



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Governança para a Gestão dos Efeitos do Desastre em Mariana:
Avanços, dificuldades e desafios

Romeu Mendes do Carmo

Brasília
2020

Romeu Mendes do Carmo

Governança Para A Gestão Dos Efeitos Do Desastre Em Mariana:

Avanços, dificuldades e desafios

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília

2020

Carmo, Romeu Mendes

A governança para gestão dos efeitos do desastre em Mariana: avanços, dificuldades e desafios/ Romeu Mendes do Carmo – Brasília: 2020

106 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, 2020.

Orientação: Prof. Dra. Suely Mara Vaz de Guimarães

1. Desastre 2. Governança Colaborativa 3. Comitê Interfederativo 4. Fundação Renova 5. Município de Mariana

Romeu Mendes do Carmo

Governança Para A Gestão Dos Efeitos Do Desastre Em Mariana

Avanços, dificuldades e desafios

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 21/07/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Suely Mara Vaz de Guimarães
Instituto Brasiliense de Direito Público - Presidente

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti
Instituto Brasiliense de Direito Público – Membro Interno

Prof. Dra. Ana Alice Biedzicki
Membro Externo

Brasília, julho de 2020

Dedico esta pesquisa a minhas netas Maria Fernanda (MAFE) e Manuela (MANU), para que compreendam o valor do conhecimento e o apliquem na construção de sua própria história.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que está acima de todas as coisas e me tem proporcionado caminhar em vias inimagináveis, sempre alicerçado por novos conhecimentos e experiências que estão fazendo a diferença na minha vida pessoal e profissional.

À Professora e amiga Dra. Suely Mara Vaz de Guimarães, pela disponibilidade, humildade e maestria na arte de ensinar e orientar.

Ao Professor Dr. Pedro Lucas de Moura Palloti, pelos ensinamentos e contribuições valiosas.

À Dra. Ana Alice Biedzicki, que prontamente se colocou à disposição para cooperar e trazer valor ao trabalho.

Aos professores do mestrado, que concorreram com os seus ensinamentos e experiências, tornando esse momento especial.

Aos entrevistados, pela disponibilidade, receptividade e respeito por nosso trabalho.

À minha esposa “Carminha”, pelo amor, apoio, compreensão e incentivo nos momentos mais difíceis.

Aos meus filhos Thiago e Thais, que cresceram acompanhando essa nossa escada da busca do conhecimento. Foi por eles que chegamos até aqui.

À minha nora Larissa e ao genro Tiago, que passaram a compor a nossa família e já incorporaram que o protagonismo advém da formação pautada no conhecimento contínuo.

A meus pais! À “Dona Iva”, que trabalhou incansavelmente a fim de que os estudos fossem a ‘ordem do dia’, e ao “Velho Bena”, *in memoriam*, que não mediu esforços e sempre se mostrou o principal entusiasta das nossas conquistas.

“O conhecimento com experiência é ciência. A experiência do conhecimento é consciência”.

Edgar Morin

RESUMO

Este trabalho 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 os desafios a serem vencidos. Adotou-se a metodologia da abordagem qualitativa. Os dados foram obtidos de forma direta e indireta. Diretamente, a coleta deu-se por entrevistas semiestruturadas com atores que participam e/ou participaram de forma ativa nesse sistema de governança. Indiretamente, os dados foram coletados em documentos cedidos e em publicações pertinentes à pesquisa. A hipótese confirmou-se: o modelo de governança em resposta ao desastre de Mariana tem lacunas que proporcionaram descompasso entre as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas. A pesquisa trouxe dados que demonstraram como os resultados estão aquém do esperado, clarificando que o modelo participativo com representação das instâncias federativas e de muitos 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 como atores relacionados ao processo de implantação do modelo de governança. Conclui-se que se faz necessária a revisão dos acordos realizados e de parte do complexo conjunto de programas em curso, ajustando-se o processo decisório entre o CIF e a Fundação Renova com o fito de proporcionar adequações e ajustes em razão do aprendizado que o modelo gerou, dando celeridade aos processos, sem inibir a diligência participativa.

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

ABSTRACT

This paper describes and critically analyzes the inter-federative governance instituted in response to the disaster of the Fundão dam rupture in Mariana. The focus is on the performance of the Interfederative Committee (CIF) and its technical chambers. It shows how this governance system was created and is working, pointing out advances, difficulties and challenges to be overcome. The methodology of the qualitative approach was adopted. The data were obtained directly and indirectly. Directly, the collection took place through semi-structured interviews with actors who participate and / or participated actively in this governance system. Indirectly, the data were collected in assigned documents and in publications relevant to the research. The hypothesis was confirmed, the governance model in response to the Mariana disaster has gaps that have provided a mismatch between repairs and compensation to the environment and the affected communities. The research brought data that demonstrated how the results are below expectations, clarifying that the participatory model with representation of the federal bodies and many other actors, requires time, learning and maturity. In addition to the deepening of concepts, the research explores the relevant exploration of the interviewees' experience as actors related to the process of implementing the governance model. In conclusion, it is necessary to revise the agreements made and part of the complex set of programs in progress, adjusting the decision-making process between CIF and the Renova Foundation in order to provide adjustments and adjustments that the model's learning generated, speeding up to processes, without inhibiting participatory diligence.

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

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Temas explorados nas entrevistas	53
Quadro 2 – Perfil dos entrevistados.....	53
Quadro 3 – Criação de uma Fundação	90
Quadro 4 – Sistema de Governança do CIF.....	90
Quadro 5 – Adoção do Modelo de Governança Colaborativa	92
Quadro 6 – Processo Decisório e os Impactos do TAC-Gov	93
Quadro 7 – Transparência e Geração de Conhecimento	95
Quadro 8 – Prestação de Contas (<i>Accountability</i>)	97
Tabela 1 – Integrantes do Comitê Interfederativo – CIF (TTAC x TAC-Gov).....	83

LISTA DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
APP	Área de Preservação Permanente
BRF	Barragem de Rejeitos de Fundão
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CIF	Comitê Interfederativo
Conpdec	Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
EY	Ernst & Young
ES	Espírito Santo
FEA	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Gov.	Governança
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos
KM	Quilometragem
M3	Metro Cúbico
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PWC	<i>Princewaterhouse</i>
RH	Recursos Humanos
Sindec	Sistema Nacional de Defesa Civil
Sinpdec	Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil
SP	São Paulo
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAC-Gov	Termo de Ajustamento de Conduta de Governança
TTAC	Termo de Transação e Ajustamento de Conduta
UF	Unidade da Federação
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REVISÃO DE LITERATURA	20
2.1 A SOCIEDADE DE RISCO	20
2.2 DESASTRES E APRENDIZADO DIRECIONADO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	24
2.3 MODELOS DE GOVERNANÇA ESTABELECIDOS APÓS GRANDES DESASTRES	32
2.4 GOVERNANÇA E GOVERNANÇA COLABORATIVA	33
3 METODOLOGIA	46
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	46
3.2 A ESCOLHA DO MÉTODO: JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTOS	47
3.3 ESTRUTURA DA PESQUISA	49
3.4 CONTEXTO DA PESQUISA	49
3.5 PARTICIPANTES DA PESQUISA	50
3.6 INSTRUMENTOS E TÉCNICA DE COLETA DE DADOS	52
3.7 PROCEDIMENTOS DE TRANSCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	54
4 RESULTADOS	55
4.1 RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	55
4.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	55
4.2.1 CRIAÇÃO DE UMA FUNDAÇÃO	55
4.3 SISTEMA DE GOVERNANÇA	57
4.4 GOVERNANÇA COLABORATIVA	60
4.5 GOVERNANÇA E PROCESSO DECISÓRIO	63
4.6 TRANSPARÊNCIA E GERAÇÃO DE CONHECIMENTO	67
4.7 <i>ACCOUNTABILITY</i>	70
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICES	82
APÊNDICE I – DESCRIÇÃO DO CIF E DA FUNDAÇÃO RENOVA	82
Comitê Interfederativo – CIF	82
Fundação Renova	86
APÊNDICE II - RESULTADOS DAS ENTREVISTAS	90
APÊNDICE III - QUESTIONÁRIO	98
APÊNDICE IV - PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS E SOCIOAMBIENTAIS EM RESPOSTA AO DESASTRE DE MARIANA	100

1 INTRODUÇÃO

A introdução desta dissertação está alicerçada em contextualizar o problema identificado e justificar a relevância de se buscar resposta à indagação proposta. O objetivo geral da pesquisa será apresentado, buscando-se a compreensão do problema em foco, bem como os propósitos específicos que serão baliza tanto para a delimitação da análise, como para a linha de corte de não escopo quanto às contribuições esperadas. Por fim, apresenta-se a estrutura da dissertação.

O rompimento da Barragem de Rejeitos de Fundão (BRF), da empresa Samarco, sob o controle acionário da Vale e da BHP Billiton Brasil, aconteceu em 05.11.2015, no município de Mariana (MG), e pode ser apontado como uma das mais graves tragédias socioambientais ocorridas em nosso país e no mundo. Morreram aí dezenove pessoas, em contraponto às 270 mortes ocorridas no desastre do rompimento da barragem B1 da mina Córrego do Feijão, no município de Brumadinho (MG), em 25.01.2019.

Contudo, o volume de rejeitos e a extensão do território atingido foi bem maior na primeira ocorrência em Mariana do que no segundo evento em Brumadinho. 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 670 km. No caso de Brumadinho, foram cerca de 13 milhões de m³.

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, acarretando 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 consideradas ineptas para suplantar os seus desdobramentos. Tende a ser requerida a intervenção de diferentes esferas governamentais e, no caso de estas falharem, em casos excepcionais, a ajuda internacional deve ser acionada (BRASÍLIA, 2017, p. 57).

Na tragédia em foco, ainda houve o agravante de as populações atingidas não terem sido informadas, preparadas e mobilizadas de modo adequado. Nem a Samarco nem as autoridades e órgãos públicos tinham plano de contingência que pudesse prevenir danos ambientais e sociais de um desastre de tamanha dimensão, uma das razões pelas quais a tragédia foi classificada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como violadora de direitos humanos dos atingidos (MINAS GERAIS, 2016, p. 6).

Em semelhante quadro, há tendência à insuficiência e à inabilidade na atuação estatal, que deveria ter como pilares *compliance*¹, gestão de risco, controle e fiscalização efetiva, assim como se desnuda a fragilidade da população atingida, submergida por um modelo de desenvolvimento que tem como premissa o lucro, no caso, advindo da extração mineral. Também se debilita a organização coletiva, a representatividade social e a capacidade política de proteger direitos coletivos e difusos.

Diante da tragédia e da complexidade dos danos gerados, houve necessidade de se firmar um acordo extrajudicial entre a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, além das entidades governamentais federais e estaduais, a fim de estabelecer as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas. O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)² foi assinado em 02/03/2016, definindo o escopo da atuação dos signatários, que abrange 42 programas, os quais estão sendo implementados na área diretamente impactada na bacia do rio Doce³. Salienta-se que alguns programas estão sendo desenvolvidos em áreas indiretamente impactadas.

Nesses programas estão abarcadas ações divididas em duas frentes principais. A primeira é a da reparação em si, voltada a reverter ou diminuir os impactos diretos e indiretos causados pelo rompimento. A segunda é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos gerais causados ao meio ambiente, à vida e ao bem-estar das pessoas. Usando a denominação do TTAC, há programas reparatórios e compensatórios socioeconômicos e socioambientais.

¹ A expressão tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido, ou seja, estar em “compliance” é estar em conformidade com as leis e os regulamentos externos e internos. Disponível em: <https://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar>. Acesso em: 18 set. 2019.

² Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/ttac>. Acesso em: 21 jan. 2020.

³ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/ttac>. Acesso em: 21 jan. 2020.

São exemplos dos programas em curso: programa de manejo dos rejeitos; programa de recuperação da Área Ambiental 1⁴ nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado; programa de recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e áreas de recarga da bacia do rio Doce com controle de processos erosivos; programa de recuperação de nascentes; programa de conservação da biodiversidade aquática, incluindo água doce, zona costeira estuarina e área marinha impactada; programa de melhoria dos sistemas de abastecimento de água; programa de levantamento e de cadastro dos impactados; programa de ressarcimento e de indenização dos impactados; programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira; programa de retomada das atividades aquícolas e pesqueiras; e programa de recuperação e diversificação da economia regional com incentivo à indústria.

A partir do acordo, foi criado um sistema de governança que inclui o Comitê Interfederativo (CIF), o qual envolve mais de setenta organizações públicas federais, estaduais e municipais, e a Fundação Renova, uma organização sem fins lucrativos, resultado do compromisso jurídico formalizado no TTAC, com dedicação exclusiva ao processo de recuperação e de compensação e mantida pelas empresas envolvidas no rompimento da barragem (Samarco, Vale e BHP Billiton).

É importante ressaltar que, em 25.06.2018, foi firmado um termo de ajustamento de conduta complementar sobre a governança de resposta ao desastre (TAC-Gov)⁵, por meio do qual a governança das ações de reparação e compensação passou a contar com a participação também da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos atingidos⁶ (IBAMA, 2018).

Visando garantir controle, eficácia e efetividade aos programas previstos, estabeleceu-se que o CIF funcionaria como instância externa e independente da Fundação, estipulando diretrizes técnicas e garantindo interlocução entre os *stakeholders*⁷. Nesse contexto, busca-se no CIF transcender apurações sobre responsabilidades. O princípio é garantir o

⁴ O TTAC define a Área Ambiental 1 como: as áreas abrangidas pela deposição de rejeitos nas calhas e margens dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, considerando os respectivos trechos de seus formadores e tributários, bem como as regiões estuarinas, costeiras e marinha na porção impactada pelo evento.

⁵ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/ttac-gov>. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁶ Disponível em: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁷ Freeman (1984, p. 46 *apud* ABREU; GOMES, 2018) afirma que “[um] stakeholder de uma organização é (por definição) qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos da organização”. Em geral, um *stakeholder* é aquele que tem poder, urgência e legitimidade, baseado em demandas e expectativas (MITCHELL *et al.* 1997 *apud* ABREU; GOMES, 2018, p. 46).

acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução, tendo como premissa os critérios técnicos dos programas, dos projetos e das intervenções regulamentadas pelo TTAC e pelo TAC-Gov.

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 motivo que impulsionou o desenvolvimento da presente pesquisa foi a relevância da discussão sobre o sistema de governança socioambiental em virtude das condições de insegurança que estão sendo produzidas com desastres ambientais e outros problemas recorrentes nesse campo, gerando um vácuo de responsabilidade que dá espaço a um “*modus operandi*”⁸ de transferir tarefas e se desviar de decisões, as quais podem e devem ser estruturadas para serem trabalhadas no âmbito de processos coordenados com a participação do governo, da iniciativa privada e da sociedade.

A constatação objetiva é de que o desastre em foco, que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado mediante o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas. Ou seja, para evitar o desastre é fundamental a vigilância, tendo em vista o pleno cumprimento dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015, p. 32).

Um passo importante nesse processo é trazer a público, para cada grupo populacional, os riscos a que está exposto. É importante que todos saibam qual é a parte da “Sociedade de Risco” a que estão sujeitos. E, com isso, que possa ser avaliada, de forma individual e coletiva, a possibilidade de enfrentamento desses riscos potenciais (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015, p. 32).

Nessa conjuntura, percebe-se que o processo de amadurecimento social trará em seu bojo tendências relevantes de novas relações de poder, podendo incluir-se a cidadania ambiental, tendo como pilares fundamentais maiores níveis de participação da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, o que pressionará pela criação de modelos de governança, alicerçada na combinação da teoria com a prática.

⁸ Maneira através da qual uma pessoa ou uma associação, empresa, organização ou sociedade, trabalha ou realiza suas ações. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/modus-operandi/>. Acesso em: 10 mar 2020.

Sobre esse tema, Lemos e Agrawal (2006 *apud* CASTRO; HOGENBOOM; BAUD, 2011, p. 6) afirmam: “Entretanto, as enormes discrepâncias entre o discurso e a criação de conhecimento, assim como o projeto institucional e a sua real implementação e monitoramento, representam desafios cruciais”.

Corroborando essa perspectiva, Bevir (2011, p. 2) comenta:

Questões podem manter-se a respeito da natureza da mudança: os governos tornaram-se menos capazes de definir seus rumos ou meramente alteraram as formas de fazerem-no? Ainda assim, a despeito dessas dúvidas e questões, há um amplo consenso de que a “governança” captura uma alteração na teoria e na prática em direção a mercados e a redes.

O modelo interfederativo implantado no caso da tragédia de Mariana não tem precedentes no 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.

Ademais, depois de quatro anos de implementação do modelo CIF/Renova, é relevante indagar se os preceitos de governança estabelecidos estão sendo seguidos com a participação efetiva dos membros nomeados e se o modelo estabelecido é impessoal, se está institucionalizado, ou seja, se as mudanças que, porventura ocorreram na nomeação dos membros do CIF, em especial, em razão das trocas nos governos, impactaram os resultados acordados.

Por fim, acredita-se que a exploração é especialmente relevante no cenário atual de grandes turbulências e transformações em meio a uma nova ordem que se mostra mais complexa, oscilante e volátil. Sistemas de governança adequada contribuirão para a criação e o fortalecimento de ações estratégicas que gerem valor, compatibilizando interesses e aumentando a confiança resultante de práticas éticas dos *stakeholders*.

O estudo de caso é o método de exame empírico sugerido por Yin (2010, p. 39) para desvelar esse tipo de conjuntura, já que “[...] investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”

Nessa perspectiva, a pesquisa busca encontrar resposta para o seguinte problema:

Como tem sido a dinâmica do modelo de governança socioambiental e socioeconômica interfederativa adotado em resposta ao desastre de Mariana, e quais os seus resultados?

Deve ficar claro que o olhar da pesquisa está sobre os resultados do modelo de governança em si, e não sobre a eficácia de cada um dos 42 programas de reparação e compensação em curso por decorrência do TTAC (IBAMA, 2016).

Com essas premissas, o objetivo geral da pesquisa é compreender a implementação do modelo de governança adotado pelo CIF para a gestão dos efeitos do rompimento da barragem de Fundão, com o fito de elaborar uma análise crítica no que diz respeito à aplicação desse modelo de governança que vem atuando na resposta ao desastre de Mariana desde março de 2016, de modo a apontar os avanços, as dificuldades e os desafios que ainda têm de ser vencidos.

Apresentam-se a seguir os objetivos específicos:

- a) Identificar e compreender os instrumentos de governança pactuados no TTAC, firmado em março de 2016, e no TAC de Governança, firmado em junho de 2018;
- b) Verificar se o modelo adotado tem contribuído ou dificultado o alcance dos resultados;
- c) Mapear os atores envolvidos no modelo interfederativo e qual sua linha de atuação, incluindo relações de coordenação e conflito;
- d) Averiguar de que maneira os atingidos podem estar inclusos de forma mais efetiva no modelo de governança;
- e) Descrever e analisar os principais avanços e as dificuldades enfrentadas na formulação e na implementação das ações previstas no TTAC e no TAC de Governança; e
- f) Apontar a possibilidade de melhorias, incluindo proposições e recomendações, em especial no que se refere à atuação do CIF.

Não obstante seja abrangente a análise de um desastre da dimensão que foi o de Mariana, no cenário nacional e até internacional, alguns fatores-chave que delimitam o tema tiveram de ser escolhidos como foco, sem que tenha havido prejuízo da consistência e relevância da pesquisa.

Após essas premissas, a pesquisa enfatiza o modelo de governança socioambiental e socioeconômico para responder ao desastre de Mariana a partir da institucionalização da Fundação Renova e da criação do CIF, que tem o suporte de órgãos técnico-consultivos denominados de câmaras técnicas, bem como de auditoria externa independente.

Dessa forma, a pesquisa utilizará o TTAC, que foi assinado em 02/03/2016, e o TAC-Gov., firmado em 25/06/2018, por serem os instrumentos que regem o acordo entre a Samarco, a Vale e a BHP Billiton e as entidades governamentais federais e estaduais, de modo a estabelecer as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas. Cabe registrar que o acordo extrajudicial entre as partes foi homologado pela Justiça Federal em Minas Gerais imediatamente após a pactuação do TAC-Gov.

A pesquisa está pautada em entrevistas semiestruturadas em profundidade com atores que participam ou participaram de forma ativa no sistema de governança, que inclui o CIF, setenta organizações públicas federais, estaduais e municipais e a Fundação Renova, além da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos atingidos, trazendo suas compreensões e interpretações quanto ao modelo instituído.

Destaca-se que, devido à pandemia do Covid-19, o deslocamento do pesquisador para os estados de ES e MG foi impedido, inviabilizando o contato com algum atingido ou seus representantes para a coleta de dados. Da mesma forma, a pandemia foi fator impeditivo para que se ouvisse o Ministério Público e a Defensoria Pública, em que pesem tentativas por meio de contato telefônico e envio de *e-mails*. Desse modo, as entrevistas ocorreram com membros do CIF que tinham ou têm assento desde o TTAC, bem como ex-dirigentes da Fundação Renova e analistas ambientais que deram suporte.

Para o alcance desse objetivo, a pesquisa contém seis temas norteadores, os quais constituíram os eixos fundamentais na coleta de dados, quais sejam:

- 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; e
- Prestação de Contas (*Accountability*).

Ressalta-se que no propósito deste trabalho não está contida a avaliação dos 42 programas previstos no TTAC, nem dos prejuízos socioambientais ocorridos. A intenção é compreender a dinâmica do modelo de governança socioambiental e socioeconômica interfederativa capitaneado pelo CIF, bem como quais avanços ele tem gerado, ou não, em resposta ao desastre de Mariana. A relação do CIF e a Renova está abrangida, mas não os resultados de cada um dos programas que estão sendo desenvolvidos pela fundação.

Planeja-se, como primeiro passo, dar visibilidade à pesquisa no tocante ao modelo de governança socioambiental e socioeconômica interfederativa em resposta ao desastre de Mariana, analisando a sua dinâmica, bem como os resultados na condução dos programas socioambientais, das indenizações dos atingidos e demais ações previstas no TTAC e no TAC-Gov.

As explorações decorrentes do estudo podem contribuir para a assimilação de conceitos, métodos e experiências dos atores relacionados ao processo de implantação do modelo de governança em resposta ao desastre de Mariana. Pretende-se, assim, clarificar se um modelo pautado em governança colaborativa para responder a um desastre da dimensão e complexidade do ocorrido em Mariana é o melhor caminho a ser trilhado nessas situações, e quais lições aprendidas devem ser absorvidas e documentadas.

