido às relações existentes entre a Vale e a FGV, que inclusive possuía um representante da mineradora em sua curadoria.

A maneira pela qual o juízo da 12ª Vara considerou ter resolvido o conflito de interesses na contratação da FGV para produzir diagnóstico que implicará em despesas para a Vale, com quem mantém relações institucionais, foi vedando às empresas réis (Samarco, Vale e BHP) que, sem a sua prévia e expressa autorização: celebrem novos contrato de locação, ou mesmo termos aditivos ou prorrogações àqueles já vigentes; realizem qualquer tipo de doação ou subvenção à FGV; ou que integrem, componham ou participem de comissão, composição interna ou órgão diretivo dela.

O convencimento do magistrado acerca da capacidade de neutralizar, por meio de medidas restritivas temporárias, o conflito de interesses existente entre o trabalho a ser realizado pela FGV e as suas ligações econômicas com a Vale, pode ser constatado na determinação de que tais restrições fossem expressamente consignadas no contrato entre a Samarco e a FGV, conferindo o prazo de 15 dias para que contrato celebrado entre elas fosse aditado e apresentado em juízo. Pelo teor da decisão, o

juízo supôs que a suspensão temporária dos negócios entre entidades historicamente parceiras (Vale e FGV) será suficiente para garantir que a entidade que produzirá o referido diagnóstico (e que possui relações econômicas com a responsável pelos custos dessa reparação) será totalmente imparcial ao realizar o diagnóstico sobre danos socioeconômicos gerados e, conseqüentemente, seus custos.

Em relação ao conteúdo do Termo Aditivo ao TAP, especialmente sobre os princípios nele consignados, a decisão homologatória ressalta a existência de sintonia entre o documento e as normas internacionais que regem os Direitos Humanos, razão pela qual ele é considerado na sentença como um “documento jurídico avançado”. De um modo geral, o Termo Aditivo é considerado pelo magistrado como apto a cumprir os seus propósitos, entretanto, ele alega que “algumas observações/ressalvas se fazem necessárias em relação ao enquadramento/interpretação de determinadas cláusulas e normas, pois tal como formulado, não comporta homologação integral” (Brasil, 2018b, p. 5). De acordo com a sentença, as cláusulas que estão “a demandar revisão e controle judicial” são as que tratam da contratação das assessorias técnicas às pessoas atingidas, particularmente as que estabelecem os requisitos mínimos que as equipes e entidades devem preencher para atuarem na atividade de assessoria técnica.

Na visão do magistrado, existem dois problemas nas cláusulas que estabelecem os requisitos mínimos para a contratação das equipes e entidades que prestarão a assessoria técnica às pessoas atingidas: a ausência de critérios claros para a comprovação do tempo de existência da entidade (que deverá ser de no mínimo três anos) e a insuficiência do critério que visa a independência das equipes e entidades contratadas.

Em relação à inexistência de critérios claros sobre a comprovação do tempo de existência da entidade, o magistrado determina expressamente que tal comprovação “exige prova documental, idônea de dúvidas, nos termos da legislação civil” (Brasil, 2018b, p. 7), entretanto, veda a utilização de declarações unilaterais e testemunho como meio de prova.

Com relação à alegada “insuficiência” do critério que visa a independência das pessoas que integram as equipes e entidades contratadas para prestar assessoria técnica às pessoas atingidas, alega o magistrado que a exigência de independência em relação às empresas (tendo em vista a vedação da contratação de entidade que tenha celebrado contrato com as empresas réis nos últimos três anos) deve se estender às entidades não empresariais, nos seguintes termos: “Se é verdade que as assessorias técnicas devem ser independentes em relação às Empresas (cláusula 7.3, alínea "b"), o mesmo deve ocorrer em relação a agremiações partidárias, ONGs e movimentos sociais/religiosos” (Brasil, 2018b, p. 8).

