



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

GOVERNANÇA PARA A GESTÃO DOS EFEITOS DO DESASTRE EM MARIANA: AVANÇOS, DIFICULDADES E DESAFIOS

ROMEU MENDES DO CARMO, SUELY ARAÚJO

GT 1 TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E GOVERNANÇA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.

Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Governança para a Gestão dos Efeitos do Desastre em Mariana:

Avanços, dificuldades e desafios

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

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

Introdução

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

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

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

Diante da tragédia e da complexidade dos danos gerados, houve necessidade de se firmar acordo extrajudicial entre a Samarco, Vale e BHP Billiton, e entidades governamentais federais e estaduais, estabelecendo as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas. O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi assinado em 02/03/2016, definindo o escopo da atuação dos signatários, o que abrange 42 programas, os quais estão sendo implementados na área impactada na bacia do rio Doce¹.

A partir do acordo, foi criado um sistema de governança que inclui o Comitê Interfederativo (CIF), envolvendo mais de setenta organizações públicas federais, estaduais e municipais, e a Fundação Renova, uma organização privada com dedicação exclusiva ao processo de reparação e compensação, mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem. É importante ressaltar que, em 25.06.2018, foi firmado um termo de ajustamento de conduta complementar sobre a governança de resposta do desastre (TAC-Gov.), que passou a contar com a participação também da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos atingidos².

Este trabalho descreve e analisa criticamente a governança interfederativa instituída pelo TTAC em resposta ao desastre do rompimento da barragem de Fundão em Mariana, apontando os avanços alcançados, as dificuldades enfrentadas e os complexos desafios que ainda têm de ser vencidos.

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

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

¹ Recuperado de <http://www.ibama.gov.br/cif/ttac>

² Recuperado de http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf

Além dessa introdução o artigo traz as seguintes seções: referencial teórico; metodologia adotada; resultados alcançados e considerações finais, e por fim as referências bibliográficas e o apêndice I com a análise dos dados.

Referencial teórico

Sociedade de risco

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

Evidencia-se, dessa forma, que a experiência de segurança³ baseia-se, em geral, no equilíbrio entre confiança e risco aceitável. “Tanto em seu sentido factual quanto em seu sentido experimental, a segurança pode se referir a grandes agregações ou coletividades de pessoas – até incluir a segurança global – ou de indivíduos” (Giddens, 1991, p. 37).

Desastres e aprendizado direcionado a políticas públicas

A constatação no rompimento da barragem de Fundão (assim como no caso da barragem B1 em Brumadinho) é que o desastre que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado com o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas e o monitoramento pós-licenciamento ambiental. Ou seja, para reduzir o desastre é fundamental a vigilância para o cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos (Carmo, Anazawa & Bonatti, 2015).

Assevera-se dessa forma a relevância da afirmação de Birkland (2009), ao comentar: Que as lições aprendidas por desastres são documentos fantasiosos. Ressalvando que isto não é verdade em todos os casos. Porém, a tendência geral é no sentido de produzir tais documentos sobre um desastre e que, dado esse aprendizado, não replicará seus erros.

O autor alerta ainda que o aprendizado efetivo advindo de desastres é geralmente o resultado de atividade intensiva de investigação e estudo. Nessa perspectiva, o

³ Pode-se definir "segurança" como a situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado (Giddens, 1991, p. 37).

aprendizado não deve ser visto como um resultado ou um objetivo do processo, mas considerado uma atividade contínua dentro do contexto político. As oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos extremos e, portanto, ganham nível de atenção que os eventos rotineiros não oferecem (Birkland, 2009).

Nesse diapasão, torna-se imperioso a superação das falhas de coordenação que desperdiçam esforços e recursos, cabendo a ressalva de Peters (1998 como citado em Souza, 2018, p. 8) ao afirmar que:

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

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

Governança e governança colaborativa

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

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

Por isso, é imperiosa a alegação de Stoker (2004 como citado em Ansell & Gash, 2008) de que a governança diz respeito à tomada de decisão coletiva que inclui atores públicos e privados. A governança colaborativa é, portanto, um tipo de governança na

qual atores públicos e privados trabalham coletivamente de maneiras distintas, usando processos particulares, a fim de estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos (Ansell & Gash, 2008).

Com essa compreensão, Koontz (2005 como citado em Abreu & Gomes, 2018), assevera que a colaboração é caracterizada por diversos *stakeholders* trabalhando juntos para resolver um conflito ou desenvolver e promover uma visão compartilhada. As relações entre os *stakeholders* colaborativos são baseadas em valores públicos e organizacionais, e as regras sociais coletivas apoiam seus ganhos coletivos (Freeman, 1984 como citado em Abreu & Gomes, 2018).

Metodologia

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

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

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

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

Integrantes do CIF instituído pelo TTAC	Integrantes do CIF instituído pelo TAC-GOV
2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente, sendo 1 do Ibama	2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente, sendo 1 do Ibama
2 (dois) representantes do Governo Federal	2 (dois) representantes do Governo Federal
2 (dois) representantes do estado de Minas Gerais	2 (dois) representantes do estado de Minas Gerais

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

Fonte: TTAC e TAC-Gov.