Outrossim, ambiciona-se trazer à baila a discussão do deslocamento de raciocínio do individual para o coletivo, que pode gerar a capacidade de coordenar ações que são transversais e percorrem uma miríade de instâncias governamentais, assim como diversos órgãos federais, estaduais e municipais.

Por fim, o objetivo é contribuir para que a adoção de modelos de governança similares ao de Mariana possa robustecer novas tomadas de decisão aderentes ao tema, em específico no uso de evidências apontadas no estudo para o direcionamento de uma política pública eficaz.

Para obter as respostas esperadas, estruturou-se a pesquisa nos capítulos adiante elencados:

Na Introdução traz-se a contextualização e a justificativa do trabalho, destacando-se o problema de pesquisa, além de apontar os aspectos que a tornam relevante. Apresentam-se os

objetivos (geral e específicos), comenta-se sobre a metodologia e a delimitação do escopo da pesquisa. Por fim, enumeram-se as contribuições esperadas e demonstra-se a estrutura da dissertação.

No capítulo 2, o Referencial Teórico, tem-se a fundamentação teórica, extraída a partir de revisão da literatura com o fito de apoiar esta pesquisa e permitir melhor compreensão do objeto de estudo, quando se apresentam os argumentos relacionados à sociedade de risco, desastres e aprendizado direcionado às políticas públicas, modelos de governança estabelecidos após grandes desastres e, finalizando, uma abordagem sobre governança e governança colaborativa.

No capítulo 3 apresenta-se a **Metodologia** empregada para a consecução da pesquisa. Inclui-se nesse ponto também uma breve descrição organizacional do Comitê Interfederativo (CIF) e da Fundação Renova, complementado pelo Apêndice I, por se tratar de elemento relevante para a compreensão dos resultados da pesquisa.

No capítulo 4 demonstram-se os **resultados** da pesquisa.

No capítulo 5 expõem-se a **conclusão** obtida quanto ao objeto da pesquisa e as principais **recomendações** para futuros trabalhos.

Por fim, encerra-se o trabalho com a apresentação das referências utilizadas e com os apêndices.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo traz-se o referencial teórico que formam as premissas orientadoras do trabalho, onde se apresenta um relato sobre a sociedade de risco, os desastres e o aprendizado direcionado às políticas públicas, bem como se busca selecionar as abordagens sobre governança e governança colaborativa a serem adotadas no contexto desta investigação.

2.1 A SOCIEDADE DE RISCO

Em um mundo no qual tanto as riquezas como os riscos estão distribuídos de forma radicalmente desigual, existe a inadmissível tentativa de simplificação, que consiste na representação das decisões como sendo opção entre alternativas seguras e arriscadas (BECK, 2015, p. 20).

Com esse viés, Giddens (1991, p. 100) faz o alerta de que “[...] reconhecer a existência de um risco ou conjunto de risco é aceitar não só a possibilidade de que as coisas possam sair erradas, mas que esta possibilidade não pode ser eliminada”. Reforça, ainda, que o risco não é apenas uma questão de ação individual. Existem "ambientes de risco" que afetam coletivamente grandes massas de indivíduos — em certas instâncias, potencialmente, todos sobre a face da terra, como no caso do risco de desastre natural ou de guerra nuclear (GIDDENS, 1991, p. 37).

Ademais, o mesmo autor adverte para o que chamou de intensidade de risco, fixando certamente o elemento básico no "aspecto ameaçador" das circunstâncias em que se vive hoje, em que a possibilidade de guerra nuclear, a calamidade ecológica, a explosão populacional incontrolável, o colapso do câmbio econômico global e outras catástrofes globais potenciais fornecem um horizonte inquietante de perigo para todos (GIDDENS, 1991, p. 112).

Ou seja, como Giddens (1991, p. 112) comentou:

[...] riscos globalizados deste tipo não respeitam divisões entre ricos e pobres ou entre regiões do mundo. O fato de que "Chernobyl está em toda parte" explica claramente o que ele chama de "o fim dos 'outros'" – fronteiras entre os que são privilegiados e os que não são. A intensidade global de certos tipos de risco transcende todos os diferenciais sociais e econômicos.

Nessa direção, entende-se que, à primeira vista, os perigos ecológicos que são enfrentados atualmente podem parecer semelhantes às vicissitudes da natureza encontradas na era pré-moderna. O contraste, contudo, é muito nítido. Ameaças de desastres naturais são o resultado do conhecimento socialmente organizado, mediado pelo impacto do industrialismo

sobre o meio ambiente material. São parte do que Giddens (1991, p. 99) chamou de perfil de risco, um elenco específico de ameaças ou perigos característicos da vida social contemporânea.

Percebe-se que os dois rostos 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 segurança⁹ 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).

Corroborando essa visão, Bernstein (2018, p. 1) explica: “A ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza”.

Nessa esteira, Beck (2015, p. 23) comenta:

Evidencia-se que o mundo não é como é. Ou seu ser e o seu futuro pressupõem decisões, decisões essas que ponderam a utilidade e o lado negativo, que ligam entre si progresso e decadência e que, tal como acontece com tudo aquilo que é humano, implicam erro, desconhecimento, *hybris*¹⁰, promessa de controle e, por fim, até o germe da possível autodestruição.

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

Assegura também que a indigência social é hierárquica, enquanto o novo perigo, pelo contrário, é democrático. A sociedade moderna não só se livra das formas de vida tradicionais, como questiona os efeitos secundários de uma modernização bem-sucedida: biografias

⁹ Pode-se definir "segurança" como a situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado (GIDDENS, 1991, p. 37).

¹⁰ Termo grego que significa o desafio, o crime do excesso e ultraje. Traduz-se em comportamento de provocação aos deuses e à ordem estabelecida. Disponível em: [https://www.infopedia.pt/\\$hybris](https://www.infopedia.pt/$hybris). Acesso em: 18 set. 2019.

inseguras e perigos inimagináveis que atingem todos e contra os quais ninguém se pode proteger de forma adequada (BECK, 2015, p. 29).

No que concerne aos riscos ao meio ambiente Beck (2015, p. 40) alerta que:

As crises ecológicas e os perigos econômicos provocados por fluxos financeiros globais têm um ponto em comum – apesar de todas as diferenças devem ser entendidas na dialética de *goods and bads*¹¹, portanto, como efeitos secundários acidentais de decisões no processo de modernização.

Com isso, a diferença decisiva entre os riscos tradicionais e os modernos encontra-se em outro nível: os riscos derivados das tecnologias industriais e das tecnologias de larga escala resultam de decisões conscientes – decisões que são tomadas no âmbito de organizações privadas ou públicas para alcançar vantagem econômica e aproveitar as oportunidades que daí advêm; em segundo lugar, essas decisões são tomadas com base em um cálculo no qual os perigos são considerados o lado negativo do progresso (BECK, 2015, p. 59-60).

No entanto, Beck (2015, p. 41) infere que:

Um mundo em que, com intenção preventiva, a fantasia civilizacional do perigo se solta da trela dos acidentes e é atijada contra o desencadeamento intencional de catástrofe, ameaça eliminar os fundamentos da liberdade e da democracia. Vivemos numa sociedade de risco não só no sentido de que tudo se transforma em decisões cujas consequências se tornam imprevisíveis ou no sentido das sociedades de gestão de risco ou de discursos de risco.

Além do mais, é bom esclarecer “[...] que o risco não desencadeia o caos – ou a fatalidade, o perigo. Pelo contrário, a incerteza calculável torna-se de criatividade, a razão da possibilidade de admitir o inesperado” (BECK, 2015, p. 47).

Tendo como parâmetro essas premissas, Beck destaca que, a partir de agora, nada daquilo que ocorre é acontecimento puramente local. O autor alerta que os perigos essenciais se tornaram, todos, perigos mundiais; a situação de cada nação, de cada etnia, de cada religião, de cada classe, de cada indivíduo também é resultado e causa da situação da humanidade. Ou seja, decisivo é o seguinte: “[...] a partir de agora, a preocupação com o todo tornou-se uma tarefa – não uma opção, mas sim uma condição” (BECK, 2015, p. 49).

Portanto, na visão de Beck (2015, p. 70), existem duas variantes da irresponsabilidade organizada:

¹¹ Bens e males. Disponível em: <https://dictionary.reverso.net/english-definition/goods+and+bads>. Acesso em: 18 set. 2019.

Uma existe dentro do Estado-nação, baseando-se na inimputabilidade, justificada pela lei, das consequências perigosas das decisões; a outra surge da fragmentação dos espaços jurídicos entre Estados-nação. Isto explica por que razão a destruição do meio ambiente e o reforço da legislação ambiental avançam simultaneamente.

Com esse viés, Beck (2015, p. 80) descreve que:

A destruição da natureza coincide com a destruição dos mercados. Não é aquilo que alguém possui ou sabe que decide sobre a sua posição social ou seu futuro, mas sim o local onde vive, de que vive e a medida em que outros podem envenenar o que ele possui e as capacidades, numa inimputabilidade predefinida como ambiente.

Ademais, evidencia-se que os riscos pressupõem decisões humanas. Confirmando essa visão Beck afirma: “[...] que no caso de catástrofes de efeitos secundários, estamos perante a expectativa de um estado de exceção por negligência, que coloca em causa a autoridade estatal, científica e econômica, favorecendo, portanto, uma perda de poder do Estado e um empoderamento de movimentos sociais” (BECK, 2015, p. 150).

Com essa percepção, Giddens (1991, p. 150) assevera:

Ninguém pode dizer com segurança, mas há algumas contracorrentes nítidas, parcialmente expressas através dos movimentos ecológicos, mas também em outras esferas. A preocupação com os danos ao meio ambiente está agora difundida, e é um foco de atenção para os governos em todo o mundo.

Isto é, fortalece que não só o impacto externo, mas também a lógica do desenvolvimento científico e tecnológico sem amarras deverão ser confrontados, se for para evitar danos sérios e irreversíveis (GIDDENS, 1991, p. 150). Ao invés de entrar em um período de pós-modernidade, está-se alcançando um período no qual as consequências da modernidade se tornam mais radicalizadas e universalizadas (GIDDENS, 1991, p. 9).

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

[...] o governo é o gestor de riscos de última instância, já que dispõe de capacidades únicas para intervir em mercados imperfeitos, estando, portanto, em posição de influenciar, distribuir e reduzir os efeitos diretos dos riscos [...]. Os governos possuem uma série de vantagens na gestão dos riscos, em comparação com o setor privado (ERICSON; DOYLE, 2004 *apud* BECK, 2015, p. 255).

A seguir, com o fito de robustecer o estudo, busca-se conhecer que medidas preventivas estão sendo tomadas no Estados Unidos e na União Europeia como mitigadoras da ocorrência de desastres. Do mesmo modo, indaga-se como se comporta o processo de aprendizado como lições aprendidas e seu reflexo nas reestruturações institucionais, políticas e normas, bem como em que estágio se encontra o Brasil nesse contexto. Na esteira dessa discussão, traz-se a visão de alguns autores que enfocam o processo de aprendizado direcionado às políticas públicas.

2.2 DESASTRES E APRENDIZADO DIRECIONADO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na União Europeia e nos Estados Unidos, a discussão sobre a temática dos desastres é antiga, pois esses países sofrem há mais tempo com os impactos de eventos dessa natureza. Em ambos os casos, observa-se o aprendizado com os erros do passado na reestruturação de instituições ou de normas. Nos Estados Unidos, isso aconteceu claramente após o Furacão Katrina (DAMACENA, 2015, p. 315).

Por sua vez, na União Europeia, a eclosão de diversos incidentes e a detecção de falhas no planejamento e na prevenção ao longo da história têm ditado os caminhos a serem seguidos pelos Estados-membros, consolidados em Diretivas, Regulamentos e no Tratado de Funcionamento. Em todos os casos, verificam-se os ditames de uma construção sólida de prevenção (política ou legislativa), sem desconsiderar a recuperação e a resiliência em relação aos desastres (DAMACENA, 2015, p. 315).

Nos Estados Unidos, o furacão Katrina teve inestimável custo (perdas humanas, sofrimento e perda de propriedades), mas acima de tudo legou uma grande desconfiança pública na habilidade do governo para responder, de maneira eficaz, aos desastres naturais e a outras emergências. Alguns cidadãos americanos correlacionam essas falhas às incertezas causadas pelo federalismo. Ou seja, falhas na coordenação podem fazer com que recursos limitados sejam desperdiçados na duplicação de esforços (DAMACENA, 2015, p. 315).

Essa constatação torna imperioso o alerta de Peters (1988 *apud* 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.

O mesmo autor ressalta que as dificuldades de coordenação e, até mesmo, de coerência nas políticas governamentais é problema reconhecido pela literatura. Lembra que os cidadãos e a comunidade de negócios precisam ir de agência em agência para ter acesso aos benefícios aos quais têm direito. Além do mais, muitos programas governamentais são contraditórios e outros podem ter lacunas que deixam de prover serviços aos quais os cidadãos têm direito. Dessa forma Peters (2004 *apud* SOUZA, 2018, p. 15) e Bouckaert e outros (2010 *apud* SOUZA, 2018, p. 15) creditam parte dessas dificuldades às falhas de coordenação.

De forma direta, Pressman e Wildavsky (1984, p. 133 *apud* SOUZA, 2018, p. 15), em estudo seminal, relatam que as críticas mais comuns às políticas federais dos EUA são de falta de coordenação. Indo mais além, eles afirmam que todas as sugestões para reformar as políticas públicas trazem um mantra: é preciso mais coordenação.

Essa constatação de relevância da coordenação passou para a ordem do dia na agenda dos governos a partir dos anos 1990. Peters (1998 *apud* 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.”

Isto é, a coordenação foi vista como uma forma de economizar recursos e de prover serviços de forma mais eficiente. Essa demanda tem implicações políticas, porque os beneficiários de uma política, embora com problemas de coordenação, demandam que ela permaneça (SOUZA, 2018, p. 17).

Nessa esteira, Peters (2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 31) argumenta que existem quatro níveis possíveis de coordenação, cada um envolvendo maior integração de políticas, o que exige, nas palavras dele, maior capital político para que a coordenação seja alcançada.

O primeiro, e mais básico, é conhecido como coordenação negativa, quando as agências governamentais simplesmente não se comunicam. Se, mesmo com essa descoordenação, podem ser prestados serviços a cargo da agência, isso não altera os processos decisórios, nem resolve os problemas que surgem quando as políticas são dependentes de outras instâncias do mesmo governo (PETERS, 2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 32).

O segundo nível de coordenação é denominado de coordenação positiva e envolve a busca de alternativas para um trabalho conjunto visando à provisão de serviços mais eficientes. Isso envolve acordos e negociações entre as agências participantes. Esse tipo de coordenação

pressupõe, no entanto, que as agências continuem autônomas na busca para atingir seus objetivos. A mudança se resume à articulação das agências, em geral as que implementam as políticas “na ponta” (PETERS, 2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 32).

O terceiro nível – integração da política – envolve não só a coordenação do serviço, mas também dos objetivos que guiam as agências. Nesse nível, não apenas as agências “na ponta” cooperam durante a implementação, mas os escalões mais altos da agência negociam a compatibilidade de seus objetivos. Como consequência, barganhas ocorrem e, muitas vezes, a autoridade central é mobilizada para que a integração ocorra (PETERS, 2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 32).

O último nível da coordenação de política é o do desenvolvimento de estratégias para o governo. A estratégia não apenas contempla as agências setoriais e funcionais, mas também uma visão clara de futuro da política pública e do governo. O exemplo citado por Peters (2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 32) dessa modalidade de coordenação é o das políticas de desenvolvimento sustentável. Quando os governos atuam estrategicamente e assumem o compromisso do desenvolvimento sustentável, as políticas com impacto ambiental perpassam todas as demais políticas.

Por fim, percebe-se que as dificuldades de coordenar políticas aumentam quando os governos fazem reformas, tais como a onda de descentralização para as esferas subnacionais ocorrida nas últimas décadas, o movimento denominado de *New Public Management* (Nova Gestão Pública), as reformas voltadas para aumentar a participação da população nas decisões sobre políticas públicas e sua implementação e a adoção do conceito de governança nas políticas públicas (SOUZA, 2018).

Na opinião de Peters (2004; 2005 *apud* SOUZA, 2018, p. 33), novas reformas são então necessárias para corrigir os problemas de coordenação criados por reformas anteriores.

Com essa constatação, percebe-se que, adicionalmente, a existência e a sobreposição de planos e poderes para responder a um desastre acabam por encorajar cada nível de governo a se esquivar de suas responsabilidades, esperando que o outro tome uma atitude e requeira a ação. Tendo por base essas e outras justificativas é que a própria *Stafford Act*¹² já foi diversas

¹² Lei federal dos Estados Unidos projetada para fornecer meios ordenados e sistêmicos de assistência federal a desastres naturais para governos estaduais e locais no desempenho de suas responsabilidades em ajudar os cidadãos. Disponível em: <https://www.fema.gov/disasters/stafford-act>. Acesso em: 08 fev. 2020.

vezes alterada e, ao que tudo indica, muitas outras reformas estão por vir (FARBER, 2007, p. 73-74 *apud* DAMACENA, 2015, p. 315-316).

De todo modo, tanto a legislação quanto a política norte-americana antidesastres são altamente desenvolvidas. A doutrina especializada do *Disaster Law* (Lei de Desastre) é outro ponto forte do sistema. No bloco europeu, a política comum relativa ao meio ambiente, em termos legislativos, tem buscado a cooperação e a excelência da prevenção e precaução. Essa mesma diretiva pode ser vislumbrada também em relação aos desastres. Um exemplo dessa afirmação é a previsão expressa do artigo 196 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (DAMACENA, 2015, p. 316).

Dessa forma, desde a diretiva relativa à prevenção de acidentes industriais graves associados a substâncias químicas perigosas, de 1982, cujo fim era a prevenção de riscos tecnológicos, até a mais recente, relativa à avaliação e à gestão de riscos de inundação, orientada à prevenção de um risco natural induzido pelos seres humanos, a União Europeia tem alargado, continuamente, sua intervenção em matéria de proteção civil (DAMACENA, 2015, p. 316).

Porém, os resultados positivos ou negativos dessas disposições especificamente serão vistos no futuro, pois os Estados-membros ainda têm prazo para internalização de algumas diretivas. Contudo, já há obrigação imposta aos Estados-membros da União Europeia no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas de proteção civil que tomem em consideração as vulnerabilidades sociais e a resiliência dos valores expostos ao risco, a par da consideração da extensão, magnitude, complexidade, probabilidade, duração, frequência e reversibilidade do risco (DAMACENA, 2015, p. 316).

Ademais, a tônica do bloco europeu parece inclinar-se à compreensão de que a concepção de políticas de proteção civil que resguardem quem mais precisa (tanto no momento da crise como no período de recuperação) é mais justa e eficaz (DAMACENA, 2015, p. 316).

No tocante ao Brasil, os aportes do Direito Comparado são de grande relevância para a evolução do Direito dos Desastres, atualmente regulamentado pelas Leis nº 12.340/2010¹³ e 12.608/2012¹⁴. Em que pese o avanço legislativo proporcionado pelas mencionadas leis, há

¹³ Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12340-1-dezembro-2010-609599-publicacaooriginal-130901-pl.html>. Acesso em: 08 fev. 2020.

¹⁴ Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); autoriza a criação do sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de

muito a ser desenvolvido, principalmente no campo da prevenção (DAMACENA, 2015, p. 316).

Ou seja, o planejamento para o enfrentamento de eventos extremos, especialmente os hidrológicos (secas e inundações), em cenário de mudanças climáticas, é necessidade no Brasil. A seca da região sudeste e as inundações da região sul, em 2014 e 2015, respectivamente, demonstram a importância da gestão dos riscos ambientais no contexto da governança dos desastres. Essa gestão engloba a participação dos poderes públicos, da sociedade e dos organismos não governamentais, entre outros (DAMACENA, 2015, p. 316).

Dessa forma, os sistemas estudados ainda sofrem com desastres e têm também suas dificuldades políticas e jurídicas. Todavia, entre suas maiores lições estão o reconhecimento dos erros do passado, o diagnóstico dos principais problemas do presente e o planejamento futuro com forte viés preventivo (DAMACENA, 2015, p. 316).

Nessa perspectiva, percebe-se que a avaliação e a gestão dos riscos e, conseqüentemente, das vulnerabilidades devem assumir visibilidade crescente tanto na definição de políticas públicas, com vistas ao delineamento de cidades mais resilientes e sustentáveis, quanto na formulação de critérios jurídicos quando da necessidade de imposição de responsabilidades (DAMACENA, 2015, p. 316).

A partir desse quadro, a constatação objetiva é de que o desastre de Mariana, que atingiu proporções gigantescas, com perda de vidas humanas e com decorrências ambientais gravíssimas, poderia ter sido evitado mediante o cumprimento efetivo das normas já estabelecidas. O mesmo provavelmente pode ser dito em relação ao desastre de Brumadinho. Ou seja, como dito anteriormente, a fim de evitar a ocorrência de desastres é fundamental a vigilância para o cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2015, p. 35).

Assevera-se dessa forma a relevância da afirmação de Birkland (2009, p. 146-147), ao comentar:

Que as lições aprendidas por desastres são documentos fantasiosos. Isto não é verdade em todos os casos, é claro, mas a tendência geral é no sentido de

dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12608-10-abril-2012-612681-norma-pl.html>. Acesso em: 08 fev. 2020.

produzir tais documentos para provar que alguns “aprendeu suas lições” sobre um desastre e que, dado esse aprendizado, não replicará seus erros.

O mesmo autor alerta que o aprendizado de desastres é geralmente o resultado de algum tipo de atividade intensiva de investigação e estudo, denotando que o aprendizado não deve ser visto como resultado ou objetivo do processo, mas sim considerado uma atividade contínua dentro do contexto político (BIRKLAND, 2009, p.147).

Nessa esteira, Busenberg (2001 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 147) define o processo de aprendizagem como “[...] um processo no qual os indivíduos aplicam novas informações e ideias às decisões políticas”.

Birkland (2009) aceita essa definição e sugere que os eventos focalizadores possam fornecer essas novas informações, embora de forma relativamente bruta. Ele comenta o exemplo do risco de um ataque terrorista catastrófico aos Estados Unidos, que não foi maior em 12 de setembro de 2001 do que em 10 de setembro, mas os ataques de 11 de setembro levaram o público e as elites a ficarem muito mais atentos ao problema do terrorismo. Ou seja, na sua visão, o evento focalizador traz informações para a atenção de um leque mais amplo de pessoas do que aquele dos que normalmente consideram os problemas (BIRKLAND, 2009, p. 147).

No entanto, Birkland ressalta que sua definição se estende um pouco sobre a definição que trouxe Busenberg, concentrando-se mais no resultado do aprendizado do que no processo – isto é, afirma: “[...] eu busco evidência de algum tipo de mudança como resultado da nova informação, enquanto a definição de Busenberg requer apenas a ação da aplicabilidade de novas informações, independentemente da decisão política” (BIRKLAND, 2009, p. 147).