Entretanto, ao proibir a contratação de pessoas ligadas a agremiações partidárias, ONGs e movimentos sociais/religiosos, a decisão não apenas contraria o que foi acordado pelas partes no próprio Termo Aditivo, e que foram anteriormente enaltecidos pelo magistrado, como não encontra amparo legal e constitui ofensa à Constituição. Ao impedir que membros de agremiações partidárias, ONGs, movimentos sociais e religiosos integrem as equipes de assessoria técnica às pessoas atingidas, a decisão homologatória fere direitos constitucionais fundamentais

(Brasil, 1988), tais como: a liberdade de manifestação do pensamento, sem qualquer restrição, sendo vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (art. 5º, IV, e 220, §2º); não ser privado de direito por motivo de crença religiosa ou convicção filosófica ou política (art. 5º, VIII); a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX); a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais a que a lei estabelecer (art. 5º, XIII); a liberdade de associação (art. 5º, XVII). Os direitos constitucionais ofendidos pela sentença homologatória também estão previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica (OEA, 1969), tais como: liberdade de consciência e religião (art. 12); liberdade de pensamento e de expressão (art. 13); direito de reunião (art. 15); liberdade de associação (art. 16). Destarte, a decisão está sujeita ao controle de constitucionalidade e de convencionalidade, o que deveria conduzir à sua reformulação.

Além de ofender direitos fundamentais, a vedação imposta pela sentença homologatória, para a contratação de integrantes das assessorias técnicas, afasta as/os técnicas/os, que correspondem ao grupo de profissionais com maior número de defensores de direitos humanos e experiência com comunidades/povos vulnerabilizados. Diante disso, afastar esse perfil de profissional contraria os princípios adotados pelo Termo Aditivo, tais como: a centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador de todas as atividades e medidas adotadas; a preocupação com a utilização de linguagem acessível e adequada às condições e à realidade das comunidades atingidas (que só poderá ser alcançada por meio da atuação de profissionais com experiência em áreas de conflito socioambiental); a observância ao direito fundamental à liberdade de associação e organização; a importância das relações sociais das pessoas atingidas na avaliação dos seus danos (Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda, 2017).

Ademais, não se pode impor às equipes a serem contratadas para assessorar as pessoas atingidas restrições que não são observadas nas contratações feitas pela Fundação Renova, que, na prática, atua no interesse das rés, embora estejam legalmente sujeitas ao controle estatal para que não se desvie da sua finalidade. O rigor que se exige para a contratação das assessorias técnicas também não se observa no critério adotado para admitir a contratação da FGV, que estará sujeita a restrições nas suas ligações político/econômicas apenas durante o período de prestação de serviços como *expert* para o Ministério Público.

Se por um lado “a ninguém deve ser dado o direito de aproveitar-se ou mesmo beneficiar-se do Desastre de Mariana para [...] difundir e/ou propagar sua crença ou sua ideologia política, ou, ainda, capitalizar-se financeiramente” (Brasil, 2018b, p. 8), como propõe o magistrado, por outro lado, de ninguém pode ser subtraído o direito de expressar e manter a sua crença ou ideologia política. Enquanto a vedação imposta pela sentença homologatória não encontra respaldo legal, os direitos que se veem ameaçados por esta decisão encontram amparo constitucional e internacional, por meio dos tratados de Direitos Humanos.

Mesmo passados quase dois meses da homologação do Termo e apesar das críticas – tanto por parte de acadêmicos quanto de assessorias técnicas já implementadas e de movimentos sociais – direcionadas às ressalvas a ele adicionadas, a decisão do juízo da 12ª vara se mantém. Ainda, se considerarmos a homologação do Termo de Acordo para a disponibilização de Assessoria Técnica Independente nos municípios de Rio Doce/MG, Santa Cruz do Escalvado e Distrito de Xopotó – datado de 17 de setembro de 2018 – há indícios de que, apesar dos interpostos de esclarecimentos recebidos em juízo como embargos de declaração no intuito de alterar/extinguir as ressalvas interpretativas/aditivas, não haverá alteração desse cenário. Na homologação, o juízo ressalta, referindo-se à homologação do TAP: “Naquela oportunidade, fiz consignar que: (...) Como condição jurídica para homologação das cláusulas 7.2, 7.3 e 7.4 estabeleço, nesta oportunidade, ressalvas jurídicas, a fim de ter-se o resguardo pleno (e não parcial) da independência das assessorias técnicas” (Brasil, 2018a, p. 2).