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

Com essas premissas, optou-se por desenvolver um estudo de caso singular e específico de cunho qualitativo, utilizando fontes secundárias, através de pesquisa bibliográfica e documental. Posteriormente, foram estruturadas as entrevistas semiestruturadas, ancoradas nos temas descritos abaixo (Quadro 2), que conduziram à estruturação da descrição da coleta dos dados e das análises para, por fim, apresentar os resultados.

Quadro 2 – Temas explorados nas entrevistas

▪ Criação de uma Fundação
▪ Sistema de Governança do CIF
▪ Adoção do Modelo de Governança Colaborativa
▪ Processo Decisório e os Impactos do TAC-Gov
▪ Transparência e Geração de Conhecimento
▪ Prestação de Contas (<i>Accountability</i>)

Fonte: Dados da pesquisa.

Seleção dos entrevistados

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

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

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

Quadro 3 – Perfil dos entrevistados

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

Fonte: Dados da pesquisa.

Análise dos dados

No Apêndice I, os dados coletados são expostos por entrevistado.

Resultados

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

Criação de uma fundação

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

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

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

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

Sistema de Governança do CIF

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

Quanto à viabilidade do sistema de governança com a criação do CIF, seis entrevistados convergiram na perspectiva de sua viabilidade, considerando-a relevante e necessária. O ex-dirigente da Fundação Renova, não o julgou viável, porque, de seu ponto

de vista, perdeu-se o senso de urgência em razão da multiplicidade de atores envolvidos. Por sua vez, um dos analistas ambientais do Ibama entendeu que a sua viabilidade é parcial, justificando que foi boa a ideia da criação do CIF para fazer a gestão institucional e sua concepção, porém a inserção do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o papel de Presidente e protagonista, em sua visão, foi um grande equívoco, ponderando que há distanciamento do problema por parte dos órgãos de Brasília.

No tocante à efetividade, seis entrevistados consideraram que esse objetivo não foi alcançado principalmente pelo atraso nas indenizações dos atingidos, os quais foram prejudicados devido à ausência de decisão, notadamente, no Conselho Curador.

Adoção do modelo de governança colaborativa

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

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

Processo decisório e os impactos TAC-Gov

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

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

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

Transparência e geração de conhecimento

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

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

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

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

Prestação de contas (*accountability*)

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

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

A Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson, afirmou que o sistema de governança necessitaria de outro tipo de auditoria, que proporcionasse melhor uso por parte do CIF. Essa percepção foi corroborada pelo ex-Presidente da Fundação Renova,

Roberto Waack, que considerou o principal problema residir na identificação do que deveria ser auditado e, a partir dessa definição do escopo, estabelecer indicadores que pudessem refletir todo o processo.

Considerações finais

Este artigo buscou trazer uma breve descrição e fazer uma análise crítica a respeito de como está funcionando o sistema de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana, apresentando informações acerca de sua aplicação, os avanços, as dificuldades e os complexos desafios a serem vencidos. Trata-se de abordagem sintética, na qual se procurou aplicar o olhar da governança e da governança colaborativa.

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

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

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

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

Referências

ABREU, W. M. D.; GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos *stakeholders* e das ações de orçamento aberto. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, jul/ago. 2018.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 18, n.4, p. 543-571. 2008.

BECK, U. **Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Trad. de Marian Toldy e Teresa Toldy. ed. 70. Lisboa, 2015.

Birkland, T. A. Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. **Journal of Contingencies and Crisis Management**. v. 17, n.3. set. 2009. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5973.2009.00575>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Rompimento da Barragem de Brumadinho. **Relatório Final**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/cpi/cpibruma/RelatorioFinal.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

CARMO, R. L., ANAZAWA, T. M.; BONATTI, T. F. Mariana. 2015 – Reflexões sobre um Desastre. **Revista Jurídica Consulex**. São Paulo, p. 455. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015_-_Reflexoes_sobre_um_desastre>. Acesso em 29 jun. 2020.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo, UNESP, 1991. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta TTAC**. Belo Horizonte, 02 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Termo de Ajustamento de Conduta – Governança TAC-Gov**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac-governanca.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2020.

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

SANTOS, C. K. N. **Governança Colaborativa na Educação Ambiental: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano, São Paulo**. (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciência e Humanidades, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015-184433/pt-br.php>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília, Enap, p. 72. 2018. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordenacao%20de%20politic%20publicas.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Apêndice I – Análise dos dados

Quadro 4 – Criação de uma Fundação

Entrevistados	Criar uma fundação privada, foi a melhor solução?
A	Respondeu que o melhor modelo será sempre o que conseguir um compromisso efetivo das empresas e que independe de ser uma fundação.
B/C/D/G/H	Entenderam que a escolha do modelo foi acertada, sendo a única saída pela urgência das respostas que o desastre exigia.
E	Respondeu que não e que o caminho deveria ser mais simples, com a criação de uma fundação mista, com participação do poder público e capital privado.
F	Afirmou que seria muito mais difícil se o próprio CIF fizesse essa interlocução. Porém, declarou não ter segurança para defender como modelo ideal.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 5 – Sistema de Governança do CIF