Com essas premissas Birkland reforça que o aprendizado de políticas pode ser identificado se houver *prima facie*¹⁵ evidência de mudanças políticas razoavelmente ligadas aos fatores causais que ligam o evento em consideração aos seus danos e, se abordassem esses fatores, seriam susceptíveis de mitigar o problema (BIRKLAND, 2006; BIRKLAND, 2009, p. 147).

Por exemplo, cita o autor, pode-se dizer que o “[...] aprendizado político ocorreu nos Estados Unidos após 11 de setembro através de uma exigência regulatória de que as portas da

¹⁵ Do latim, à primeira vista. Segundo o emprego do termo por David Ross (1877-1940), são obrigações genuínas que podem, no entanto, entrar em conflito com outras e, por vezes, serem suplantadas por elas. Disponível em: <http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/prima-facie/prima-facie.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

cabine dos aviões sejam mantidas fechadas e trancadas durante o vôo” (*Airline Industry Information*, 2001 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 147-148; *WorldAirline News*, 2000 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 147-148). Ou seja, ratifica Birkland que a nova exigência é, portanto, claramente uma resposta à insegurança dos *cockpits*¹⁶ pré-11 de setembro.

No entanto, afirma Birkland, que também é verdade que as intrusões do *cockpit* não tiveram nada de novo, podendo-se falar do fracasso de aprender com menos catástrofes, pois ainda são preocupantes os episódios de passageiros perturbados que procuram entrar no convés de voo (*Air Safety Week*, 2000 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 147-148; RICHFIELD, 2000 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 147-148).

Todavia, o que parece ser aprendizado de políticas – isto é, a mudança após algum tipo de choque externo – pode não estar realmente proporcionando aprendizado, pelo menos por duas razões: primeiro, as “lições” que podem ser “aprendidas” depois de um episódio podem não estar relacionadas com o evento. Segundo, as lições já foram “observadas” várias vezes antes do evento (BIRKLAND, 2009, p.148). Ou seja, esse conhecimento existente não foi aceito por aqueles que poderiam ter agido ou o conhecimento estava disponível, mas os formuladores de políticas e implementadores simplesmente optaram por não agir com base nesse novo conhecimento (BIRKLAND, 2009, p. 148).

Exemplos disso incluem a evidência significativa de problemas de segurança na aviação civil bem antes de 11 de setembro; ou seja, foi necessário o 11 de setembro para impulsionar essas ideias na agenda. Isso é totalmente consistente com a ideia de Kingdon (1995 *apud* BIRKLAND, 2009, p.148) de que concentrar os eventos abre a janela de oportunidade para a junção de problemas com soluções preexistentes, como melhor triagem de postos de controle, segurança de *cockpit* e similares (COBB; PRIMO, 2003 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148; BIRKLAND, 2004, 2006 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148).

Nesse diapasão, Birkland, (2009, p. 148) lamenta muitas vezes ter dito:

É preciso um desastre para mudar qualquer coisa, é inteiramente consistente com a definição de pautas e enfoque da teoria de eventos em uma ampla gama de campos, desde a crise financeira até acidentes industriais e desastres naturais. Além disso, pelo menos intuitivamente, sabemos que eventos "grandes" são mais propensos a gerar mudanças políticas do que eventos "pequenos".

¹⁶ Compartimento de um avião destinado ao piloto ou aos pilotos. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/cockpit>. Acesso em: 03 out. 2019.

Ademais, Birkland (2009) reverbera que alguns aprendizados de política são “supersticiosos”, quando tentam usar o “desenho de lições” de outros lugares ou épocas, independentemente da comparação ser apropriada (NEUSTADT; MAY, 1986 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148) ou quando, no desejo de “fazer algo”, são adotadas políticas que pouco ou nada têm a ver com o problema em questão (BIRKLAND, 2009, p. 148).

Por exemplo, depois dos tiroteios na escola em *Columbine*, perto de Denver, Colorado, em 1999, alguns formuladores de políticas buscaram regular mais de perto os videogames e a música popular, que diziam estar ausentes de informações científicas sólidas para causar os tipos de comportamento que levaram a esse desastre (HAIDER; MARKEL; JOSLYN, 2001 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148; LAWRENCE; BIRKLAND, 2004 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148; LARKIN, 2007 *apud* BIRKLAND, 2009, p. 148).

Birkland afirma ainda que nenhuma política social ou aprendizado de política real ocorreu nesse incidente. Na sua visão, todos os tipos de argumento sobre cultura popular, disponibilidade de armas, falta de serviços de saúde mental e assim por diante foram aperfeiçoados e implantados em uma batalha de ideias, que, em última instância, gerou mais esforço do que resultado (BIRKLAND, 2009, p. 148).

Nessa esteira, desastres ambientais, incluindo o desastre de Mariana aqui estudado, são ensejos de mudança e de aprendizado para a revisão de políticas públicas e seu modelo de coordenação, porque proporcionam uma perspectiva à análise detalhada das coisas que aconteceram antes do desastre, bem como durante a sua fase aguda e no período de recuperação. Esse pensamento é confirmado por Birkland (2009, p. 148), ao afirmar que “[...] as oportunidades de aprendizado e mudança acontecem porque são eventos extremos e, portanto, ganham a atenção que os eventos rotineiros não oferecem”.

Outrossim, esses eventos recebem muita atenção da mídia, portanto atenção do público em geral. Dessa forma, os tomadores de decisão assumem que aquilo que está na agenda da mídia também está no topo da agenda do público. Com a atenção do público, vem a pressão para fazer algo sobre o evento (BIRKLAND, 2009, p. 148).

No entanto, torna-se imperioso o cuidado com o que é denominado de “cascata de disponibilidade”, que é a cadeia autossustentável de eventos através do qual um evento menor leva a uma situação de pânico público e à ação do governo em grande escala, por exemplo. Quando as notícias se acumulam, nossos sentidos estatísticos ficam deformados. Por exemplo: um acidente de avião recente faz pensar que o transporte aéreo é mais perigoso do que viajar

de carro. Quanto mais se temem as viagens aéreas, mais os repórteres tendem a fazer sensacionalismo com uma notícia de quebra de avião, criando um *feedback-loop*¹⁷ negativo e uma cascata de medo (KAHNEMAN, 2011 *apud* MASCARENHAS, 2011, p. 6).

A seguir referenciam-se fragmentos de um estudo realizado por uma consultoria contratada pela Fundação Renova que aborda modelos de governança estabelecidos após grandes desastres.

2.3 MODELOS DE GOVERNANÇA ESTABELECIDOS APÓS GRANDES DESASTRES

A Arbex & Company (REVISTA DOIS PONTOS, 2019) fez um estudo sobre modelos de governança que foram estabelecidos para a reparação das áreas afetadas após grandes desastres ambientais em diferentes épocas e regiões do mundo.

Entre eles, o derramamento de petróleo no Alasca, responsabilidade da Exxon Valdez (1989), o vazamento de cianeto em Baía Mare, na Romênia (2000), o vazamento de petróleo da BP no Golfo do México (2010) e o terremoto seguido de vazamento radioativo de Fukushima, no Japão (2011) (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Embora localizados em regiões, contextos socioeconômicos e épocas diferentes, os casos sugerem que a governança baseada na criação de organizações com a participação de diversos atores, como, por exemplo, governos, empresas e representantes da sociedade civil, fornece caminho viável para se lidar com a reparação e as indenizações no pós-desastre (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

O citado estudo traz que o tempo de resposta à tragédia também mudou. Em desastres ambientais ocorridos nas décadas de 1980 até 2000, antes da popularização da internet, das mídias sociais e da maior velocidade na circulação da informação, governos e empresas se organizaram de forma menos acelerada e não estavam expostos a escrutínios da opinião pública o tempo todo: “Casos como o de BP e Fukushima, que aconteceram já na era digital, exigiram respostas muito rápidas do poder público e das empresas porque a sociedade hoje demanda que seja assim”, afirma a Arbex & Company (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Exemplos disso são os casos de desastre que ocorreram em séculos anteriores, tais como o terremoto que destruiu a parte baixa de Lisboa, em 1755, e o incêndio que dizimou o centro de Chicago, em 1871. Em ambos, a palavra governança nem sequer existia, mas a sociedade

¹⁷ Segundo Bandura (1986;1997 *apud* DOURADO, 2018), trata-se de alto nível de autoeficácia que leva um indivíduo a se engajar em certo comportamento, que, por sua vez, gera resultados alvos dessas ações.

soube organizar o conhecimento disponível na época para dar respostas e avançar em soluções de reconstrução e reparação dos danos após o período de luto (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Relatam que, em Lisboa, enquanto a população via o terremoto como um castigo divino, a elite pensante se organizou junto com as paróquias e, apenas três meses após a tragédia, havia quatro projetos de reconstrução da cidade na mesa do então secretário de Estado de Portugal, o Marquês de Pombal, responsável por conduzir o plano para reerguer a cidade. A devastação, sem precedentes, abriu caminho à modernização da capital portuguesa, substituindo as ruelas medievais por avenidas mais amplas e construções mais robustas (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Por sua vez, em Chicago, o incêndio de vastas proporções matou trezentas (300) pessoas e desabrigou mais de cem mil (100.000) em 1871. O fogo, que teria começado em um estábulo, alastrou-se rapidamente pelas construções de madeira da cidade, que à época já era a quarta maior dos Estados Unidos e enfrentava crescimento desordenado. A reação do governo local foi rápida, e a comoção gerada pela destruição fez com que a cidade recebesse muitas doações para sua reconstrução (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Percebe-se que, em situações nas quais a sociedade está pouco fortalecida, nem sempre é possível estabelecer a alternativa de governança, e a reparação dos danos tem de ser feita via Justiça. Um caso emblemático no Brasil foi a poluição em Cubatão (SP), causada pelas empresas do polo petroquímico ao longo das décadas de 1970 e 1980 (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Visando aprofundamento conceitual, referências e discussões sobre governança e governança colaborativa são trazidas a seguir com o intuito de dar sustentação ao objeto de estudo, que está ancorado na estrutura de governança adotado em resposta ao desastre de Mariana.

2.4 GOVERNANÇA E GOVERNANÇA COLABORATIVA

Originário etimologicamente dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) e historicamente associado à noção de “bom governo”¹⁸, o termo

¹⁸ Segundo Hermes *et al.* (2005 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 623), já em 1840, o rei Charles-Albert do Piemonte e Sardenha, na tentativa de retirar seu reino da situação de marasmo em que se encontrava, apontava a governança, ou “bom governo”, como a alternativa possível.

governança é resgatado¹⁹ ao final da década de 1989 e início da década de 1990 por organismos internacionais de ajuda ao desenvolvimento, notadamente pelo Banco Mundial, “[...] para representar o novo padrão de relações sócio-institucionais decorrentes da revisão das relações Estado, sociedade e capital privado (CARRION; COSTA, 2010, p. 1).

Conectado com esse raciocínio, Rosenau (*apud* BENTO, 2007, p. 225) traz que governança é o exercício sistemático de autoridade, visando definir políticas e perseguir objetivos, o que ocorre em todos os níveis de atividade humana, do local ao internacional. Pode envolver atores públicos ou privados, regras formais ou práticas costumeiras e hábitos informais, não se confundindo, portanto, com a noção de governo, que pressupõe o monopólio do uso legítimo da coerção. Para que haja governança não é necessário existir uma autoridade em condições de efetivar decisões coercitivamente sobre todos. Normas podem ser formuladas e políticas implementadas mediante arranjos institucionais não hierárquicos e práticas dotadas de alto grau de informalidade.

Com esse viés, pode-se observar pela explicação de Mayntz (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 193) que “governança” é uma expressão de introdução relativamente recente no vocabulário de cientistas sociais, economistas e formuladores de políticas públicas, e seu uso é ainda pouco generalizado e bastante polissêmico. A expressão é de origem anglo-americana (*governance*), e não tem correspondente em outros idiomas. Em português a expressão correspondente a *governance* é “governança”, no Brasil, e “governação”, em Portugal. O francês também adaptou a expressão de modo literal, como *gouvernance*. Em países de língua hispânica até hoje não existe uma expressão equivalente, traduzindo-se, em geral, por “buen gobierno” ou “governabilidad”. Na Alemanha o termo aparece como sinônimo de “condução política” (*politische Steuerung*).

Porém, na perspectiva de Senarclens (2001 *apud* BENTO, 2007, p. 193), o contexto no qual se desenvolveu o conceito de governança remonta às décadas de 1980 e 1990 e se caracteriza pela discussão acerca do papel do Estado em economias de mercado. Em plano mais abrangente, debate as relações entre a autoridade política e a sociedade civil, seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento, seja ainda em países que apenas recentemente concluíram sua transição para economias de mercado, tais como os do leste

¹⁹ Nas edições de 1986 do Novo Dicionário Aurélio e de 1988 do Petit Robert, ou seja, já na segunda metade da década de 1980, o termo governança estava de tal modo ausente do imaginário contemporâneo, que era definido, em ambos os dicionários, por uma única palavra, respectivamente “governar” e “governação”.

européu, seja, por fim, em países que passam por processos de reconstrução após conflitos ou guerras civis, como é o caso de alguns Estados africanos.

Todavia, na visão do PNUD (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 199) governança está relacionada ao modo pelo qual as coletividades administram seus problemas comuns em todos os níveis. Compreende mecanismos, processos e instituições pelos quais cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercem direitos, definem obrigações e medeiam suas diferenças.

Governança, para o PNUD, possui três “pernas”, ou três aspectos: econômico, político e administrativo. Governança econômica inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; governança política compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam políticas públicas; governança administrativa diz respeito às atividades de implementação dessas políticas (UNDP, 1997a; UNDP, 1997b *apud* BENTO, 2007, p.199).

Nessa direção, para o Instituto de Governança do Canadá, governança é processo pelo qual sociedades ou organizações tomam suas decisões importantes, determinam que atores se envolverão nesse processo e como eles prestarão contas ao conjunto da sociedade. Estruturalmente, um sistema qualquer de governança é constituído por acordos, normas e procedimentos que definem quem tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilização de seus principais protagonistas. Dito de outro modo, governança tem a ver com os aspectos mais estratégicos da regulação, as decisões mais abrangentes sobre papéis, procedimentos e regras do jogo. Refere-se às perguntas: quem faz o quê? E como? (CANADIAN INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2003 *apud* BENTO, 2007, p. 201).

Em tal diapasão, a Comissão sobre Governança Global (1996 *apud* BENTO, 2007, p. 228) considera que governança é a soma de todas os meios pelos quais indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo, mediante o qual interesses diversos e conflitantes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser empreendidas. Inclui instituições formais e regimes dotados de força executiva, mas também arranjos informais aos quais os atores ou aderiram, ou perceberam como de seu interesse.

Com viés organizacional, Milani e Solinís (2002 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 4) identificam que o termo governança surgiu ligado à teoria da firma, designando coordenações internas e externas que visavam à redução de custos de transação. As reestruturações empresariais criadas como resposta ao declínio do sistema fordista de regulação teriam minado

as relações hierarquizadas, substituindo-as por articulações em rede, contexto no qual emerge a designação de governança como regulação das relações que se estabelecem nessas redes de empresas.

Corroborando essa visão, Baptista (2018, p. 80) traz que a governança, a grosso modo, logo se associa à administração, à gerência, mas, principalmente, às estruturas que condicionariam boas práticas de organização e alocação de recursos (nos mais diversos sentidos), atreladas à definição e ao alcance de objetivos organizacionais bem definidos em termos de eficiência, eficácia e efetividade, pautados em sistemas de transparência (*accountability*) e participação.

Ainda nessa direção de esfera organizacional, o termo governança – ou governança corporativa – tem sido usado para designar práticas de transparência da gestão que se alinham a políticas de responsabilidade social empresarial (CARRION; COSTA, 2010, p. 4).

Tais práticas envolvem o relacionamento da organização com os seus diferentes públicos ou *stakeholders*, como, por exemplo, os acionistas e investidores, a comunidade, os empregados etc. Nesse sentido, a governança diz respeito a estratégias de comunicação com os seus públicos e, em alguns casos, à ampliação da participação de terceiros na gestão privada, como no caso da profissionalização parcial de alguns conselhos de administração de empresas (CARRION; COSTA, 2010, p. 4).

Nessa perspectiva, Coronado (2002 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 5) aponta governança com duas acepções; a primeira, tradicional, ligada à eficácia administrativa, que, transposta para o campo da gestão pública, implica a avaliação gerencial das políticas públicas e dos seus resultados. A segunda acepção “[...] incorpora o tema da participação cidadã, da chamada sociedade civil, das redes de interesse estratégico agrupadas em instituições ou em fluxos organizacionais que apenas prefiguram instituições, como é o caso das organizações não governamentais”. Enquanto a primeira acepção é tradicional, a segunda vertente:

[...] finca sua hipótese sobre o papel democrático ou democratizador que exerce o governo nos assuntos públicos, entendido como mediação de relações entre o Estado e a sociedade, através de instituições, mas também mediante a articulação do poder em rede ou fluxos sociais que apenas prefiguram instituições, ou que nem sequer pretendem se institucionalizar. Por isso, a ênfase metodológica se situa na participação cívica, na construção da cidadania a partir de diversos âmbitos que transitam da escala global à local [...] CORONADO (2002 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 5).

Robustecendo essa vertente, Gohn (2004 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 5-6) situa a governança na discussão sobre a ampliação do que ela chama de esfera pública, sustentando que:

[...] governança local é um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. [...] A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política.

Com esse entendimento, reforça-se que na esfera pública tem sido usado o termo *boa governança* para designar práticas de organização social, desde a sua adoção pelo Banco Mundial nos anos de 1980, nas discussões sobre desenvolvimento e combate à pobreza.

Para Bandeira (2000, p. 40 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 4), que traduz o vocábulo *governance* por “governância”, esta

[...] abrange, portanto, as estruturas institucionais, as políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionadas com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório (CARRION; COSTA, 2010, p. 4-5).

Em suma, governança refere-se a um fenômeno amplo, que pode envolver toda sorte de instituições e atores. Não se reduz ao Estado nem a à administração pública, pois compreende também o setor produtivo e a sociedade civil, em todos os níveis de comunidade. Em nível mais elevado de generalidade, governança pode ser entendida como a totalidade dos meios e processos institucionalizados de interação e coordenação social, com o objetivo de resolver problemas coletivos, satisfazer expectativas ou criar oportunidades (BENTO, 2007, p. 205). Desdobrando esse conceito, Finkelstein (1995 *apud* BENTO, 2007, p. 205) comenta:

(1) Governança tem a ver com a capacidade de tomar decisões e implementá-las em qualquer nível de comunidade. Trata-se da capacidade de conseguir que as coisas sejam feitas. Compreende a totalidade dos processos de tomada de decisão, os instrumentos e instituições disponíveis para a gestão efetiva dos problemas e das oportunidades, e atores encarregados das ações governativas.
(2) Nessa atividade, o governo é uma instituição essencial, mas não é a única. Sua participação nem sempre será imprescindível e seu papel dependerá da natureza do problema a resolver. Os instrumentos, instituições e atores são contingentes, contextuais e orientados por problemas.

Confirmando a polissemia do conceito, Fleury e Fleury (2000 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 4) ilustram essa concepção de *governance* como uma estrutura de comando em que uma ou mais firmas coordenam e controlam uma rede de empresas articuladas entre si. Deve ser entendido que essa forma de arranjo organizacional não suprime as relações hierárquicas, as quais, de acordo com o modelo de organização fordista verticalizada, aconteciam dentro de uma única firma, e passam nesse modelo a serem relações pautadas pelas posições de cada firma na cadeia, as quais, por sua vez, são determinadas pelo conjunto de competências que cada uma domina. Ou seja, tal ideia de *governance* não implica necessariamente a igualdade de relações e o acesso a recursos pelas firmas dentro da rede (CARRION; COSTA, 2010, p. 4).

Com essas circunstâncias, na visão de outros autores, o termo governança “[...] diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas” (DINIZ, 2001 *apud* SANTOS, 2015, p. 27).

Newman e colaboradores (2004 *apud* SANTOS, 2015, p. 27) 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 desses atores “[...] ocorre para além dos procedimentos estabelecidos da democracia representativa”.

Percebe-se, assim, uma transcendência para um arranjo colaborativo, ratificada por Arturi e Oliveira (2002 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 5) ao defenderem a necessidade de “[...] ampliar a conceituação de governança, até aqui quase que exclusivamente circunscrita ao planejamento e gestão do desenvolvimento econômico, vinculando-a ao desenvolvimento social e à participação democrática de todos os envolvidos nas decisões”.

Evidencia-se com essa constatação que a governança colaborativa alcança os conceitos mais amplos da administração pública e da democracia, visando à efetiva participação social e de forma representativa, quando atores de diferentes grupos, públicos ou privados, trabalham coletivamente para desenvolver ou implementar leis ou políticas destinadas ao bem público (ANSELL; GASH, 2008; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2011; PURDY, 2012; ROBERTSON; CHOI, 2012 *apud* SANTOS, 2015, p. 27).

Com isso, quando a palavra “governança” diz respeito à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais. Cientistas sociais, em especial, aqueles que pesquisam a administração pública e o governo local, acreditam que a organização

e as ações públicas moveram-se da hierarquia e da burocracia para os mercados e as redes (BEVIR, 2011, p. 103).

Dessa forma, pode-se considerar que a governança leva em consideração as regras formais e informais que orientam a decisão coletiva. Como o foco é na tomada de decisão no coletivo, implica que a governança não se refere a um indivíduo decidindo, mas sim a grupos de indivíduos ou organizações ou sistemas de organizações que tomam decisões (STOKER; GERRY, 2004 *apud* ANSELL; GASH, 2008, p. 545).

Comprovando essa perspectiva, torna-se imperiosa a alegação de Stoker (2004 *apud* ANSELL; GASH., 2008, p. 545) ao afirmar:

Que a governança diz respeito à tomada de decisão coletiva e especificamente sobre 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, para estabelecer leis e regras para a provisão de bens públicos.

Nessa esteira, Connick e Innes (2003, p. 180 *apud* ANSELL; GASH, 2008, p. 546) definem a governança colaborativa como incluindo "[...] representantes de todos os interesses relevantes".

Por sua vez, Reilly (1998, p. 115 *apud* ANSELL; GASH, 2008, p. 546) descreve os esforços de colaboração como um tipo de solução de problemas que envolve a "[...] busca compartilhada de agências governamentais e cidadãos em causa".