Entretanto, a imparcialidade das assessorias técnicas não está fundada na isenção política e religiosa dos seus integrantes, mas na independência deles em relação às empresas réis. Por essa razão, o processo de escolha e contratação das assessorias técnicas não pode obedecer aos requisitos arbitrários e inconstitucionais determinados pelo juízo da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, sob pena de se aprofundar o desequilíbrio entre as pessoas atingidas e as empresas causadoras dos danos, além de se configurar decisão *ultra petita*¹¹, que deverá ser reduzida aos limites do pedido.

7 Considerações finais

Se as reflexões e análises realizadas neste artigo pontuam, por um lado, um desenho institucional de grande complexidade no que tange à criação e à implementação das ATs, por outro lado, nos remete à necessidade de verificar as implicações destes processos nos territórios. Esta é uma tarefa para ser explorada em oportunidade posterior, mas ressaltamos que as experiências que temos acompanhado até o presente momento como pesquisadoras, na cidade de Barra Longa – onde a Associação Estadual de Desenvolvimento Ambiental e Social (AEDAS) foi escolhida, pelas pessoas atingidas do município, como Assessoria Técnica –, apontam para uma utilização estratégica do TAC-Governança, pela Fundação Renova, como forma de postergar decisões que poderiam, pelo conteúdo do próprio Termo, ser tomadas nos territórios.

A conclusão a que podemos chegar é que as diversas instâncias criadas e/ou mantidas pelo TAC-Governança (Comissões Locais, Câmaras Regionais, Fórum de Observadores, Comitê Interfederativo, Câmaras Técnicas e Câmara de Repactuação) burocratizam os acessos e os caminhos a serem percorridos pelas pessoas atingidas, no que tange à possibilidade de proposições para alteração e criação de programas para a reparação integral. Mesmo contando com o apoio das Assessorias Técnicas, as pessoas atingidas terão que dispendir uma enorme quantidade de tempo e esforço para alcançarem efetivamente a reparação dos danos que sofreram.

¹¹ Diz-se de julgamento que concede além do que foi pedido, mais do que foi solicitado pelo autor da ação.

Referências

- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília.
- Brasil. (2018a). *Homologação judicial do Termo de Acordo para disponibilização de assessoria Técnica Independente nos Municípios de Rio Doce/MG, Santa Cruz do Escalvado e Distrito de Xopotó*. Belo Horizonte.
- Brasil. (2018b). *Sentença Conjunta/ Homologação Judicial/ Termo Aditivo e TAC Governança*. Belo Horizonte: Justiça Federal 12ª Vara Cível/Agrária de Minas Gerais.
- Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (2018). Rompimento da barragem de Fundão. Acessado em: 12 Out 2018, Disponível em: <https://rompimentodabarragemdefundaoftmpmg.wordpress.com/eixo-socioeconomico/>
- Ministério Público Federal. (2018). Força tarefa Rio Doce do Ministério Público Federal. Acessado em: 12 Out 2018, Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/equipe-responsavel>
- Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Estado do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, . . . Fundação Renova. (2018). *Termo de Ajustamento de Conduta*. Belo Horizonte.
- Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). *Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)*. Belo Horizonte.
- OEA. (1969). *Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)*. São José da Costa Rica: Organização dos Estados Americanos.
- 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.
- Zhour, A., Oliveira, R., Zucarelli, M., & Vasconcelos, M. (2018). O desastre no Rio Doce: entre as políticas de reparação e a gestão das afetações. In A. zhour (Ed.), *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil* (pp. 37-74). Marabá: Editorial iGuana.