Entrevistados	O sistema de governança que culminou com a criação do CIF se mostrou complexo, viável e efetivo?
A/B/C/D/F/G	Consideraram que o sistema já nasceu complexo pela multiplicidade de atores e sobretudo pela forma de atuação da Fundação e o Conselho Curador. Porém entenderam como viável. Quanto à efetividade do CIF, consideraram que foi fragilizada pela postura das empresas mantenedoras, se afastando do modelo colaborativo e com muito <i>marketing</i> e pouca efetividade.
E	Declarou que considera muito complexo, entende que a sua viabilidade é parcial. No que se refere à efetividade do sistema entende que na prática não funcionou.
H	Considerou complexo no início, ponderando que nem todas as câmaras técnicas estavam preparadas para o modelo instituído. Entendeu como viável e efetivo.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 6 – Adoção do Modelo de Governança Colaborativa

Entrevistados	O modelo colaborativo adotado se mostrou viável? Os participantes tinham competência para ter assento no CIF?
A/B/C/D/E	Destacaram que o modelo colaborativo tinha papel bem definido, asseverando que faltou as empresas respeitarem o trabalho das câmaras técnicas e as deliberações do CIF. Sobre a competência, afirmaram que, em sua maioria, eram representantes capazes e alguns com excelentes contribuições.
F	Entendeu ser uma relação conflituosa, principalmente nas ações da Fundação. Quanto à capacidade, considerou-os legítimos (Prefeitos, Secretários Estaduais, Representantes do Governo Federal).
G/H	Afirmaram que tem muitos ajustes a serem feitos. Quanto à competência, declaram que ninguém está preparado para modelo tão complexo. Mas havia pessoas com maturidade e que deram contribuições relevantes.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 7 – Processo Decisório e os Impactos do TAC-Gov

Entrevistados	No processo decisório com a inserção do TAC-Gov, existia ingerência das empresas e dos políticos?
A/B/C	Ressaltaram que havia <i>lobby</i> da Fundação, principalmente com os novos indicados para o CIF. E que a inclusão do Ministério Público, Defensoria Pública e representantes dos atingidos ocorrida em função do TAC-Gov foi tardia e a sua conotação jurídica apenas ampliou o embate, sem efetividade nas entregas.
D	Em sua avaliação, o papel do CIF foi fundamental. Entendeu que o advento do TAC-Gov foi um ganho e um pleito defendido pelos atingidos. Relatou que as ingerências das empresas ou dos políticos eram minimizadas pelo colegiado.
E	Considera que houve um vácuo de deliberação. O CIF, ouvindo muito mais a Fundação, em detrimento das câmaras técnicas. A inserção do Ministério Público e da Defensoria Pública, pode melhorar esse processo. Sobre a ingerência política, afirma que, com certeza, tem.
F	Esclareceu que o CIF, enquanto plenário, teve relação conflituosa. Com relação à ingerência das empresas, respondeu que sim. Além disto, a criação do TAC-Gov trouxe incorporação do Ministério Público, Defensoria Pública e representantes dos atingidos com o fito de ampliar a participação. No que se refere à ingerência política, entendeu que é pouca e com movimentos isolados.
G	Considera que é um processo heterogêneo e de relação tensa. No que se refere ao TAC-Gov, entendeu que demorou, afirmando que, primeiro, porque era difícil para as empresas aceitarem, não havia pessoa jurídica constituída para inserção como os representantes dos atingidos e ficava a indagação: quem manda e quem os representa? No que se refere à ingerência política, afirmou existir.
H	Considerou que havia ingerência das empresas no processo decisório e isso gerava desequilíbrio nas entregas, principalmente porque impactava no pagamento dos atingidos. No que se refere à ingerência política, respondeu que havia tentativas.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 8 – Transparência e Geração de Conhecimento

Entrevistados	Houve transparência nas ações e geração de conhecimento?
A/B	No que se refere à transparência, afirmaram que as reuniões do CIF eram mensais e transmitidas <i>online</i> , gerando-se atas. Com relação à produção de conhecimento, houve dúvida quanto a geração e aproveitamento.
C/D/E/F/G/H	Relataram que as reuniões do CIF ocorriam mensalmente, eram todas documentadas por ata. Entenderam que foi gerado muito conhecimento e lições foram aprendidas, e o entrevistado F destacou os ganhos nos aspectos de atendimento às emergências, e a defesa civil.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 9 – Prestação de Contas (*Accountability*)

Entrevistados	Como ocorre o processo de <i>Accountability</i> ?
A/B/C/D/E/F/G/H	Houve unanimidade sobre a existência de um relatório anual elaborado pelo CIF que declara os resultados das ações. Ressaltaram a existência de uma auditoria externa prevista no TTAC e que consideraram burocrática e sem efetividade.

Fonte: dados da pesquisa.