A partir dessa compreensão, Martins (2013 *apud* FERREIRA, 2015, p. 18) acrescenta que a governança colaborativa – que, segundo ele, também pode ser denominada social, democrática, participativa, responsável – é um processo no qual, em determinados contextos, a partir de certas capacidades e qualidades institucionais, agentes públicos e privados buscam coproduzir serviços, políticas e bens públicos, visando à geração de um valor público sustentável.

Como desdobramento dessa perspectiva, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012 *apud* SANTOS, 2015, p. 28) propõem a ampliação deste conceito, ao incorporar a ideia de *multipartner governance*, que significa “[...] parceria entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como as modalidades de governo e arranjos híbridos, como as parcerias público-privado e privado-social e os regimes de co-gestão”, em referência aos tipos de arranjos que podem existir entre entes governamentais e não governamentais.

Certificando esse entendimento, Ferreira (2015, p. 19) considera que o bem-estar individual está relacionado ao bem-estar coletivo (interesse bem compreendido de Tocqueville); por conseguinte, a busca pelo bem comum, objetivo principal da participação através da governança colaborativa, passa a ocupar mais que apenas a prerrogativa de uma boa gestão, pois está muito além disso, já que é uma condição da satisfação individual de cada cidadão inserido nela.

Nesse aspecto, torna-se imperioso o alerta de Ansell e Gash (2007 *apud* SANTOS, 2015, p. 29), que destacam em suas análises a necessidade de não criar apenas ambientes consultivos, mas garantir o que Johnston e colaboradores (2009 *apud* SANTOS, 2015, p. 29) definem como um “[...] compromisso fundamental de inclusão nos fóruns colaborativos de todas as pessoas afetadas por um problema, onde esses problemas são discutidos e soluções para eles são formuladas”, perspectiva que parece relevante para a análise dos ajustes mais recentes do sistema de governança interfederativa instituído em resposta à tragédia de Mariana.

Sobressai, nessa discussão, o aviso de Agranoff e Maguire (2003 *apud* PEREIRA, 2016, p. 31), que afirmam:

Que as estratégias colaborativas não são necessariamente mais eficientes, mesmo porque não há nada de eficiente em se tomar decisões conjuntas, sendo, contudo, a forma mais eficaz, se considerarmos que todos os envolvidos são também partes interessadas no processo de implementação da política pública.

Corroborando essa visão, Beck (2015, p. 19) afirma:

Há muitas decisões relativas a grandes riscos em que não se trata de escolher entre alternativas seguras e arriscadas, mas sim em optar entre várias alternativas arriscadas, muitas vezes entre várias alternativas cujos riscos dizem respeito a dimensões diferentes em termos qualitativos e dificilmente comensuráveis.

Há que se destacar a contribuição de Oliveira, Cançado e Pereira (2010 *apud* FERREIRA, 2015, p. 18) ao comentarem que a governança colaborativa é importante no sentido de trazer benefícios, tais como: a incorruptibilidade (maior controle, menor corrupção), a garantia dos direitos essenciais, menor tirania, maior liberdade de expressão, autonomia moral, potencialização do desenvolvimento humano, igualdade política, proteção aos interesses sociais, bem estar coletivo, além de uma ampliação de visão e amadurecimento pessoal. “A participação efetiva [...] traz crescimento e amadurecimento para os atores [...], que ampliam

sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública.”

Ademais, com efeito, nos debates contemporâneos sobre governança, uma atenção maior é dedicada às interações entre instituições públicas e privadas, deslocando-se o foco da capacidade de planejamento, controle e direção estatal. A essência do argumento é que a governança de sociedades modernas, caracterizadas pela complexidade, pela diversidade e pelo dinamismo, é uma combinação de diversas formas e mecanismos de coordenação social – ao invés de repousar sobre uma única instituição ou organização que tudo governa – e que envolve toda sorte de atores sociais, tanto públicos quanto privados. Essas interações entre atores sociais que constituem os diversos modos de governança são respostas da sociedade a novos e persistentes desafios (KOOIMAN, 2003, p. 11 *apud* BENTO, 2007, p. 200).

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

Ou seja, cada contexto exigirá conhecimentos, recursos e capacidades que estarão disponíveis a certos atores, mais do que a outros. A pergunta sobre qual o melhor desenho institucional para se resolver de forma ótima determinado problema é, pois, uma questão empírica e contextual. Em outras palavras, cada problema ou oportunidade pode exigir arranjos institucionais diversos para seu enfrentamento e a coordenação de esforços de diversos atores, desempenhando papéis, assumindo tarefas e compartilhando responsabilidades (KOOIMAN, 2003, p. 9 *apud* BENTO, 2007, p. 201).

Clarifica-se que a tarefa da governança consiste em encontrar desenhos institucionais ótimos, que conjuguem de forma produtiva os conhecimentos técnicos e políticos, os quais em sociedades complexas, diversas e dinâmicas encontram-se disseminados por diversos atores. Na execução de semelhante tarefa, a abordagem da governança, enquanto teoria, concentra-se sobre as interações entre atores sociais e políticos que ocorrem em contexto específico e indaga sobre a forma de as fazer convergir para um objetivo público (KOOIMAN, 2003, p. 9 *apud* BENTO, 2007, p. 201).

Sendo assim, não existem, por conseguinte, fórmulas prontas, nem soluções *a priori*. O verdadeiro problema consiste em como assegurar que problemas sociais sejam resolvidos, oportunidades sejam aproveitadas e expectativas normativas satisfeitas mediante um desenho institucional adequado. A ênfase é na construção de instituições capazes de mobilizar os atores

sociais – tanto da burocracia estatal, quanto do mercado, quanto da sociedade civil – e guiar os seus comportamentos em direção a um resultado desejado. Governança, portanto, diz respeito à interação entre atores sociais, sejam eles indivíduos ou organizações, para alcançar objetivos coletivos, sejam eles a resolução de problemas ou a satisfação de expectativas sociais, ou a criação de oportunidades com a mediação de instituições (BENTO, 2007, p. 201-202).

Nesses casos, a constituição de parcerias que aproveitem os recursos e os saberes estratégicos de atores não estatais pode ser essencial para a racionalidade e efetividade da governança (BENTO, 2007, p. 202).

Destarte, as parcerias entre atores públicos e privados, sejam empresas, sejam organizações da sociedade civil, constituem atualmente parte do dia-a-dia dos mecanismos de governança modernos. O Estado, como instituição e ator, perde em muitos contextos a sua tradicional centralidade e passa a compartilhar funções com outros atores e instituições (STOKER, 1998 *apud* BENTO, 2007, p. 202).

Assim sendo, torna-se importante salientar que as estruturas de governança visam praticar ações governativas em resposta a uma demanda, vale dizer, a um problema ou oportunidade, como, por exemplo o CIF em resposta ao desastre de Mariana.

Com esse panorama, as ações governativas podem ser classificadas em três categorias, de acordo com Koenig-Archibugi (2002 *apud* BENTO, 2007, p. 248): (1) *legislativa*, que envolve elaboração de normas e formulação de políticas; (2) *executiva*, responsável pela implementação de políticas e efetivação de decisões, inclusive normas; e (3) *judicial*, que se refere à resolução de controvérsias.

Diante dessa conjuntura, pode-se induzir que sistemas de governança são mais inclusivos quando neles prevalece a regra da isonomia e menos quando o peso da participação é proporcional à importância dos atores na manutenção (na maioria das vezes econômica) da organização, ou quando atribui poder de veto a alguns deles. Mais uma vez, essa variável permite classificar os modos de governança em algum ponto entre o exercício de *hegemonia* e o *multilateralismo* (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002 *apud* BENTO, 2007, p. 253).

A partir dos conceitos e mosaicos discutidos, vale destacar a afirmação de Bento (2007, p. 365) de que a literatura sobre governança produziu uma significativa convergência sobre os princípios que devem nortear sistemas de governança consistentes, os quais podem, muito embora, ser concretizados de diversas maneiras e em diferentes contextos.

O PNUD (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 365-366) desenvolveu uma relação razoavelmente completa dos princípios que devem informar arranjos governativos saudáveis. Não há, verdadeiramente, controvérsia acerca deles. São nove princípios ao todo:

- O primeiro é *participação*: todos os homens e mulheres devem ter voz no processo de decisão, seja diretamente, seja através de instituições legítimas de intermediação que represente seus interesses. Esta ampla participação é construída sobre a liberdade de associação e de expressão, bem como capacidades de participar construtivamente.
- O segundo é *orientação para o consenso (consensus orientation)*: a boa governança deve mediar diferentes interesses, a fim de alcançar consensos abrangentes sobre o que constitui o melhor interesse para o grupo e, onde possível, sobre políticas e procedimentos.
- O terceiro princípio é o da *regra de direito (rule of law)*: o ordenamento jurídico deve ser justo (*fair*) e aplicado de forma imparcial, especialmente as normas sobre direitos humanos.
- Em quarto lugar, *equidade (Equity)*: todos os homens e mulheres devem ter oportunidades correspondentes para melhorar ou manter o seu bem-estar.
- O quinto princípio é o da *transparência*. A transparência constrói-se sobre o livre fluxo de informação. Processos, instituições e informação devem ser diretamente acessíveis a todos os interessados, bem como informações suficientes para compreendê-los e monitorá-los.
- O sexto princípio é a da *prestação de contas (accountability)*: aqueles encarregados de tomar decisões, tanto burocratas governamentais, quanto agentes do mercado ou organizações da sociedade civil, devem prestar contas ao público, assim como às instituições interessadas. Os mecanismos de prestação de contas variam de acordo com o tipo e a atividade da organização e conforme a decisão seja interna ou externa à organização.
- Em sétimo lugar, *responsividade (responsiveness)*: instituições e processos devem possuir boa capacidade de resposta, tanto em termos de tempo – rapidez da resposta –, quanto em termos de qualidade, representando sensibilidade às demandas e propriedade da resposta, de modo a atender às expectativas de todos os interessados (*stakeholders*).

- O oitavo princípio é o da *efetividade e eficiência*: processos e instituições devem produzir resultados que atendam à demanda de forma satisfatória (efetividade), ao mesmo tempo em que se busca fazer o melhor uso possível dos recursos (eficiência).
- Por fim, *visão estratégica*: tanto os líderes quanto o público devem adotar uma perspectiva ampla de longo prazo sobre boa governança e desenvolvimento humano, juntamente com o discernimento do que é necessário para tal desenvolvimento. É essencial reconhecer também a complexidade histórica, cultural e social em que tal perspectiva está baseada.

Depreende-se, por se tratar de princípios, que seja razoável supor que haverá por vezes complementaridade, por vezes sobreposição e, mesmo, conflito entre eles. No entanto, eles não podem existir isolados uns dos outros, nem há hierarquia entre princípios. Em caso de conflito entre princípios de governança, como é próprio da dinâmica dos princípios, a análise normativa buscará otimizá-los, segundo uma regra de proporcionalidade, ponderando o peso relativo de cada um, conforme sua relevância no caso concreto em que, eventualmente, colidam (BENTO, 2007, p. 366).

No tocante ao termo governança dos desastres, é expressão ainda pouco utilizada no campo da literatura relacionada aos desastres (TIERNEY, 2012, p. 363 *apud* DAMACENA, 2015, p. 304). Esse conceito surgiu, em parte, a partir do reconhecimento de que as funções tradicionalmente realizadas por entidades públicas são, hoje, frequentemente, postas em prática por diversos conjuntos de atores (TIERNEY, 2012, p. 363 *apud* DAMACENA, 2015, p. 304).

Para esse mesmo autor, esses últimos incluem não só as instituições governamentais, mas também entidades do setor privado e sociedade civil. Problemas sociais complexos, como os associados ao meio ambiente, a mudanças climáticas e a desastres não se encaixam, suficientemente, no âmbito de organizações e instituições individuais. A governança fornece, por meio de redes de colaboração entre diversas entidades, uma forma de lidar com essas novas questões sociais (TIERNEY, 2012, p. 363 *apud* DAMACENA, 2015, p. 304).

Isto é, a governança é processo construído socialmente, portanto não é neutro, menos ainda descontextualizado das intenções e propósitos da realidade em que se insere e influencia (BAPTISTA, 2018, p. 87).

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

No capítulo seguinte, será detalhada a metodologia da pesquisa, especialmente os procedimentos empregados para a realização do estudo de caso.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, são apresentados e aclarados os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver o estudo de caso sobre a governança para a gestão dos efeitos do desastre em Mariana. Nessa perspectiva, expõe-se a pesquisa quanto à sua natureza e abordagem, relatando o padrão das análises efetuadas, com suas variáveis e limitações.

Conforme diz Yin (2001 *apud* CARVALHO, 2019, p. 60), “[...] a utilização do procedimento é uma forma de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e tem como objetivo orientar o investigador na realização da coleta de dados, fazendo com que o pesquisador mantenha seu foco sobre o tópico de estudo, antecipando problemas.”

Com base nessas premissas, tornou-se imperioso que se adotasse a técnica do estudo de caso, incluindo um planejamento acurado que descreve os procedimentos adotados, lastreados por referencial teórico robusto, o que viabilizou o desenvolvimento da pesquisa até a sua conclusão.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Trata-se de pesquisa com abordagem qualitativa, cuja natureza é compreensiva e explicativa. Esta natureza preponderantemente qualitativa pauta-se pela abordagem teórica adotada, considerando sua centralidade na elaboração de conceitos a partir da leitura que se faz da realidade. Entende-se que interpelações qualitativas trazem contribuições essenciais pelo seu caráter investigativo e descritivo, gerando significados para os atores envolvidos.

Ademais, a prática qualitativa, mediante suas técnicas de análise de conteúdo e ênfase nas percepções dos atores envolvidos, pode dar lugar a relevantes ganhos e aprendizado, notadamente por se tratar de estudo que faculta a capacidade de processar informações e transformá-las em conhecimento com base em um conjunto de habilidades cognitivas, que favorecem a percepção, a atenção e a associação adequadas a gerar ganhos ao presente estudo. Com isso, as investigações que foram efetuadas com o fito de alcançar a resposta à questão de pesquisa visaram garantir um entendimento robusto do problema em foco, a partir da coleta de diversos tipos de dados (CRESWELL, 2010 *apud* CARVALHO, 2019, p. 60).

Quanto aos objetivos, Gil (2002 *apud* CARVALHO, 2019, p. 59) evidencia que se trata de pesquisa explicativa, já que inclui preocupação com a identificação dos fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

3.2 A ESCOLHA DO MÉTODO: JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTOS

No presente trabalho, com essas premissas, optou-se por desenvolver um estudo de caso singular e específico, de cunho qualitativo, de modo a caracterizar os pontos associados à indagação e aos objetivos da investigação já enunciados.

Procurou-se compreender a implementação do modelo de governança adotado para gestão dos efeitos do rompimento da barragem de Fundão, com o fito de apresentar uma análise crítica sobre a sua aplicação nos últimos anos, de modo a apontar os avanços, as dificuldades e os desafios que ainda têm de ser vencidos.

Nessa linha, “[...] partindo do princípio de que as organizações e os indivíduos têm características comuns e específicas” (CRUZ, 2013 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61), o estudo de caso tem por escopo “[...] identificar estas características, identificar os vários processos interativos em ação e mostrar como eles afetam a implementação de sistemas e influenciam a maneira como uma organização funciona” (BELL, 2008 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61).

Ademais, o estudo de caso é uma investigação de natureza empírica. Baseia-se fortemente no trabalho de campo. Estuda uma dada entidade em seu contexto real, tirando todo o partido possível de fontes múltiplas de evidência, tais como entrevistas, observações, documentos e artefatos (Yin, 1984).

Ou seja, os estudos de caso, segundo Yin (2001 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61), remontam ao método mais adequado para responder a questões do tipo “como” e “por quê”, notadamente quando não se exige controle dos eventos comportamentais e há foco em eventos contemporâneos.

Assim sendo, como destacado anteriormente, considera-se que o estudo de caso é o método de exame empírico (YIN, 2001 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61) para desvelar esse tipo de conjuntura, uma vez que “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.”

Com essa perspectiva, optou-se pelo estudo de caso para responder a pergunta-problema do presente estudo: **Como tem sido a dinâmica da governança socioambiental e socioeconômica interfederativa adotada em resposta ao desastre de Mariana, e quais os seus resultados?**

A hipótese apresentada toma por base as incursões exploratórias que antecederam a qualificação do projeto de pesquisa e afirma que o modelo de governança adotado em resposta ao desastre de Mariana expõe lacunas, as quais têm gerado descompasso entre as reparações e as compensações às comunidades afetadas e ao meio ambiente, impactando negativamente os resultados encontrados nos fatores celeridade, eficácia e expectativa dos *stakeholders*.

Justifica-se a pesquisa por não estar totalmente claro como o modelo de governança instituído tem respondido ao TTAC, que previu a criação do Comitê Interfederativo (CIF) para orientar e da Fundação Renova para executar os 42 programas voltados a enfrentar os efeitos do desastre. Procurou-se focar especialmente o CIF, incluindo a participação de mais de setenta entidades governamentais e que, mais recentemente, com o TAC-Gov, foi acrescido da representação das comunidades atingidas, além da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Além disso, assumiu-se como relevante investigar se a criação de uma fundação privada, como a Fundação Renova, é a melhor solução para responder a desastres graves como o ocorrido com o rompimento da barragem de Fundão.

Como referido anteriormente e explicitado nos objetivos específicos, a pesquisa direcionou-se ao modelo de governança CIF/Fundação Renova, com olhar detalhado para a estrutura interfederativa e seus resultados em termos de gestão. Não abrangeu a avaliação dos resultados de cada um dos 42 programas socioambientais e socioeconômicos que estão em curso desde março de 2016.

Com base nessa opção, a abordagem qualitativa, por meio de suas técnicas de análise de conteúdo e ênfase nas percepções dos atores envolvidos, pôde fornecer importantes subsídios aos avanços dessa compreensão, em específico por entender o ator como central na construção dos conceitos a partir da interpretação que faz da realidade, quando se trata de estudo no campo da cognição e, mais particularmente, da teoria implícita (MOSCON, 2009, p. 68). A percepção dos atores envolvidos no sistema de governança estudado constituiu elemento-chave das análises realizadas.

Nessa esteira, Bastos e Costa (2001 *apud* MOSCON, 2009, p. 68) destacam que apenas através de instrumentos de pesquisa menos diretivos é possível não impor (ou, ao menos, não de forma tão contundente) as representações sociais do pesquisador. Sendo assim, permitem que sejam captados significados adicionais que facultam ter acesso aos conteúdos cognitivos dos sujeitos de modo mais espontâneo e menos afetado pela solicitação do pesquisador.

Quanto ao cunho explicativo, percebe-se que o presente estudo pode ser assim determinado, considerando que foi além da simples descrição dos significados individuais observados, posto que buscou elucidar o problema de pesquisa à luz do contexto no qual os atores estão inseridos.

Em tal contexto, os fatores que determinaram a escolha do estudo de caso como método adequado ao alcance dos objetivos propostos pelo presente estudo foram a pergunta proposta, as características do cenário em que se desenvolve o fenômeno estudado e sua relação com as condições citadas como motivadoras para a crescente utilização do estudo de caso nas ciências sociais (YIN, 2010; GIL, 2002; BELL, 2008 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61).

Afora isto, é importante listar adicionalmente os demais fatores que motivaram a escolha da estratégia de investigação proposta e que são apresentados por Yin (2010 *apud* CARVALHO, 2019, p. 61) como determinantes para a escolha do estudo de caso:

- a) a questão central visa explicar “como” o fenômeno acontece em determinado contexto;
- b) o investigador tem pouco controle sobre os eventos; e
- c) o enfoque está sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real.

3.3 ESTRUTURA DA PESQUISA

O método de estudo de caso, segundo Yin (2010 *apud* CARVALHO, 2019, p. 62), passa pela “utilização de múltiplas fontes” e a busca por pontos de contato em que tais dados tangenciam, naquilo que o autor denominou de “processo de triangulação e corroboração”.

O estudo teve por escopo descrever e analisar criticamente a governança interfederativa instituída em resposta ao desastre do rompimento da barragem de Fundão em Mariana, sua dinâmica e resultados nos primeiros anos de atuação. Isto posto, o processo de investigação empírica foi lastreado em três pilares:

- a) revisão bibliográfica;
- b) análise documental; e
- c) entrevistas (semiestruturadas).

3.4 CONTEXTO DA PESQUISA

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 e 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 Ibama 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.

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.

Após esse preâmbulo, torna-se relevante a exposição detalhada da estrutura das duas organizações, CIF e Fundação Renova. Assim, com o fito de aumentar a compreensão de como as entrevistas e a análise foram operacionalizadas, traz-se essa descrição no Apêndice I.

3.5 PARTICIPANTES DA PESQUISA

A partir da definição do escopo da pesquisa, tentou-se identificar 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.

Por se tratar de acordo interfederativo, buscou-se representatividade entre os entrevistados dos estados que foram afetados, bem como relevância de atuação no acordo firmado para responder ao desastre.

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.

Com essas premissas, a escolha dos entrevistados foi a fase mais difícil da pesquisa, pois a intenção era abordar entrevistados que, de alguma forma, estiveram ou estejam envolvidos com o modelo de governança adotado a fim de responder ao desastre de Mariana. O grande desafio surgiu a partir das dificuldades de agenda, de distância e de dispersão geográfica, que permeou o Distrito Federal e os estados de ES, MG e SP.

No final, optou-se por entrevistas semiestruturadas com oito entrevistados. A definição do quantitativo pautou-se na representatividade dos *stakeholders* dentro do contexto da governança instituída pelo TTAC e TAC-Gov. Se o esforço empírico tivesse ocorrido fora do período da pandemia da Covid-19, certamente teria sido possível entrevistar mais atores.

É evidente que, pela relevância do tema e a complexidade do modelo de governança instituído para responder ao desastre de Mariana, fica a sensação de que outros *stakeholders* deveriam ter sido ouvidos, o que não impede que em estudos futuros possa ocorrer aprofundamento nesse sentido. Pela representatividade dos oito entrevistados, acredita-se que se reuniu material suficiente para o alcance dos objetivos da pesquisa.

Superada essa etapa, pode-se caracterizar o grupo dos participantes como sendo heterogêneo, existindo equilíbrio entre homens e mulheres, todos com formação superior, sem prevalência de residência de um estado em relação ao outro, até porque havia membros participantes do CIF que não residiam nos estados atingidos pela tragédia, ES e MG.

Com o fito de expor a relevância dos entrevistados dentro do contexto do modelo de governança objeto do presente estudo, traz-se o perfil dos respondentes no Quadro 2, incluso na seção seguinte. Considerando que três deles pediram para não serem identificados, optou-se meramente pela padronização dentro do Apêndice II (Quadros de 3 a 8), distinguindo-os de A até H, sem ocorrer o prejuízo de citar nominalmente os que autorizaram a divulgação no contexto da análise dos resultados.

3.6 INSTRUMENTOS E TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

Inicialmente, utilizando fontes secundárias, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, quando foram levantados livros, teses, dissertações, artigos, documentação, jornais e outros periódicos sobre o assunto em questão para direcionar a escrita da dissertação.

Posteriormente, realizou-se entrevista semiestruturada como piloto de validação, ainda na fase de qualificação da pesquisa, com o Secretário-Executiva do CIF à época, o que validou o questionário-roteiro das entrevistas (Apêndice III), além de proporcionar coleta valiosa de dados para as entrevistas subsequentes com pessoas que se colocaram à disposição para contribuir com o trabalho, objetivando extrair deles um depoimento pessoal sobre a dinâmica do modelo de governança adotado em resposta ao acidente de Mariana e seus resultados.

As entrevistas foram individuais e optou-se pela não aplicação da técnica de investigação por coleta de dados em grupo, apesar de reconhecer a geração de valor dessa ferramenta por proporcionar interações e complementações, em virtude da dificuldade de logística considerando a necessidade de conciliação de agenda devido aos compromissos profissionais dos entrevistados e por nem todos residirem no mesmo estado.

Nessa esteira, as entrevistas foram efetivadas com o fito de melhor compreender e conhecer como o modelo de governança para a gestão dos efeitos do desastre em Mariana vem-se comportando e como se encontra em termos de avanços, dificuldades e desafios.

Com essas premissas, o contato com os entrevistados deu-se por telefone e a maior dificuldade foi ajustar a agenda para a coleta dos dados. O tempo médio das entrevistas presenciais e por videoconferência ficou em torno de cinquenta minutos, sendo coletadas com uso de gravador. Como ferramentas de videoconferência, utilizaram-se *skype* e *whatsapp*.

No intuito de garantir a legitimidade e a transparência no processo de coleta de dados, pleiteou-se junto aos entrevistados a possibilidade de gravar a entrevista e todos anuíram.

Como instrumento da coleta de dados, utilizou-se um questionário-roteiro das entrevistas (Apêndice III), contendo vinte perguntas que facultaram a convergência com os temas norteadores que estão descritos no Quadro 1, porém sem a necessidade de tratar cada questão da coleta de dados de forma individual, ou seja, as respostas coletadas em cada item do questionário foram aproveitadas dentro dos temas norteadores, considerando a sua natureza de perguntas semiabertas, as quais permitiram ao pesquisador explorar desdobramentos, objetivando a coleta de dados pretendida.

Nesse diapasão, a coleta dos dados aconteceu durante os meses de fevereiro a junho do ano de 2020, à exceção da entrevista do então secretário-executivo do CIF, que ocorreu em setembro de 2019, por ter sido um “piloto” para a reunião de dados iniciais e a validação do conteúdo das entrevistas, aplicado anteriormente à qualificação do projeto de pesquisa.

As entrevistas foram efetuadas parcialmente e de forma presencial, ou seja, o autor se dirigiu até o local definido para colher as respostas de dois respondentes. Por conta da distância geográfica e a pandemia da Covid-19, dificultando o acesso presencial, optou-se também pelo uso de videoconferências com cinco respondentes, sem prejuízo da coleta de dados pretendida. Por questões pessoais, um entrevistado preferiu responder através de questionário que foi enviado por e-mail.

Apresentam-se os principais temas explorados nas entrevistas, que conduziram à estruturação da descrição da coleta dos dados, análises e apresentação dos resultados (Quadro 1).

Quadro 1 – 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.

No Quadro 2, 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 2 – 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

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

Fonte: dados da pesquisa.

3.7 PROCEDIMENTOS DE TRANSCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os conteúdos obtidos por meio das entrevistas gravadas foram inicialmente transcritos integralmente. Na sequência, procedeu-se a uma análise pormenorizada e cuidadosa de toda a transcrição, com o objetivo de evidenciar os temas evocados que respondiam de forma mais incisiva às perguntas da pesquisa. Após a leitura, procedeu-se à organização do material, qualificando e identificando as respostas que foram mais relevantes e recorrentes entre os entrevistados. Esclarece-se que nenhum conteúdo foi desprezado, mesmo que tenha advindo de apenas um entrevistado.

Ademais, buscou-se entender, a partir da leitura dos conteúdos transcritos e do contato com os entrevistados, as relações existentes e quais articulações eles exercem ou exerciam dentro do contexto do tema pesquisado. Como explicado, a proposta foi compreender as respostas de cada ator, tomando em conta o contexto no qual ele se inseria.

É imperioso destacar que a análise da pesquisa teve como premissa sobretudo a percepção dos atores entrevistados, todos eles com função relevante no CIF ou na Fundação Renova.

No capítulo seguinte são apresentados os resultados do esforço das entrevistas e, na sequência, a discussão desses resultados considerando a fundamentação teórica abordada no Capítulo 2.

4 RESULTADOS

4.1 RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Lastreados pelos temas norteadores elencados no Quadro 1, no Apêndice II, são expostos os dados coletados por entrevistado, os quais facultaram as análises e a apresentação dos resultados destacadamente nos (Quadros 3 a 8).

4.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir apresentam-se as análises e a discussão dos resultados conforme os temas definidos no Quadro 1 e considerando especialmente a percepção dos atores entrevistados.

4.2.1 CRIAÇÃO DE UMA FUNDAÇÃO

Esse tema versa sobre o questionamento acerca da criação de uma fundação privada, se foi a melhor solução como instrumento de resposta ao desastre de Mariana.

Sendo assim, na perspectiva do analista ambiental do Ibama, identificado como entrevistado **A**, a relevância do modelo deve ser fundamentada no compromisso efetivo de quem deu causa ao desastre e essa postura independe de ser uma fundação.

Para os entrevistados **B**, **C**, **D**, **G** e **H**, a fundação foi a melhor solução, pontuando principalmente a questão da celeridade dos procedimentos administrativos de contratações que poderiam ser amenizados pela natureza jurídica que a regulamenta e por servir a objetivo específico de interesse público.

O analista ambiental do Ibama, identificado como entrevistado **E**, discorda da criação e, em sua visão, o modelo deveria ser híbrido (público com capital privado). Afirmou que isso evitaria a submissão da fundação às empresas que foram responsabilizadas pelo desastre. Já a Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson, foi inconclusiva e afirmou que não sentia segurança em defender a criação da fundação nem se deveria ser de responsabilidade do Estado ou de uma ONG.

Nota-se que não há consenso 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 (BRASÍLIA, 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 ANA, Gisela Foratti, ao afirmar na entrevista concedida que existia uma estratégia de desqualificação do trabalho realizado pelas câmaras técnicas, justamente com o fito de buscar alternativas pautadas apenas na redução de custos em detrimento dos aspectos técnicos, ratificou a percepção da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, pela qual se coloca em dúvida a real autonomia da Fundação Renova em relação às empresas que a custeiam.

Ademais, pela natureza do desastre, que, além dos prejuízos socioambientais, os quais geraram impactos incalculáveis, não se pode perder de vista a questão socioeconômica dos atingidos, que trouxe comoção social, o que aumenta a pressão por respostas a curto prazo.

Nesse contexto, evidencia-se, como bem afirmou o ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, a não existência de um órgão público que abrangesse esse escopo e pudesse ter foco exclusivo para responder de forma célere a uma responsabilidade dessa natureza e amplitude. Ou seja, o fator crítico de sucesso neste contexto pautou-se pela estrutura de governança estabelecida com um número expressivo de *stakeholders* e com órgãos de controle com supervisão densa, o que deixou a estrutura robustecida.

Dessa forma, percebe-se que, ao estabelecer um modelo de governança de tamanha envergadura, fatalmente teria impactos em expectativas, principalmente as de prazos, em contexto que exigia respostas rápidas pelo sentido de urgência e calamidade que foi estabelecido. Com isso, contaminou-se a relevância da Fundação instituída e, por vácuos de deliberações e ingerências que geraram inércias, fragilizou seu processo de avaliação e aceitação.

Com essa constatação, entende-se que, de forma geral, a criação da Fundação foi uma decisão acertada, os problemas gerados e apontados pelos entrevistados são de natureza comportamental de gestão, que, atropelados pelo senso de urgência e pela ausência de mecanismos de proteção contra investidas das empresas que a subvencionam, proporcionaram o questionamento da sua viabilidade como a melhor solução para responder ao desastre de Mariana.

Ou seja, o TTAC, em que pese a subvenção das empresas, traz em seu bojo que a Fundação criada tem autonomia nas deliberações, inclusive com estrutura própria de governança, que a torna mais eficiente na reparação e na compensação em decorrência do desastre. Percebe-se que a arquitetura e a lógica de implementação foram criadas, mas o que precisa ser trabalhado é a postura dos dirigentes da Fundação no cumprimento do que foi estabelecido e principalmente ter foco exclusivo nos resultados fixados.

Corroborando essa certificação (BENTO, 2007, p. 201-202) destaca que a ênfase deve ser na construção de instituições capazes de mobilizar os atores sociais – tanto da burocracia estatal, quanto do mercado, quanto da sociedade civil – e guiar os seus comportamentos em direção a um resultado desejado.

4.3 SISTEMA DE GOVERNANÇA

Pela coleta de dados da pesquisa, do analista do Ibama até Ex-Diretora da ANA, Gisela Foratti no tocante à complexidade, foram unânimes no que concerne a 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, os entrevistados **A, B, D, F, G e H** convergem na perspectiva de sua viabilidade, considerando-a relevante e necessária. O ex-dirigente da Fundação Renova, identificado como entrevistado **C**, não o julgou viável, porque, de seu ponto de vista, perdeu-se o senso de urgência em razão da multiplicidade de atores envolvidos.

Já o analista ambiental do Ibama, identificado como entrevistado **E**, 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 MMA com o papel de Presidente e protagonista, em sua visão, foi tido como um grande equívoco, ponderando que há distanciamento do problema por parte dos órgãos de Brasília.

No tocante à efetividade, os entrevistados **A, B, C, E, F e H** consideraram que esse objetivo não foi alcançado principalmente pelo atraso nas indenizações dos atingidos, os quais foram prejudicados devido à ausência de decisão. Tal fato se refletiu na gestão interna da Fundação Renova, que facultou duplo comando, notadamente, no Conselho Curador. Este passou a ser fator inibidor dos avanços pretendidos, contaminando a autonomia que fora concedida quando da sua criação pelo instrumento jurídico intitulado TTAC.

A ex-Diretora do IEMA, Andréia Pereira e o ex-Presidente da Renova, Roberto Waack entenderam ter havido efetividade. Waack registrou que, apesar das dificuldades, não se pode desmerecer os resultados alcançados.

Nota-se, pelo que se ouviu dos entrevistados, que o trinômio do sistema – complexidade, viabilidade e efetividade – e a ansiedade por resultados imediatos tiraram em parte o modelo do eixo enquanto arquitetura, o que remete ao alerta de Rosenau (*apud* BENTO, 2007, p. 225), que acontecimentos oriundos da governança não se baseiam em uma única autoridade com aval para efetivar decisões abusivas. Assim, é facultada a criação de normas e políticas lastreadas em ajustes institucionais com flexibilidade estrutural e com elevada informalidade.

Ou seja, claramente existe dificuldade e ausência de maturidade para lidar com o modelo, o que tem gerado lacunas, as quais oportunizam ações paralelas de deliberações.

Em tal cenário, percebe-se que o sistema de governança em resposta ao desastre de Mariana é desafiador, mas sua implementação não é trivial. O exercício mais complicado diz respeito a encontrar pontos de equilíbrio entre os múltiplos atores que compõem o modelo, os quais, pelo menos em parte dos processos decisórios, tendem a defender os interesses do grupo que cada um representa, em detrimento da decisão de olhar para o coletivo.

Nessa esteira, é bom lembrar que a governança é resultado de construção social, não sendo isenta e nem tampouco desconectada das intenções e propósitos a qual está inserida e tem capacidade de intervir (FERREIRA, 2018, p. 87).

Dessa forma, pode-se considerar que a governança leva em consideração as regras formais e informais que orientam a decisão coletiva. Tendo como premissa a tomada de decisão conjunta, ou melhor, a governança não se pauta em indivíduos decidindo solitariamente, mas sim dentro de um contexto que envolvem grupos de indivíduos ou instituições ou agrupamentos delas (STOKER; GERRY, 2004 *apud* ANSELL; GASH, 2008, p. 545).

Como comentado anteriormente, em nível mais elevado de generalidade, governança pode ser entendida como um conjunto de ações e procedimentos que foram instituídos para facilitar a interação e gerenciamento social estabelecidos com o fito de solucionar problemas coletivos, visando atender expectativas ou criar novas possibilidades (BENTO, 2007, p. 205).

Em outras situações, a leitura conceitual sobre qual seria o interesse coletivo é divergente entre os atores, gerando conflitos e inércia em desalinhamento com os propósitos do modelo. Esse tipo de desalinhamento parece ser esperado (BIRKLAND, 2009; AGRANOFF; MAGUIRE, 2003 *apud* PEREIRA, 2016), mas necessita ser superado na perspectiva da governança (ANSELL; GASH, 2008).

Corroborando essa visão, o PNUD (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 199) destaca que governança está vinculada à forma como as coletividades gerenciam questões desafiadoras e universais em todos os lugares, absorvendo de que forma acontece e quais cidadãos e coletividade negociam interesses, direitos, estabelecem obrigações e protocolo para tratar diferenças.

A partir dessa constatação, faz-se necessário resgatar que a concepção inicial do TTAC prevê que, permanecendo divergência entre a Fundação Renova e o CIF nesse processo, qualquer das partes poderia submeter a questão ao painel de especialistas, bem como, posteriormente, se for o caso, ao Juízo competente. Com a assinatura do TAC-Gov o painel de especialistas foi suprimido no sistema CIF/Fundação Renova.

Em decorrência dessa decisão de supressão, as divergências não resolvidas entre a Fundação Renova e o CIF têm sido encaminhadas à 12ª Vara da Justiça Federal em Minas Gerais, que homologou o TTAC e o TAC-Gov em agosto de 2018. Para aqueles que acompanham de perto os trabalhos do CIF e da Fundação Renova, a homologação judicial, não obstante contribuir para maior segurança em relação ao cumprimento do pactuado, tem impulsionado a Fundação a levar a Juízo divergências do dia-a-dia da implementação dos programas, as quais deveriam ser resolvidas entre as partes.

Não se sabe se essa tendência a judiciar continuará nos próximos anos, mas não deveria ser assim, pois esta não se coaduna com o espírito norteador do TTAC, que se pauta pela lógica da governança (BEVIR, 2011; 2012) e, mais do que isso, da governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2008).

Dessa forma, torna-se importante a afirmação de Paiva, da Fundação Dom Cabral, ao destacar que esse modelo de governança não poderia ter sido diferente em complexidade,

reverberando que: “Não tem como tratar dessas questões simplesmente em assembleias diretas. Na sua visão, o sistema tem um custo, porque as decisões são mais difíceis. Mas acredita que decisões tomadas em um ambiente como esse certamente serão mais duradouras” (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Nesse contexto, é importante trazer à baila Baptista (2018, p. 80), no ponto em que discorre que a governança, de forma geral, vincula-se à administração, destacadamente ao arcabouço criado, tendo como premissa as boas práticas institucionais, suscitando melhor uso dos recursos e vinculando-os ao desempenho dos objetivos organizacionais estruturados, tendo como fator crítico de sucesso a eficiência, eficácia e efetividade, sem descolar da necessidade de amplitude de participação e transparência das ações e decisões.

Devido às razões expostas pelos entrevistados, intui-se que se trata de sistema complexo. Não poderia ser diferente, considerando-se que o sistema de governança é instituído para enfrentar novos níveis de complexidade, tendo como pilar a harmonização dos interesses com o fito de gerar os resultados esperados.

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

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

4.4 GOVERNANÇA COLABORATIVA

No que se refere à indagação acerca de o modelo colaborativo adotado se mostra viável, todos os entrevistados consideraram que os papéis estavam bem definidos entre o CIF, câmaras técnicas e Fundação Renova, porém o que não deu certo, na prática, foi a ingerência das empresas e o poder atribuído ao Conselho Curador.

Para eles, essa divisão de poder tornou o ambiente e as relações conflituosas, aspecto acentuado pela inserção dos membros instituídos pelo TAC-Gov que entraram tardiamente, confundindo ainda mais o ambiente, e a ordem do dia passou a ter como prioridade as

judicializações, além da troca constante dos membros, o que desacelerava os avanços e gerava prejuízo nas deliberações.

Com relação à competência dos membros, os entrevistados, à exceção da ex-Diretora da ANA, Gisela Foratti, entenderam que eram satisfatórias, destacando-se o depoimento do ex-Presidente da Renova, Roberto Waack, que afirmou: “Ninguém está preparado para um modelo tão complexo”. Ressalvou que havia pessoas com maturidade e que deram contribuições relevantes, porém, outros, muitos jovens, eram influenciados pelas questões ideológicas, mas, na sua visão, trata-se de um processo de aprendizado e ter um grupo heterogêneo acalorou a dinâmica.

Diante desse contexto, evidencia-se que as respostas desses entrevistados remetem à constatação, em que pese a busca pela governança colaborativa, de que os *stakeholders* estão com dificuldades de lidar com esse espaço contributivo, onde a busca é pela solução que melhor se aplica aos atingidos.

É bom lembrar que governança se pauta pela reciprocidade entre atores sociais, independe de serem individuais ou institucionais, a premissa é o alcance dos objetivos que favoreçam a coletividade, com ações que tragam respostas aos problemas, além de perspectivas de satisfazer anseios ou a geração de novas oportunidades mediadas por instituições (BENTO, 2007, p. 201-202).

Connick e Innes (2003, p. 180 *apud* ANSELL; GASH, 2008, p. 546) complementam esse pensamento ao comentar que importa ter “[...] representantes de todos os interesses relevantes”.

Essas interações entre atores sociais que constituem os diversos modos de governança são respostas da sociedade a novos e persistentes desafios (KOOIMAN, 2003, p. 11 *apud* BENTO, 2007, p. 200).

Nesse aspecto, torna-se imperioso o alerta de Ansell e Gash (2007 *apud* SANTOS, 2015, p. 29), ao defender que a solução não paira apenas na criação de espaços consultivos, deve-se preservar o que Johnston e colaboradores (2009 *apud* SANTOS, 2015, p. 29) estabeleceram como um “[...] compromisso fundamental de inclusão nos fóruns colaborativos de todas as pessoas afetadas por um problema, onde esses problemas são discutidos e soluções para eles são formuladas”, perspectiva que parece relevante para a análise das alterações mais recentes no sistema de governança interfederativa instituído em resposta à tragédia de Mariana.

Ademais, destaca-se a contribuição de Oliveira, Cançado e Pereira (2010 *apud* FERREIRA, 2015, p. 18), ao comentarem que a governança colaborativa é imperiosa, considerando a geração de valores, tais como a incorruptibilidade (maior controle, menor corrupção), a garantia dos direitos essenciais, menor tirania, maior liberdade de expressão, autonomia moral, potencialização do desenvolvimento humano, igualdade política, proteção aos interesses sociais e bem estar coletivo, além da ampliação de visão e amadurecimento pessoal.

O mesmo autor afirma que “[...] a participação efetiva [...] traz crescimento e amadurecimento para os atores [...], que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública”. Na linha defendida por esse autor, acredita-se que esse processo complexo do sistema de governança instituído em resposta à tragédia de Mariana e – por que não? – inédito, vai deixar um legado de crescimento individual e coletivo para que modelos dessa magnitude alcancem resultados melhores.

Nessa esteira, reforça-se que o processo de amadurecimento social traz em seu bojo tendências de novas relações de poder, tendo como pilares fundamentais maiores níveis de participação da sociedade civil organizada e, também, da iniciativa privada, o que pressiona a criação de modelos de governança que possam estar alicerçados na combinação da teoria com a prática.

Com essa perspectiva, Bevir (2011) trouxe a fragilidade dos governos de lidar com mudanças e alterar seus rumos, havendo amplo consenso de que a “governança” captura uma alteração na teoria e na prática em direção a mercados e a redes.

Sob essas premissas, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 03 *apud* SANTOS, 2015), trazem a proposta da ampliação desse conceito, lastreado na ideia de *multipartner governance*, alicerçado na parceria entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, ou outros modelos híbridos, como as parcerias público-privado e privado-social e os regimes de cogestão, que facultam a coexistência entre entes governamentais e não governamentais.

A partir dessa compreensão, Martins (2013 *apud* FERREIRA, 2015, p. 18) acrescenta que a governança colaborativa dentro de uma conjuntura social, democrática e participativa ancorada por arcabouço de capacidades e qualidades institucionais, agentes públicos e privados buscam coproduzir serviços, políticas e bens públicos, visando à geração de um valor público sustentável.

Nesse sentido, Agranoff e Maguire (2003 *apud* PEREIRA, 2016) trazem que as estratégias colaborativas logram êxito e são eficazes quando os envolvidos são partes interessadas no objetivo estabelecido.

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

De certa forma é até natural pelo ineditismo e complexidade do modelo, mas indubitavelmente vai dar lastro principalmente por se tratar de um modelo colaborativo interfederativo, que, se bem explorado, pode trazer benefícios a outras aplicações distintas do CIF que envolvam mais de um estado.

4.5 GOVERNANÇA E PROCESSO DECISÓRIO

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, Gilsela 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, porque criou duas instâncias de deliberação dentro da estrutura organizacional da Fundação Renova, motivo pelo qual as divergências foram ficando recorrentes e tensas. Waack, ainda afirmou que, para minimizar, tentou-se utilizar o painel de especialistas. Só que isso não estava previsto no TTAC e juridicamente perdeu força.

Isto posto, não bastassem as dificuldades da governança do CIF, Waack ainda declarou que, quando uma decisão sua chegava ao Conselho Curador, a resposta era recorrente: “Eu não concordo com isso”. Aí, comentou: “Se faz o quê, quando há duas instâncias de governança

com o mesmo poder? Do ponto de vista do processo decisório é um caos.” Vaticinou: “Você olha para quem na hora da execução?”.

Outrossim, esperava-se que a adição dos membros definidos no TAC-Gov ancorasse a legitimidade e o equilíbrio necessário, porém, em que pese resguardar a participação na sua plenitude, observa-se que amplificou os conflitos, ao passo que o Ministério Público tem avocado o protagonismo com judicializações, porque, até o momento, os atingidos não conseguiram eleger as assessorias técnicas que irão representá-los.

Corroborando essa percepção, o entrevistado C enfatizou que o TAC-Gov foi uma ação tardia e salientou a predisposição de algumas comunidades e dos movimentos sociais no sentido de politizar o problema, o que, na prática, tem levado para caminhos que demonstram mais prejuízos do que ganhos para a reparação dos atingidos.

No que diz respeito à tentativa de ingerência política, na visão dos entrevistados A, B, C, D, F e H, houve vários esforços e muito *lobby*²⁰ dos políticos, que buscavam ganhar notoriedade com os fatos, porém não logravam êxito.

O analista ambiental do Ibama, identificado como entrevistado E, entendeu que havia, sim, ingerência política, declarando tratar-se de mineradora poderosa e com relevância na economia do Estado. Em sua visão, isso explicaria algumas ações de desaceleração nos projetos ambientais e no tocante às indenizações dos atingidos.

O ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, declarou que existia ingerência política e, em sua percepção, isso faz parte da complexidade. Considerou que em um desastre que afetou dois (2) estados e trinta e nove (39) municípios, tentar evitar que essa ingerência ocorresse, seria descolar-se da realidade. Segundo a sua avaliação, essa tentativa é legítima e o papel do CIF nesse contexto seria o de minar as ações oportunistas.

Pode-se intuir, pelo que foi coletado com os entrevistados, que não houve alinhamento de expectativas e definição clara de papéis, aspectos tão relevantes quando se implanta um modelo de governança, em particular, os modelos colaborativos e com múltiplos *stakeholders*.

Conectado com esse raciocínio, Rosenau (*apud* BENTO, 2007, p. 225) reforça que governança faz parte de um exercício sistemático de autoridade, com o fito de estabelecer

²⁰ Atividade de pressão de um grupo organizado (de interesse, de propaganda etc.) sobre políticos e poderes públicos, que visa exercer sobre estes qualquer influência ao seu alcance, mas sem buscar o controle formal do governo; campanha, lobismo. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/lobby>. Acesso em: 10 jun. 2020.

políticas e objetivos, sendo uma prática que acontece em todos os níveis de atividade humana independentemente da sua localização geográfica.

É bom lembrar que, estruturalmente, um sistema qualquer de governança não foge à regra de buscar instrumentos legais que definem quem tem poder, como devem acontecer as deliberações e o grau de responsabilização imputados aos tomadores de decisão. Isto é, a governança caminha na via dos aspectos mais estratégicos da regulação, clarificando o “*modus operandi*”, trazendo resposta para as indagações: quem faz o quê? E como? (CANADIAN INSTITUTE ON GOVERNANCE, 2003 *apud* BENTO, 2007, p. 201).

Nesse diapasão e buscando melhor compreender esse fenômeno, traz-se como reflexão o conceito defendido por Finkelstein (1995 *apud* BENTO, 2007, p. 205), de que a governança se valida pela estruturação que faculta decidir e implementar, e independentemente do nível, o foco é nos resultados e no *compliance* com os instrumentos estabelecidos, sendo efetivo com os desafios impostos por problemas e oportunidades, sem, contudo, se afastar da responsabilidade dos atores instituídos.

Nessa esteira, Arturi e Oliveira (2002 *apud* CARRION; COSTA, 2010, p. 5) defendem a necessidade de alargar o conceito, vinculando-o ao desenvolvimento social e à participação democrática de todos os envolvidos nas decisões.

É possível reforçar que a governança passa pela completude dos instrumentos estabelecidos e institucionalizados, tendo como pilares a participação e o controle social, visando equacionar adversidades coletivas e buscando contemplar as expectativas ou criando oportunidades (BENTO, 2007, p. 205).

O mesmo autor ainda reforça que, para ter governança, o fator preponderante seja a existência de uma figura que apele para decisões que traz opressão sobre todos. Isto é, a busca é por modelos desconectados da hierarquia tradicional e que estejam pautados em práticas contemporâneas com alto grau de informalidade (BENTO, 2007, p. 225).

Porém, cabe destacar que essa forma de arranjo organizacional não suprime as relações hierárquicas, elas serão dinâmicas e vão-se alterando na medida das posições que cada um ocupa na cadeia, sendo fator crítico o conjunto de competências que cada um controla. Ou seja, tal ideia de *governance* não implica necessariamente a igualdade de relações e o acesso a recursos por quem compõe a rede (CARRION; COSTA, 2010, p. 4).

Dessa forma, pode-se induzir que sistemas de governança são mais inclusivos quando são isonômicos e não são regulados pelo peso da participação dos atores (na maioria das vezes

pelo fator econômico) atribuindo poder de voto a alguns deles (KOENIG-ARCHIBUGI, 2002 *apud* BENTO, 2007, p. 253).

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

Esse alinhamento de conceito é fundamental, porque minimiza a evidência de descompassos nas expectativas de resultados, que é natural em um modelo de governança de tamanha envergadura e que está aprendendo ao caminhar.

Nota-se que não pairam dúvidas sobre a aplicação do TAC-Gov, que trouxe completude ao processo decisório, aumentando a legitimidade da governança. Contudo, cabe compreender que a inclusão desses entes e representações traz por decorrência o aumento de questionamentos jurídicos no curso dos processos decisórios, o que também tende a implicar atrasos nos cronogramas estabelecidos.

Percebe-se que são inclusões bem-vindas, disso não resta dúvida, mas é necessário compreender seus efeitos, para que se possa trabalhar com ações no sentido de minorar problemas. Já se explicou que as estratégias colaborativas não são necessariamente as mais eficientes (AGRANOFF; MAGUIRE, 2003 *apud* PEREIRA, 2016), mas asseguram resultados que contam com maior legitimidade.

De mais a mais, percebe-se a necessidade de superar falhas de coordenação que desperdiçam esforços e recursos, destacado por Peters (1988 *apud* 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.

Identifica-se, a partir dos dados coletados nas entrevistas, que ter um modelo de governança colaborativo de múltiplos atores contribuindo no processo decisório da envergadura do CIF não é trivial, pois requer maturidade conceitual e comportamental, além de adoção de

instrumentos que garantam ações coordenadas e coletivas, sem perder de vista o que é decisivo: “[...] a partir de agora, a preocupação com o todo tornou-se uma tarefa – não uma opção, mas sim uma condição” (BECK, 2015, p. 49).

Newman e colaboradores (2004 *apud* SANTOS, 2015, p. 27) absorvem o termo referindo-se a modelos que permitem tomada de decisão abarcando um agrupamento maior de instituições, envolvendo uma série significativa de atores e processos que vão além dos procedimentos estabelecidos da democracia representativa.

Certificando esse entendimento, Ferreira (2015, p. 19) reputa que o bem-estar individual está vinculado ao bem-estar coletivo. Dessa forma, na demanda pelo bem comum, preceitos fundamentais da governança colaborativa ganham relevância que perpassa a vantagem de uma boa gestão, indo além disso, pois se preserva a circunstância da satisfação individual de cada cidadão inserido nela.

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

4.6 TRANSPARÊNCIA E GERAÇÃO DE CONHECIMENTO

Sobre o quesito que verifica se houve transparência, a resposta foi unânime por parte dos entrevistados, os quais relataram que as reuniões aconteciam mensalmente e só recentemente passou a acontecer a cada quarenta e cinco (45) dias, conforme declaração da Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson. Todas as reuniões são registradas em atas, com transmissão ao vivo, 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, o analista ambiental do Ibama, identificado como entrevistado A, 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. Paula Lima destacou que os próprios técnicos do governo não enxergavam assim, bem como o Ministério Público e Defensoria Pública, sem contar a pífia participação social.

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.

A Secretária-Executiva do CIF, Moara Giasson destacou os aspectos de atendimento às emergências e a defesa civil, pois apresentaram uma curva de aprendizado difícil no início, mas se tornaram agora mais preparadas não só para atender, mas, principalmente, para prevenir novas ocorrências.

O ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, reforça 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.

Observa-se ser praticamente impossível que um modelo tão robusto de governança, carregado de complexidade e com essa multiplicidade de *stakeholders* não possa trazer contribuições valiosas. Com as lições aprendidas torna-se possível construir, por similaridade, sistemas que possam minimizar não só o prejuízo socioambiental, mas, sobretudo, o sofrimento das populações que possam vir a ser atingidas.

Com essa compreensão, evidencia-se que, para reduzir o desastre, é fundamental a vigilância no sentido do cumprimento efetivo dos procedimentos que já estão legalmente estabelecidos (CARMO; ANAZAWA; BONATTI, 2016).

No entanto, não se pode afastar a relevância da afirmação de Birkland (2009), que os registros das lições aprendidas por desastres podem ser falácias, excetuando-se alguns casos, criando-se a ilusão que os documentos gerados sobre um desastre gerarão aprendizado e por conta disso não haverá redundância de erros. Faz-se necessária análise desses registros, o que vai além da abrangência desta pesquisa.

Por conseguinte, o mesmo autor alerta que o aprendizado efetivo advindo de desastres é, em geral, o resultado da atividade intensiva de investigação e estudo. Nessa perspectiva, o aprendizado não deve ser visto como um resultado ou um objetivo do processo, mas precisa ser considerado como uma atividade contínua dentro do contexto político (BIRKLAND, 2009).

O autor destaca também, por outro lado, que desastres abrem espaço para aprendizado e mudança, considerando a averiguação minuciosa dos eventos que antecederam o desastre, durante a fase aguda do desastre e no período de recuperação. Ou seja, as possibilidades de

aprendizado e mudança ocorrem pela natureza dos eventos extremos e, portanto, são evidenciados em relação aos eventos rotineiros (BIRKLAND, 2009).

Na mesma linha de pensamento, Zylbersztajn, professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA-USP), pontuou que desastres sempre deixam aprendizados, exemplificando os de Fukushima, no Japão, Bhopal, na Índia, os vários derramamentos de petróleo no mundo e Chernobyl, na União Soviética (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Corroborando essa percepção, Onofre Alves Batista Jr., que foi Advogado Geral do Estado de Minas Gerais e leciona Direito Público na Universidade Federal de Minas Gerais, afirma: “Não tenho a menor dúvida que essa experiência tem gerado um legado”. Lembrou ainda que grupos na UFMG, por exemplo, já se debruçaram para estudar a solução dada para a governança na reparação da Bacia do Rio Doce (REVISTA DOIS PONTOS, 2019).

Por fim, cabe registrar que matérias recentes divulgadas pela imprensa sobre a resposta ao desastre de Brumadinho evidenciam que, em alguma medida, pode estar fazendo falta um sistema mais estruturado de resposta, com elementos do que foi organizado no caso de Mariana²¹.

Pelas entrevistas concedidas e pela documentação publicada no *site*, verificou-se que existe a preocupação em registrar os eventos decorrentes das reuniões do CIF, bem como em dar publicidade e transparência dos atos. Resta saber se essa organização está lastreada em critérios de armazenamento e de inteligência de busca que possam torná-lo útil.

Sabe-se que a governança diz respeito às estratégias de interação com os seus públicos e pode ampliar a participação de terceiros na gestão privada, como no caso da profissionalização parcial de alguns conselhos de administração de empresas (CARRION; COSTA, 2010, p. 4).

Nesse diapasão, procura-se apoio no que o PNUD (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 365-366) descreve no seu quinto princípio intitulado “Da Transparência”, compondo um dos nove ali elencados e que devem informar arranjos governativos saudáveis, a saber:

A transparência constrói-se sobre o livre fluxo de informação. Processos, instituições e informação devem ser diretamente acessíveis a todos os interessados, bem como informações suficientes para compreendê-los e monitorá-los.

²¹ Ver nesse sentido: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/01/20/vale-resiste-em-fazer-obras-compensatorias-por-brumadinho-em-mg-diz-governador.ghtml>. Acesso em: 24 jan. 2020.

Com essas premissas, notou-se a ausência de comentários pelos entrevistados a respeito da existência de estratégia de algum plano de comunicação que contemplasse os diversos *stakeholders* que estão afetos ao contexto do modelo de governança instituído em resposta ao desastre de Mariana.

4.7 ACCOUNTABILITY

Na resposta sobre o processo de prestação de contas, todos os entrevistados apontaram a existência de um relatório anual elaborado pelo CIF que declara os resultados das ações e principais avanços. Esse relatório encontra-se hospedado no sítio do Ibama. Referenciaram também a existência de auditoria externa contratada em conformidade com o estabelecido pelo TTAC.

Quanto 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, o que, do ponto de vista dos entrevistados, pouco evoluiu no processo de prestação de contas.

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. Todavia, reconheceu que isso ocorreu pela própria dinâmica da complexidade e disse acreditar que o seu papel seja fundamental, embora precise ser redesenhado quanto às expectativas das suas entregas e em sua temporalidade.

Percebe-se, assim, que a contratação de auditoria externa independente – a qual, além do CIF, teria o papel de verificar as ações da Fundação Renova, exercendo o acompanhamento das atividades tanto de natureza contábil e financeira como finalística, bem como dos programas constantes no TTAC e seus desdobramentos – deixou um vácuo e recebeu críticas, apontando-se a necessidade de atuação mais vigorosa.

A partir dessa constatação, é válido trazer o alerta de Ansell e Gash (2007, p. 545 *apud* SANTOS, 2015), que destacam em suas análises a necessidade de não apenas criar ambientes consultivos, mas garantir o que Johnston e colaboradores (2009, p. 700 *apud* SANTOS, 2015)

definem como um “[...] compromisso fundamental de inclusão nos fóruns colaborativos de todas as pessoas afetadas por um problema, onde esses problemas são discutidos e soluções para eles são formuladas”.

Evidencia-se, assim, que o estilo colaborativo de governança abarca construtivamente as pessoas, para além das limitações dos órgãos públicos, usando estratégias que envolvem altos níveis de transparência e *accountability* (EMERSON *et al.*, 2012 *apud* ABREU; GOMES, 2018).

Corroborando essa visão, Baptista (2018, p. 80) comenta que a governança está atrelada à definição e ao alcance de objetivos organizacionais, estruturados no tripé (eficiência, eficácia e efetividade) e pautados em sistemas de transparência (*accountability*) e participação.

Nesse contexto, transcreve-se abaixo o sexto princípio, o de “*Accountability*“, que o PNUD (1997 *apud* BENTO, 2007, p. 365-366) desenvolveu no rol de nove princípios que devem informar arranjos governativos saudáveis:

O sexto princípio é a da *prestação de contas (accountability)*: aqueles encarregados de tomar decisões, tanto burocratas governamentais, quanto agentes do mercado ou organizações da sociedade civil, devem prestar contas ao público, assim como às instituições interessadas. Os mecanismos de prestação de contas variam de acordo com o tipo e a atividade da organização e conforme a decisão seja interna ou externa à organização.

Certifica-se a insatisfação unânime dos entrevistados com relação ao processo de auditoria contratado. Sugere-se uma intervenção com o fito de se tornar um suporte com instrumentalização de mecanismos de gestão e governança orientados para resultados, que possam ser medidos com indicadores que reflitam eficiência, eficácia e efetividade do CIF, pautados na capacidade e na qualidade institucional, no potencial de colaborar e no desempenho.

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

Apresentam-se a seguir as conclusões da pesquisa e as recomendações finais.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou trazer uma descrição e fazer 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.

À luz da pergunta de pesquisa que versou sobre a dinâmica do modelo de governança socioambiental e socioeconômica interfederativa adotado em resposta ao desastre de Mariana, a pesquisa trouxe dados, principalmente na coleta em campo que aclararam essa dinâmica e demonstrou como os resultados estão aquém do esperado, notadamente por um descompasso no processo decisório entre o CIF e a Fundação Renova.

Vale salientar que, no propósito deste trabalho, não está contida a avaliação dos 42 programas previstos no TTAC, nem a dos prejuízos socioambientais ocorridos.

No tocante aos objetivos geral e específicos que nortearam a pesquisa, considera-se que foram atingidos e possibilitaram a compreensão de como seu deu a implementação do modelo de governança adotado pelo CIF a partir dos instrumentos do TTAC e TAC-Gov. Por meio desses instrumentos verificou-se o modelo adotado, sua contribuição, avanços, dificuldades e a proposição de melhorias no alcance dos resultados, mapeando os principais atores envolvidos e suas relações conflituosas, bem como averiguando de que modo os atingidos podem estar efetivamente contemplados no modelo.

Com essas verificações 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, além dos agentes públicos e políticos que demandam por resultados em curto prazo, com visões não raramente simplistas.

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 em relação às suas mantenedoras. A autonomia nesse sentido precisa ser garantida. Caso contrário, a institucionalização de uma fundação para responder a desastres dessa natureza sofrerá questionamentos como modelo adequado.

Contudo, apesar de todas as dificuldades ocorridas, não se pode negar que o modelo de governança organizado para resposta ao desastre de Mariana é inédito e busca alcançar os diferentes tipos de danos gerados pelo rompimento da barragem. Pensa-se que, mesmo com os problemas existentes, não se deve recuar, mas, sim, aperfeiçoar a governança, criando mecanismos que superem os desafios identificados. Supõe-se também que há legado a ser aproveitado com a experiência do sistema CIF/Fundação Renova.

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

No que se refere aos quarenta e dois (42) programas previstos no TTAC, constatou-se que há atrasos justificáveis e outros, injustificáveis. De forma geral, a reparação ambiental está mais avançada do que a indenização dos impactados, tornando-se essa a maior reclamação da comunidade. Há dificuldades em alguns programas com foco ambiental em senso estrito, mas as razões parecem estar mais ligadas a obstáculos quanto a lidar com problemas técnicos com dimensão e características sem precedentes.

Diante dessa constatação, reforça-se que a hipótese apresentada nesta pesquisa se confirmou, ou seja, de que o modelo de governança adotado em resposta ao desastre de Mariana tem lacunas que proporcionaram descompasso entre as reparações e compensações ao meio ambiente e às comunidades afetadas, impactando negativamente os resultados encontrados nos fatores elencados de celeridade, eficácia, e expectativa dos *stakeholders*.

Em decorrência da apuração, entende-se que os conflitos entre CIF e Fundação Renova precisam ser minorados, uma vez que os esforços têm de se colocar no sentido de resolver as divergências internas, optando por judiciar somente os casos extremos. Nesse âmbito, parece

importante reestruturar a composição do Conselho de Curadores e sua função, pois ele não pode ser como uma instância a mais, acirrando conflitos entre o CIF e a Renova. O Conselho integra a Renova, e a manifestação deve ser única.

Destaca-se ser imperioso revisitar a condição da Fundação Renova dentro do CIF, que tem indicações em todas as instâncias, o que pode gerar dúvidas de conduta ou isenção nas decisões, fragilizando o modelo de governança. Além do mais, nota-se que a Fundação não tem liberdade plena, considerando a vinculação com as empresas, que são as suas mantenedoras.

Acredita-se que precisa haver realmente a priorização dos projetos, como aponta o ex-Presidente da Renova, Roberto Waack, mas se deve caminhar para cronogramas mais rígidos e matriz de responsabilidades bem definidas, assegurando participação dos atingidos nessa definição.

Com essa perspectiva, é imprescindível que a sociedade também exerça papel fundamental nas diretrizes e no monitoramento das ações da organização. Dessa forma, o Fórum de Observadores previsto no TAC-Gov como órgão externo à Fundação Renova, composto por representantes da sociedade civil, da academia, das pessoas, dos povos e das comunidades tradicionais atingidas precisa ser instituído com capacidade estrutural para acompanhar de forma efetiva o que está sendo feito na recuperação dos locais impactados pelo rompimento, trazendo subsídios para o Ministério Público.

Outro fator preponderante é o *turnover*²² dos representantes do CIF, considerando as mudanças de governo por conta das eleições recentes para Presidente e Governadores e a previsão de 2020 das eleições dos Prefeitos, o que gera descontinuidade e conseqüente impactos nas ações em andamento.

Na visão de um dos entrevistados, esse fator transcende o desconforto do atraso e impacta a credibilidade da equipe técnica qualificada, que, vendo a sua reputação ser arranhada pela falta de resultados, se desmotiva e pede substituição.

Quanto à preocupação com a salvaguarda do conhecimento gerado, percebe-se que há ações intensas nesse sentido, pois todo o processo vem sendo documentado por relatórios, notas

²² Conceito frequentemente utilizado na área de Recursos Humanos (RH) para designar a rotatividade de pessoal em uma organização, ou seja, as entradas e saídas de funcionários em determinado período de tempo. Disponível em: <https://www.significados.com.br/turnover/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20Turnover%3A&text=%C3%89%20um%20conceito%20frequentemente%20utilizado,em%20determinado%20per%20C3%ADodo%20de%20tempo>. Acesso em: 10 jun. 2020.

técnicas, vídeos e demais meios com o fito de garantir não só a gestão da informação, mas, sobretudo, a gestão do conhecimento e do aprendizado que esse modelo indubitavelmente vai deixar como legado. O Ibama, como órgão que preside o CIF, além de ter criado uma estrutura interna com dedicação exclusiva, disponibiliza toda a documentação em seu sítio eletrônico²³.

No que se refere à *accountability*, constatou-se que a Fundação Renova avançou no modelo de prestação de contas, colocando o balanço trimestral das principais ações empreendidas e seus documentos oficiais em seu sítio eletrônico²⁴. O lançamento contou com um informe publicitário, veiculado em quarenta (40) veículos de mídia impressa nacional, regional e local (em todo o trecho impactado), e em vinte e sete (27) portais *online*, além de ações de divulgação nas redes sociais da Renova. O informe na mídia teve caráter de prestação de contas e seu conteúdo replicou o balanço de dados da reparação.

Além do aprofundamento de conceitos no tocante à contribuição do trabalho, a exploração relevante da experiência dos entrevistados como atores relacionados ao processo de implantação do modelo de governança socioambiental e socioeconômico em resposta ao desastre de Mariana, clarificando sua complexidade e viabilidade, entende-se que a pesquisa evidenciou registros dos desafios de uma governança colaborativa com expressiva composição.

Nesse aspecto demonstrou um exercício de maturação no seu processo decisório, trazendo o deslocamento do raciocínio individual para o coletivo como paradigma fundamental e a relevância de gerar capacidade de coordenação que possam percorrer uma miríade de instâncias. Em tal contexto, mostrou que é possível apropriar-se das lições aprendidas, gerando conhecimento para aplicação em situações similares.

Por fim, resta evidente a necessidade de uma discussão qualitativa sobre os principais avanços e desafios, com atenção para o conteúdo e revisão do TTAC e TAC Governança e do complexo conjunto de programas socioambientais e socioeconômicos em curso com o fito de proporcionar adequações e ajustes que o aprendizado do modelo gerou até o momento, visando dar maior celeridade aos processos, sem comprometer e/ou inibir o processo participativo.

Quanto às considerações finais, percebe-se que houve miopia na análise estanque das relações entre o CIF e a Fundação Renova, isto é, não se considerou a possibilidade de ingerência das empresas, Ministério Público e, tampouco, o desequilíbrio no Conselho Curador. Essa lacuna abriu espaço para iniciativas isoladas, conduzindo à constatação óbvia de que os

²³ Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif>. Acesso em: 15 jun. 2019.

²⁴ Disponível em: www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao. Acesso em: 15 jun. 2019.

sistemas são interdependentes e, em consequência, a soma dos esforços com o florescimento de iniciativas colaborativas é que faz a diferença, principalmente ao estabelecer uma ética nas relações.

Nesse diapasão, recomenda-se que o modelo de governança seja revisto, a fim de responderem tempestivamente aos desafios que forem impostos, aproveitando o conhecimento adquirido e as lições aprendidas, com a proposição de novo arranjo do modelo com os ajustes necessários no TTAC e TAC-Gov, lastreados em conceitos de integração, flexibilidade, colaboração, empoderamento e estabelecimento de rede de parcerias.

Aconselha-se o aperfeiçoamento no sistema de governança, que garanta menos judicialização, que notadamente se exacerbou depois da homologação do TTAC pela justiça federal. Entende-se que o poder judiciário não deveria impactar no cotidiano da relação CIF/Fundação Renova. Sabe-se que a judicialização posterga e compromete a obtenção de resultados nos programas socioambientais e socioeconômicos, além de dificultar a interação segura e legítima entre o CIF e a Fundação Renova.

Ademais, recomenda-se a necessidade da conscientização da interdependência entre os diferentes atores, que precisam compreender o deslocamento de raciocínio do individual para o coletivo, tracionando a contextualização de inter-relacionamentos das várias dimensões, como, por exemplo: ecológicas, sociais e econômicas.

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.

Como recomendações para futuros trabalhos, destacam-se aqueles que possam aprofundar e aperfeiçoar as conclusões obtidas nesta pesquisa por meio de análises mais detalhadas.

Fundamentando-se nessas premissas, entendeu-se a relevância de propor que no futuro haja estudos que aprofundem a respeito dos quarenta e dois (42) programas pactuados, de modo a refletir a sua eficiência, eficácia e efetividade dentro do contexto estabelecido pelo TTAC.

Outrossim, considerando que, até o momento, os atingidos não conseguiram eleger as assessorias técnicas que os representem no CIF, faz-se indispensável um estudo *a posteriori* à

inserção com a finalidade de compreender a relevância dessas assessorias e os resultados obtidos.

Além de tudo, sabe-se que os atingidos sofreram impactos em todas as dimensões, sendo uma delas, da qual pouco se falou, a de natureza psicológica, pois muitos tiveram que sair do seu *habitat*²⁵ rural para o urbano e passaram a ter contato com variáveis que não faziam parte do seu cotidiano. Esse novo paradigma trouxe uma série de conflitos e desarranjos familiares, compreendendo-se que seja essencial um estudo que reflita acerca dessa nova condição.

²⁵ Local cujas condições físicas e geográficas são favoráveis à vida ou ao desenvolvimento de uma espécie vegetal ou animal. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/habitat/>. Acesso em: 10 jun. 2020.

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, Chris; GASH, Alison. *Collaborative governance in theory and practice*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- BAPTISTA, Vinicius Ferreira. **A Ameaça de leviatã (recurso eletrônico):** o mito da governança pública na coleta seletiva na cidade do Rio de Janeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.
- BATISTA Jr., Onofre Alves; VIEIRA, Renato Rodrigues; ADAMS, Luís Inácio Lucena. O Desastre de Mariana: atuação interfederativa para superação dos impactos da maior tragédia da história do Brasil. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 16, n. 02, p. 45-76, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://apeminas.org.br/wp-content/uploads/2017/07/1084-2477-1-SM.pdf>. Acesso em: 02 out. 2019.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Trad. de Marian Toldy e Teresa Toldy. Lisboa: Edições 70, 2015.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança Global:** Uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. Tese (Doutorado). Centro de Ciências Jurídicas. Curso de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp037258.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.
- BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos deuses**. A fascinante história do risco. Trad. Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.
- BEVIR, Mark. Governança Democrática: Uma Genealogia. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BEVIR, Mark. **Governance: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BIRKLAND, Thomas A. *Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents*. **Journal of Contingencies and Crisis Management**, v. 17, n. 3, Sept. 2009. Disponível em: <https://inlibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5973.2009.00575>. Acesso em: 02 jun. 2019.
- BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito do Rompimento da Barragem de Brumadinho. **Relatório Final**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissoes/cpi/cpibruma/RelatorioFinal.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.
- BRASÍLIA. Ministério da Integração Nacional MI. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Departamento de Minimização de Desastres. **Módulo de formação:** resposta: gestão de desastres, decretação e reconhecimento federal e gestão de recursos federais em proteção em

defesa civil para resposta: apostila do instructor. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017.

CARMO, Roberto Luiz do; ANAZAWA, Thathiane Mayumi; BONATTI, Thiago Fernando. Mariana. 2015 – Reflexões sobre um Desastre. **Revista Jurídica Consulex**, Ano XX, 455, jan. 2016. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/305449892_Mariana_2015_Reflexoes_sobre_um_desastre. Acesso em: 21 abr. 2019.

CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica e a Práxis. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 19, n. 4, p. 621-640, outubro-diciembre, 2010. Disponível em: <http://cdsa.aacademica.org/000-062/950.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019. ISSN 1315-0006 / Depósito legal pp 199202ZU44.

CARVALHO, Maximiliano Pereira de. **Governo eletrônico e gestão do Judiciário: A transformação digital da Justiça sob as óticas da celeridade, da eficácia, do orçamento e da experiência do usuário**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, Brasília, 2019.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de Desastres**. I Parte: De Natureza Tecnológica. Ministério da Integração, Secretaria Nacional de Defesa Civil: Brasília, 2004.

CASTRO, Fábio de; HOGENBOOM, Barbara; BAUD, Michiel. Governança Ambiental na América Latina: Para uma agenda de pesquisa mais integrada. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XIV, n. 2, p. 1-13, jul.-dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000200002. Acesso em: 10 abr. 2019.

DAMASCENA, Fernanda Dalla Libera. A governança dos desastres ambientais no direito comparado norte-americano e europeu. **Revista de Informação Legislativa – RIL**, Brasília, v. 52, n. 208, p. 303-331, out./dez. 2015.

DOURADO, Carolina Moraes. **Autoeficácia e Percepção de Mães e Avós de Crianças com Características do TDAH**. Dissertação (Mestrado), UFPA, 2018. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/10651/1/Dissertacao_AutoeficaciaPercepcaoMaes.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

EMERSON, K., NABATCHI, T. & BALOGH, S. *An integrative framework for collaborative governance*. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 02 maio 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FERREIRA, Viviane Gonçalves. **Governança Colaborativa na Prática: Uma análise das experiências nas APAC'S**. Dissertação (Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas, RJ, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13627>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman, 1984.

FUNDAÇÃO RENOVA. Comitê Interfederativo CIF. **Regimento Interno**, 2018. Disponível em: <https://transparencia.fundacaorenova.org/cif/regimento-interno>. Acesso em:

FUNDAÇÃO RENOVA. **Estatuto**: registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, Belo Horizonte – MG, 05.07.2016.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Trad. de Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERMET, G. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, C., ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002

IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Termo de Ajustamento de Conduta – Governança TAC-Gov**. Belo Horizonte, 2018. Disponível: http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/tac-gov/2018-06-25-cif-tac_governanca.pdf. Acesso em: 03 out. 2019.

IBAMA Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta TTAC**. Belo Horizonte, 02.03.2016. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>. Acesso em: 03 out. 2019.

MASCARENHAS, Felipe Mello. **Resenha** do livro: *Thinking Fast And Slow* – Daniel Kahneman, 2011. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrator/Downloads/5-Felipe_Mascarenhas%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Administrator/Downloads/5-Felipe_Mascarenhas%20(5).pdf). Acesso em: 10 fev. 2020.

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

MOSCON, Anieli Campos Bahia. **Teorias implícitas de trabalhador comprometido e estratégias cotidianas de gestão**: Uma Análise Qualitativa. Dissertação (Mestrado em Administração). 2009. Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA. Eixo Integrado de Mestrado/Doutorado em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7781/1/77.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

OLIVEIRA, Marcos. **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.

PEREIRA, Julia Modesto Pinheiro Dias. **O papel reservado aos estados na gestão descentralizada do Programa Bolsa Família**: desafios e oportunidades. 2016. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<http://docplayer.com.br/42101382-Universidade-federal-do-rio-de-janeiro-julia-modesto-pinheiro-dias-pereira.html>. Acesso em: 14 abr. 2019.

PURDY, J.M. *A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes*. *Public Administration Review*, v. 72, n. 3, p. 409-417, 2012.

REVISTA DOIS PONTOS. Fundação Renova, 2018. Disponível em: <https://revistadoispontos.org/caminhos-governanca/>. Acesso: em 20 jun. 2020.

SANTOS, Celly Kelly Neivas. **Governança Colaborativa na Educação Ambiental: a implementação da política de educação ambiental no município de Suzano, São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciência e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100136/tde-10122015-184433/pt-br.php>.

Acesso: em 08 jun. 2019.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordenação%20de%20políticas%20públicas.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICES

APÊNDICE I – DESCRIÇÃO DO CIF E DA FUNDAÇÃO RENOVA

Comitê Interfederativo – CIF

O Comitê Interfederativo (CIF) foi instituído após a celebração do TTAC, em 11 de abril de 2016, sendo presidido pelo Ibama e composto por representantes da União, dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, dos municípios impactados e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (BATISTA Jr.; VIEIRA; ADAMS, 2017, p. 62). Posteriormente foi alterado pelo TAC-Gov em junho de 2018, passando a contar com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público e de representantes dos impactados (FUNDAÇÃO RENOVA, 2018).

Compete ao CIF estabelecer diretrizes, acompanhar, monitorar e validar os programas e projetos apresentados pela Fundação Renova, levando em consideração os princípios e os demais termos do TTAC, sem prejuízo da necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente, bem como de autorizações cabíveis de outros órgãos públicos. Esse processo de validação de programas e projetos, consoante o pactuado, deve basear-se em diálogo ordenado entre as partes. O CIF examina os programas e projetos submetidos e indica a necessidade de correções, readequações ou faz questionamentos sobre as ações a serem desempenhadas (IBAMA, 2016, p. 21).

Ao estabelecer uma organização dedicada exclusivamente ao processo de reparação e compensação, criou-se também um modelo de governança robusto, com representantes de mais de setenta entidades governamentais, tendo como premissa que as respostas para cada desafio são obtidas em conjunto, pelo menos em tese não havendo soberania de nenhuma parte ou controle unilateral sobre a decisão (CARVALHO, 2019).

O CIF é uma instância externa e independente da Fundação, que visa interlocução permanente com ela e definir prioridades na implementação e execução dos projetos, acompanhando, monitorando e fiscalizando os resultados.

O CIF é presidido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Com o fito

de melhor compreender a sua composição, traz-se a seguir a **Tabela 1**, que demonstra a sua constituição com o TTAC e TAC-Gov.

Tabela 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) outros representantes do Governo Federal	2 (dois) outros 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

Para apoiar o trabalho do CIF, foram instituídas onze Câmaras Técnicas, a saber:

- Câmara Técnica de Educação, Cultura, Lazer, Esporte e Turismo;
- Câmara Técnica Indígena e Povos e Comunidades Tradicionais;
- Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social;
- Câmara Técnica de Saúde;
- Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água;
- Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial;
- Câmara Técnica de Reconstrução e Recuperação de Infraestrutura;
- Câmara Técnica de Economia e Inovação;
- Câmara Técnica de Gestão de Rejeitos e Segurança Ambiental;
- Câmara Técnica de Conservação e Biodiversidade; e
- Câmara Técnica de Restauração Florestal e Produção de Água.

As Câmaras Técnicas são órgãos técnico-consultivos instituídos para auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, com base em critérios técnicos, dos programas, projetos e ações impostas pelo TTAC e pelo TAC-

Gov, sem prejuízo das atribuições legais dos órgãos que as compuserem (IBAMA, 2016, p. 15). Ressalta-se que cabe ao CIF instituir as suas Câmaras Técnicas e dispor sobre sua competência, coordenação, programas afetos e a forma de funcionamento. Desde a criação do CIF, já ocorreram ajustes e desmembramentos nas Câmaras Técnicas.

Em suma, as Câmaras Técnicas são instâncias prioritárias para a discussão técnica e busca de soluções às divergências relacionadas aos programas, projetos e ações de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem do Fundão. Os representantes indicados para as Câmaras Técnicas socioambientais necessitam ter formação técnica adequada, salvo as pessoas atingidas, que podem estar acompanhadas das assessorias técnicas (IBAMA, 2016, p. 15-16).

A Fundação Renova participa, com direito a voz, das reuniões das Câmaras Técnicas, contudo sem integrar o processo de elaboração dos documentos técnicos ou das minutas de deliberação produzidas pelas Câmaras Técnicas e que serão encaminhadas ao CIF. A participação dos membros das Câmaras Técnicas não é remunerada à exceção dos *experts*²⁶ do Ministério Público e das assessorias técnicas dos atingidos. Ressalta-se que a Defensoria Pública e o Ministério Público indicam, cada um, um membro titular e um membro suplente para atuação em cada uma das Câmaras Técnicas (IBAMA, 2016, p. 16).

Nos termos previstos no TAC-Gov, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral necessitam ser debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das assessorias técnicas (IBAMA, 2018, p. 6).

Além disso, as partes acordaram em criar um fórum de observadores, de natureza consultiva, como uma das instâncias de participação e controle social, cujo objetivo é acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizadas pelos *experts* do Ministério Público, bem como acompanhar os trabalhos da Fundação Renova, podendo apresentar críticas e sugestões. Esse fórum será composto por representantes da sociedade civil, de grupos acadêmicos, das pessoas atingidas e dos povos e comunidades tradicionais atingidos (IBAMA, 2018, p. 10). Na entrevista com a Secretária Executiva do CIF,

²⁶ Pessoa física ou jurídica, ou grupos de pessoas físicas ou jurídicas, legalmente habilitadas e contratadas pela Fundação Renova para gestão, avaliação, elaboração ou implantação dos programas e projetos, total ou parcialmente (IBAMA, 2016, p. 12).

Moara Gisson, foi informado que o fórum de observadores não foi implantado e encontra-se na fase de criação das assessorias.

Nessa perspectiva, o TAC-Gov prevê a criação de comissões locais, integradas por atingidos. Vale esclarecer que as comissões locais são interlocutoras legítimas no âmbito das questões atinentes à participação e governança do processo de reparação dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, nos termos e limites previstos no TAC-Gov (IBAMA, 2018, p. 7). Na entrevista com a Secretária Executiva do CIF, Moara Gisson, foi informado que as comissões locais ainda não estão consolidadas.

Além das comissões locais, o TAC-Gov faculta a criação de até seis câmaras regionais. As câmaras regionais são compostas por pessoas atingidas, conforme dispuserem as respectivas comissões locais no âmbito de sua abrangência, pelo menos na sua concepção constituindo fóruns de discussão de organização participativa das pessoas atingidas e de interlocução e composição com a Fundação Renova. As atividades desenvolvidas pelas câmaras regionais são voluntárias e não remuneradas (IBAMA, 2018, p. 11). Na entrevista com a Secretária Executiva do CIF, Moara Gisson, foi informado que as câmaras regionais não estão consolidadas.

Objetivando dar legitimidade ao processo, o TTAC prevê a contratação de auditoria externa independente para o acompanhamento das atividades, tanto de natureza contábil e financeira, quanto finalística, da Fundação Renova, bem como dos programas e de seus desdobramentos constantes do TTAC e nos termos do TAC-Gov, segundo indicadores de eficácia e efetividade, demandando publicidade às informações obtidas nos relatórios produzidos (IBAMA, 2018, p. 11).

É facultado à Fundação Renova contratar empresas de consultoria para a atividade de auditoria externa independente, podendo escolher entre as quatro maiores do ramo em atuação no território nacional, a saber: *Ernst & Young* (EY), KPMG, *Deloitte* e *Pricewaterhouse Coopers* (PwC). Em entrevista concedida pelo ex-Presidente da Fundação Renova, Roberto Waack, foi afirmado que as quatro foram contratadas, sendo que a E&Y para o CIF auditoria, KPMG para o *compliance*, PwC para o contábil e *Delloite* para processos e RH.

A contratação da(s) empresa(s) de auditoria necessita ser previamente submetida à ciência do CIF e do Ministério Público, os quais podem justificadamente opor objeções à contratação.

Fundação Renova

O mais importante aspecto da proposta de criação da Fundação Renova foi sua inovação quanto ao mecanismo de operacionalização e de execução. O TTAC previu a constituição de uma fundação de direito privado que contemplasse uma estrutura de governança integrada por profissionais de formação técnica e com notória experiência profissional (BATISTA Jr.; VIEIRA; ADAMS, 2017, p. 59).

A ideia de criar pessoa jurídica para a efetivação das medidas, de natureza privada e sem fins lucrativos, surgiu a partir de quatro constatações básicas. A primeira, foi a de que uma empresa que tivesse finalidade exclusivamente empresarial não conseguiria adotar a contento as ações necessárias à complexa tarefa de reparar e compensar o desastre ambiental decorrente do rompimento da barragem (BATISTA Jr.; VIEIRA; ADAMS, 2017, p. 59).

Em segundo lugar, observou-se que o poder público não poderia atrair para si a responsabilidade inerente aos causadores da tragédia, ao assumir as ações concretas necessárias para reparar os danos advindos do desastre. A terceira constatação foi a necessidade de afetação e destinação de valores significativos, dissociados do patrimônio da Samarco, exclusivamente para suportar as despesas que surgiriam com a implantação dos programas a serem elaborados, desenvolvidos e executados com o objetivo de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área impactada pelo desastre (BATISTA Jr.; VIEIRA; ADAMS, 2017, p. 60).

Por fim, verificou-se que a extensão e a complexidade da tragédia demandavam a criação de instrumentos de interlocução e de participação dos cidadãos, da sociedade civil, de instituições acadêmicas e dos entes públicos envolvidos na tomada de decisões atreladas à catástrofe, o que não seria obtido senão pela criação de uma pessoa jurídica própria, com estruturas peculiares de funcionamento, apta a viabilizar o diálogo de todos esses atores (BATISTA Jr.; VIEIRA; ADAMS, 2017, p. 61).

Com essas premissas, instituiu-se a Fundação Renova, que tem por objetivo exclusivo 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, observada a situação socioambiental e socioeconômica imediatamente anterior a 5 de novembro de 2015, conforme detalhado no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta – TTAC em sua Cláusula 01, inciso XXII do seu Estatuto (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016, p. 2).

Entre as atribuições elencadas da Fundação, encontra-se o compromisso assumido pelas empresas Samarco, Vale e BHP Billiton no âmbito do TTAC para a reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão ocorrido em 5 de novembro de 2015, por meio do desenvolvimento e execução dos 42 programas socioambientais e socioeconômicos e respectivos projetos e ações (IBAMA, 2018, p. 2).

Os 42 programas em execução pela Fundação Renova (listados no Apêndice IV) foram divididos em três eixos temáticos, que agrupam os principais focos de atuação no processo de recuperação dos impactos causados pelo rompimento da barragem de Fundão²⁷:

Eixo 1 – Pessoas e Comunidades – tem como frente de atuação:

- Identificação e indenização;
- Educação e cultura;
- Saúde e bem-estar;
- Comunidades tradicionais e indígenas;
- Fomento à economia; e
- Engajamento e diálogo.

Eixo 2 – Terra e Água – tem como frente de atuação:

- Uso do solo;
- Gestão hídrica;
- Manejo de rejeito;
- Biodiversidade;
- Assistência aos animais; e
- Inovação.

Eixo 3 – Reconstrução e Infraestrutura – tem como frente de atuação:

- Reassentamento;
- Contenção de rejeito;
- Tratamento de água e efluentes; e
- Infraestrutura urbana e acessos.

²⁷ Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/conheca-os-programas>. Acesso em: 26 set. 2019.

A estrutura da Fundação Renova, nos termos do Estatuto social, conta com um Conselho de Curadores, uma Diretoria Executiva, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal. A seguir, descrevem-se suas competências (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016, p. 6-7).

Na governança interna da Fundação, o Conselho Consultivo é órgão permanente e de caráter opinativo sobre os programas e projetos. Conforme a Cláusula Quadragésima Oitava do TAC-Gov, é composto por dezenove membros, da seguinte forma:

I – quatro representantes indicados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce – CBH-Doce, preferencialmente entre as entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia;

II – sete pessoas atingidas, por elas indicadas na forma que entenderem adequada após a implementação das comissões locais e suas respectivas assessorias técnicas;

III – dois representantes de organizações não governamentais, sendo um atuante da área marinha, indicado pelo CIF, e um atuante na defesa dos direitos socioambientais na área atingida, indicado pelo Ministério Público, ouvido o Fórum de Observadores;

IV – três representantes de instituições acadêmicas, sendo um indicado pela Fundação, um pelo CIF e um pelo Ministério Público;

V – dois representantes de entidades atuantes na área de direitos humanos, dos quais um indicado pelo Ministério Público e um indicado pela Defensoria Pública; e

VI – um representante de entidades atuantes na área de desenvolvimento econômico, indicado pela Fundação.

O Conselho Curador, órgão normativo, deliberativo e de controle da administração da Fundação, tem a competência de aprovar planos, programas e projetos propostos pela Diretoria Executiva da Fundação, ouvido o Conselho Consultivo, conforme o seu Estatuto (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016, p. 7).

Conforme a Cláusula Quadragésima Sexta do TAC-Gov, o Conselho Curador da Fundação é composto por nove membros, sendo integrado por:

I – dois membros indicados pela Articulação das Câmaras Regionais entre os atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão ou técnicos por eles escolhidos;

II – um membro indicado pelo CIF;

III – seis membros indicados pelas empresas, sendo que três deverão atender ao menos um dos seguintes critérios:

a) um especialista em temas ambientais e ecológicos, de notória especialização nacional e, quando possível, internacional, que trabalhe em área afeta à Fundação;

b) um especialista em temas socioeconômicos, de notória especialização nacional e, quando possível, internacional, que trabalhe em área afeta à Fundação; e

c) um especialista em uma das seguintes áreas: jurídica, sustentabilidade, terceiro setor ou processos participativos e mediação, de notória especialização nacional e, quando possível, internacional, que trabalhe em área afeta à Fundação.

A Diretoria Executiva é o órgão de administração ordinária da Fundação, cabendo-lhe representá-la perante terceiros e praticar todos os atos que se façam necessários ao seu funcionamento regular e ao cumprimento de seus objetivos estatutários, observadas as regras previstas na legislação pertinente e em seu estatuto, bem como as deliberações do Conselho Curador (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016, p. 12).

Ao Conselho Fiscal cabe a realização das atividades de fiscalização da gestão e apreciação das contas, verificação da conformidade das ações executadas sob os aspectos contábil e financeiro. É composto por sete membros, sendo um membro indicado pelo Conselho Curador, um membro indicado por cada uma das empresas mantenedoras, um membro indicado pela União, um membro indicado pelo Estado de Minas Gerais e um membro indicado pelo Estado do Espírito Santo (FUNDAÇÃO RENOVA, 2016, p. 14).

A Fundação Renova reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, dezenas de entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo e soma atualmente cerca de sete mil pessoas (entre colaboradores próprios e parceiros) trabalhando no processo de reparação e compensação, envolvendo ações da barragem do Fundão de Mariana à foz do Rio Doce²⁸.

²⁸ Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/a-fundacao/>. Acesso em: 03 out. 2019.

APÊNDICE II - RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Quadro 3 – 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	Na sua visão, a escolha do modelo foi acertada, considerando que potencializou a celeridade no procedimento de contratações e implementações de ações.
C	Compreendeu que essa opção era a única saída pela urgência das respostas que o desastre exigia.
D	Entendeu que a escolha do modelo foi acertada para o momento e pela necessidade de celeridade nos procedimentos, principalmente aqueles que envolviam necessidades de contratação.
E	Respondeu que não e afirmou que o caminho deveria ser mais simples, com a criação de uma fundação mista, com participação do poder público e capital privado e sem esse atrelamento da fundação com as empresas. Ressaltou que o fato de a empresa responsável pelo crime ficar responsável pela criação e gestão da fundação fragilizou o modelo. Nesse caso, um modelo híbrido, poderia facultar a contratação de empresas especialistas nos temas abordados, dentro dos parâmetros legais e da transparência requerida.
F	Afirmou que seria muito mais difícil se o próprio CIF fizesse essa interlocução. Porém, declarou não ter segurança para defender como modelo ideal, ou se deveria ser o próprio Estado ou uma ONG.
G	Declarou que sim e relatou que não existe um órgão público com todo esse escopo, até porque eles têm suas funções e atribuições e não haveria foco. Complementou afirmando que essa criação com foco específico foi um bom caminho e o modelo de governança também, e reforçou que ter os atores definidos e com órgãos de controles com supervisão densa na supervisão deixou a estrutura robusta.
H	Considerou que foi a melhor decisão para aquele momento, em que pese haver um desbalanceamento quanto ao conhecimento da equipe que desenhou o modelo.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 4 – Sistema de Governança do CIF

Entrevistados	O sistema de governança que culminou com a criação do CIF se mostrou complexo, viável e efetivo?
A	Na sua visão, o sistema de governança instituído com a criação do CIF já nasceu complexo e com grandes desafios, pela própria natureza dos danos causados ao meio ambiente e à sociedade. Nesse contexto, entendeu que ele é viável e necessário, principalmente, para garantir os compromissos pactuados no TTAC e TAC-Gov. Entendeu ser um facilitador para amenizar os impactos sociais e ambientais. No tocante à efetividade do CIF, considerou que foi fragilizada pela postura das empresas, que adotaram a estratégia de custo x benefício, desviando-se principalmente das indenizações dos atingidos.

Entrevistados	O sistema de governança que culminou com a criação do CIF se mostrou complexo, viável e efetivo?
B	<p>No que se refere à forma como funcionava a Fundação Renova e o Conselho Curador, salientou que tornou complexo o sistema de governança. Pontuou que houve esforço muito grande do governo, através do Ibama, MMA e Casa Civil para consolidar esse modelo no CIF. No entanto, relatou que a impressão era que o Conselho Curador estava acima da própria Fundação e do próprio modelo de governança. Todavia, em que pese a sua complexidade, considerou o modelo interessante e viável. Destacou que ele reflete os vários compromissos que as empresas deveriam cumprir com os atingidos pelo desastre, sendo um instrumento facilitador para amenizar o impacto social e ambiental. Comentou, ainda, que ter um modelo de governança para dar resposta ao desastre com a supervisão do poder público é um bom caminho. No tocante à efetividade, considerou que houve muito <i>marketing</i> e pouca efetividade. Exemplificou com o auxílio emergencial, que seria a primeira medida de indenização. Afirmou que houve falha no cadastro e não havia senso de urgência, com excesso de burocracia, um “faz de conta” de que somos o governo, além de terem adotado o mesmo <i>modus operandi</i> burocrático.</p>
C	<p>Declarou que o modelo é complexo pela multiplicidade de atores; que isso tem impactado a sua viabilidade e, de maneira geral, não tem funcionado. Quanto à efetividade, considerou ter ficado prejudicado por possuir duas fontes de comando, em que pese o sistema ser colaborativo; faltou um mecanismo que respeitasse a deliberação e acatasse a decisão. Destacou que, hoje, o que se percebe é que são duas frentes de comando, uma do CIF e uma do Conselho Curador. Ou seja, comentou que a Fundação Renova pactuava com as comissões e câmaras técnicas do CIF e, quando levava ao Conselho formado prioritariamente pelas empresas, a proposta não era acatada.</p>
D	<p>Considerou complexo, dada a dimensão e envolvimento de diversos entes. No entanto, entendeu como viável, pela sua capacidade de traçar ações e programas de reparação dos danos sociais e ambientais. Na sua perspectiva, o percebe como efetivo, considerando que contribui na definição de ações e acompanha as correções dos procedimentos, bem como monitora a implementação dos programas.</p>
E	<p>Declarou que considera muito complexo, porque burocratizaram o processo e tiraram a dinâmica do senso de urgência, fragilizando a autonomia dos órgãos que poderiam atuar. Nessa perspectiva, entende que a sua viabilidade é parcial. Relatou que a ideia da criação do CIF para fazer a gestão institucional e sua concepção foi boa. Porém, a inserção do Ibama e MMA com o papel de presidente e protagonista, na sua visão, é um grande equívoco, considerando que há distanciamento do problema por parte dos órgãos de Brasília. No que se refere à efetividade do sistema, declarou que o TTAC enquanto instrumento de gestão está bem estruturado, porém na prática não funcionou e até hoje não funciona.</p>
F	<p>Relatou que na sua visão é muito complexo, com muitas instâncias. No entanto entendeu que ele é viável e necessário, afirmando que é preciso ter um sistema de governança para dar conta dos termos estabelecidos no TTAC. Destacou que o TTAC criou duas instâncias: a Fundação Renova, que gere os recursos e propõe os detalhamentos dos programas e os executa, e o CIF, que congrega todos os interessados e órgãos competentes para avaliar e orientar a execução desses programas. Quanto à efetividade, reconheceu que poderia ser mais efetivo se a Fundação Renova acatasse as recomendações do CIF.</p>
G	<p>Entendeu ser um modelo complexo e afirmou que tem formas de lidar com ele de maneira mais simples. Ressaltou, no entanto, que a sua complexidade é salutar, porque se aproxima da realidade, e ignorá-la seria um prejuízo muito grande para o modelo de governança instituído. Considerou como modelo correto e viável; entendeu que teve e tem as dificuldades na sua implementação, até pela multiplicidade de atores e com órgãos reguladores, e foi muito interessante como sistema de governança. Quanto à efetividade, registra que, em que pesem as suas dificuldades, não se podem desmerecer</p>

Entrevistados	O sistema de governança que culminou com a criação do CIF se mostrou complexo, viável e efetivo?
	os resultados alcançados. Destacou que poderia ter avançado mais, se os representantes dos atingidos estivessem inseridos desde o início, mas, para isso, teria que ter uma sociedade mais organizada, o que não existia e, ademais, são diferentes comunidades com variadas perspectivas e os atingidos não estavam preparados para isso; alertou que, pela natureza do desastre, por mais que se faça, fica a sensação de dívida nas entregas.
H	Considerou muito complexo no início e depois foi se ajustando, mas ponderou que nem todas as câmaras técnicas estavam preparadas para o modelo instituído. Entendeu como viável e efetivo, em que pese em algum momento haver tentativas de torná-lo palco político.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 5 – Adoção do Modelo de Governança Colaborativa

Entrevistados	O modelo colaborativo adotado se mostrou viável? Os participantes tinham competência para ter assento no CIF?
A	Destacou que o modelo colaborativo alicerçado pela Fundação Renova, CIF e câmaras técnicas e, posteriormente, com a inserção dos membros instituídos pelo TAC-Gov, tinham papel bem definido, asseverando que faltou as empresas respeitarem o trabalho das câmaras técnicas e as deliberações do CIF. Na indagação sobre a competência dos membros, informou que, em sua maioria, eram representantes capazes, ressaltando-se a rotatividade constante que traz prejuízo para o modelo instituído.
B	Julgou o modelo interessante, porém ressaltou que, dada a conduta das empresas, as discussões avançavam nas câmaras técnicas em que pesem as divergências com a Fundação Renova. Porém, ressaltou que, quando chegava no CIF, nas reuniões políticas, barganhavam novamente, clarificando-se que as empresas não tinham compromisso e adotavam como estratégia a postergação do tempo, classificando as propostas das câmaras técnicas como representantes do governo, com ideologias e atitudes político-partidárias. Desmerecia-se dessa forma a sua composição e enfraquecia-se a colaboração. Quanto à competência dos membros, relatou que a maior dificuldade era a alternância política, mas, no geral, as pessoas indicadas eram preparadas e qualificadas. Pontuou também que havia representantes que contavam com assessoria técnica para o suporte necessário na tomada de decisão.
C	Entendeu que a viabilidade estava pautada nas deliberações do CIF, alicerçadas pelos estudos das câmaras técnicas, que deveriam ser respeitados. Relatou a ingerência por parte do Conselho Curador, que fragilizou o sucesso dessa governança. Considerou que a sentença de morte veio com a intervenção judicial em tudo. Destacou que o modelo teria sido robustecido se os atingidos das comunidades estivessem sido representados desde o início, pois a não inserção gerou desconfiança. Alertou que um modelo de governança dessa envergadura, pela sua complexidade, era fácil imaginar que não apresentaria resultados imediatos, com envolvimento de tantas pessoas querendo ganhar protagonismo. Na sua visão, o CIF poderia ter sido mais participativo na criação da construção da solução, ao invés de focar na busca pelo máximo da indenização. Pela sua experiência, comentou que o remendo do TAC-Gov não vai funcionar nunca. No que se refere à competência dos membros, informou que, tirando o viés de alguns com suas ideologias e agendas próprias, no geral funcionava bem e dava excelentes contribuições.

Entrevistados	O modelo colaborativo adotado se mostrou viável? Os participantes tinham competência para ter assento no CIF?
D	Na sua visão, mostrou-se viável, porque foi capaz de integrar diversos entes, compatibilizar interesses e promover diversos encontros de convergência para reparação dos danos ambientais e sociais. Com relação à competência dos representantes, na sua percepção, a maioria tinha qualidade para participar.
E	Entendeu que sim, principalmente, no que se refere às câmaras técnicas, considerando que a sua composição prevê especialistas que entendem do assunto. Afirmou que a fragilidade do modelo está na troca constante dos membros, atrapalhando e favorecendo a Fundação Renova, que ganhou espaço e suas propostas acabavam prevalecendo e enfraquecendo o modelo colaborativo.
F	Entendeu que é uma relação conflituosa, principalmente quanto aos temas afetos às indenizações, em que as empresas buscam influenciar onde não há espaço para elas, principalmente nas ações da Fundação Renova. Destaca que as câmaras técnicas buscam essa colaboração, afirmando que o CIF e seu plenário participavam a partir de tratativas entre as câmaras técnicas e a Fundação Renova, sendo esse o contexto de interação inicial que o CIF atua. Quanto à capacidade dos membros, considerou-os legítimos (Prefeitos, Secretários Estaduais ou substitutos, Representantes do Governo Federal), cada um com sua experiência gerou valor com contribuições interessantes e ajuda nas deliberações. Ressaltou que o modelo ainda não se encontra completo em virtude da ausência dos representantes dos atingidos, que não foram ainda indicados e que têm direito a voto.
G	Afirmou que, no seu entendimento, ele tem muitos ajustes a serem feitos no seu funcionamento, porque houve impacto de relação do ambiente jurídico com o político e os dois se confundiram e comprometeram a implantação. Quanto à competência, declarou que ninguém está preparado para modelo tão complexo. Havia pessoas com maturidade e que deram contribuições relevantes; outros, muitos jovens e influenciados pelas questões ideológicas, mas é processo de aprendizado do grupo muito heterogêneo; em geral, todos aprenderam muito e têm muito a aprender com essa dinâmica.
H	Considerou viável, ressaltando que a maior dificuldade residia no duplo papel dos seus componentes, que exerciam outras atividades, e essa condição tornava o trabalho desafiador, de muita resiliência e fôlego. Com relação à competência dos participantes entendeu que havia desnível.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 6 – 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	Avaliou que existia uma tentativa de equilíbrio, porém ressaltou que havia <i>lobby</i> da Fundação, principalmente com os novos indicados para o CIF, na tentativa de cooptá-los. Nos temas afetos às câmaras técnicas, evidenciou a falta de um braço especializado. Ressaltou que a inclusão do Ministério Público, Defensoria Pública e representantes do atingidos ocorrida em função do TAC-Gov foi tardia, considera que essa ação deveria ter sido feita na criação do CIF. Isso fragilizou o processo decisório, além do poder concedido ao Conselho Curador da Fundação Renova.
	Declarou que a Fundação Renova e as empresas sempre buscaram o domínio e, como estratégia, bloqueavam tudo no Conselho Curador. Dessa forma fragilizavam o CIF e as câmaras técnicas. Com o advento do TAC-Gov a expectativa era que houvesse

Entrevistados	No processo decisório com a inserção do TAC-Gov, existia ingerência das empresas e dos políticos?
B	ganho, principalmente, por conta do Ministério Público e da Defensoria Pública. Porém, em sua percepção, a inserção de dois entes com peso jurídico apenas ampliou o embate nesse campo, sem contudo trazer entregas mais efetivas, e a ordem do dia passaram a ser as judicializações, tendo a figura do Ministério Público como protagonista, já que os atingidos ainda não constituíram a sua representatividade pelas assessorias técnicas. No quesito de ingerência política, entendeu que havia além de acusar o uso de <i>lobby</i> junto ao governo.
C	Na percepção desse entrevistado, houve falhas do CIF e da Fundação Renova nesse processo, que mereceria maior controle e aproximação pela sua complexidade. Havia tentativas, principalmente por uma das empresas, que queria participar dos processos técnicos, os quais impactariam o processo decisório. Relatou ainda que, no final, evidenciou-se que eles tinham o poder porque estavam no Conselho Curador e passaram, com o tempo, a ser menos estratégicos e mais executores, enfraquecendo o processo decisório. Ademais, em sua visão, o TAC-Gov foi uma ação tardia e facultou a predisposição de algumas comunidades e dos movimentos sociais de politizar o problema, o que, na prática, tem levado para caminhos que demonstram mais prejuízos que ganhos para a reparação dos atingidos. No tocante à ingerência de políticos, informou que houve tentativas por parte dos governos estaduais, porém não lograram êxito.
D	Em sua avaliação, o papel do CIF com o intuito de garantir o modelo de governança que facultasse o diálogo e os melhores entendimentos e consenso, foi fundamental no processo de tomada de decisões e vários avanços foram resultado dessas premissas. Entendeu que o advento do TAC-Gov foi um ganho e um pleito defendido pelos atingidos, e destacou que ter atores como Ministério Público e Defensoria Pública, além de representantes dos atingidos, aumentou a legitimidade do modelo de governança e gerou a esperança da implementação dos programas socioeconômicos. Ademais, relatou que, na época em que esteve como membro do CIF, as ingerências eram tratadas e minimizadas pelo colegiado e a tentativa dos políticos não logravam êxito.
E	Em sua perspectiva, a complexidade do tema denota uma dedicação e os atores designados exercem vários papéis em suas atividades profissionais em outras instituições, essa falta de imersão desqualifica o conhecimento, fica mais um esforço pessoal de alguns que defendem ponto de vista sem aprofundamento das questões técnicas, deixando a governança do processo decisório sem profundidade e desgastado; nesse cenário, o CIF se impôs em poucos momentos, tendo como prerrogativa o TTAC. Porém, com o tempo, ficou um vácuo de deliberação do que foi discutido, ou seja, o CIF, ouvindo muito mais a Fundação Renova e seus representantes, em detrimento das câmaras técnicas. No início, o CIF foi vigilante com relação à Fundação Renova e com o decorrer do tempo perdeu energia e a Fundação Renova ocupou espaço, inclusive passou a judiciar algumas ações e o CIF passivo nesse processo, sem confrontar a decisão. A sua percepção era de que as câmaras técnicas discutiam de forma mais conflituosa do que o próprio CIF. Ademais, entende que a inserção do Ministério Público e da Defensoria Pública, em que pese ter acontecido <i>a posteriori</i> , pode até melhorar esse processo, mas, no momento, falta clareza principalmente no que se refere à participação dos atingidos. Sobre a ingerência política, afirma que, com certeza, tem. E declara: “Estamos falando de uma mineradora poderosa e com relevância na economia do Estado. Isto explica algumas ações de desaceleração nos projetos ambientais e indenizações dos atingidos, já que, na perspectiva das autoridades governamentais que aceitam o <i>lobby</i> político, a condução do modelo de gestão em resposta ao acidente está fluindo e dentro do que pode ser feito”.
F	Esclareceu que o CIF, enquanto plenário, teve relação conflituosa. Informou que houve um momento em que a Fundação Renova deixou de participar, por se considerar hostilizada. Além disso, registrou que, em sua visão, o CIF assemelha-se atualmente a

Entrevistados	No processo decisório com a inserção do TAC-Gov, existia ingerência das empresas e dos políticos?
	um governo paralelo, que é tão lento quanto a suas instituições pelos procedimentos e processos que foram estabelecidos, havendo crítica com relação à sua agilidade e essa participação coletiva na busca da melhor decisão acaba gerando morosidade. Com relação à ingerência das empresas, respondeu que sim, principalmente no Conselho Curador, que tem papel importante nas decisões orçamentárias. Destacou que os advogados das empresas são muito presentes nas reuniões do CIF, sendo muito ligados no que está acontecendo e, ao invés de focarem na solução, buscam a interferência. 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 e trazê-los para mais próximo das decisões e definições dos escopos dos programas. Ainda não se deu a inserção dos atingidos, porque quem deve representá-los são as assessorias técnicas que ainda não foram definidas. Por enquanto participam como ouvintes. No que se refere à ingerência política, entendeu que é pouca e com movimentos isolados de alguns querendo ganhar notoriedade com os fatos.
G	Respondeu que é um processo heterogêneo e de relação tensa, amplificada pela questão jurídica e as empresas com comportamento defensivo. Muito difícil o ambiente, mas havia respeito e comprometimento das partes, todas reuniões foram realizadas, as câmaras técnicas funcionando, com comprometimento e muita intensidade. O grande conflito pautou-se no do Conselho Curador da Fundação Renova, que já estava previsto desde o seu nascedouro e talvez o maior erro do modelo, porque ficaram duas instâncias de deliberação e as divergências foram ficando muito tensas. Para minimizar tentou-se utilizar o painel de especialistas. Só que isso não estava previsto no TTAC e juridicamente perdeu força. 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? Essa discussão levou muito tempo e atrasou a inserção desses novos atores, e ressaltou que esse é o único caminho possível, todos os <i>stakeholders</i> participando e sem peso diferenciado na discussão, e defendeu que assim que tem quer ser. No que se refere à ingerência política, percebeu que existe e faz parte de sua complexidade. Considerou que, em um desastre que afetou dois estados e quarenta municípios, tentar evitar que essa ingerência ocorra é descolar da realidade. Em sua visão, essa tentativa é legítima e o papel do CIF nesse contexto foi minar as ações oportunistas.
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 várias tentativas, mas a decisão técnica foi sempre soberana.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 7 – Transparência e Geração de Conhecimento

Entrevistados	Houve transparência nas ações e geração de conhecimento?
A	No que se refere à transparência, afirmou que as reuniões do CIF eram mensais e transmitidas <i>online</i> , gerando-se atas dos principais pontos. Com relação à produção de conhecimento, pontuou ter dúvida quanto ao seu aproveitamento. Considerou que o desgaste foi e está sendo muito grande, o que suscitou desconfiança sobre a credibilidade do modelo.
B	Afirmou que aconteciam reuniões mensais do CIF. As reuniões são registradas em atas, não são filmadas e sim transmitidas para que outras comissões de atingidos pudessem participar. Não considerou que tenha gerado conhecimento, relatando que os próprios técnicos do governo não enxergavam

Entrevistados	Houve transparência nas ações e geração de conhecimento?
	assim, bem como o Ministério Público e Defensoria Pública, sem contar a participação pífia social.
C	Relatou que as reuniões do CIF ocorriam mensalmente, o que em sua visão era um exagero, tomava muito tempo por conta do CIF, câmaras técnicas, Conselho e Diretoria, fora as empresas que queriam saber o que estava acontecendo. Declarou que as reuniões eram todas documentadas por ata e transmitidas <i>online</i> . Entendeu que foi gerado muito conhecimento e lições foram aprendidas.
D	Informou que ocorriam mensalmente as reuniões do CIF e todas eram documentadas em ata e disponibilizadas no sítio eletrônico do Ibama. No tocante à geração de conhecimento, entende que foi gerado, destacando a experiência de dialogar com os atingidos.
E	Declarou que todas as reuniões do CIF são documentadas por atas e são transmitidas <i>online</i> , além de publicação no sítio eletrônico do Ibama. No que se refere à geração do conhecimento, acredita que houve, principalmente quanto a lições aprendidas, por exemplo, a necessidade de que haja critério na documentação das reuniões e, inclusive, sobre o que não deve ser feito, pois pode gerar dados e informações que mitigarão ações e esforços desnecessários.
F	Informou que a periodicidade das reuniões recentemente foi alterada para 45 dias, diminuindo as de Brasília, pois havia reclamações, e foram inseridas, pelo menos, duas reuniões em municípios dos atingidos. Saiu-se de doze reuniões anuais para oito e todas gravadas, disponibilizadas e transmitidas <i>online</i> , e são geradas atas sucintas com principais decisões e disponibilizadas no sítio eletrônico do Ibama. No tocante à geração de conhecimento, entendeu que sim, gerou, exemplificando os aspectos de atendimento às emergências, e a defesa civil com uma curva de aprendizado que foi difícil no início e, agora, as equipes estão mais preparadas não só para atender, mas principalmente para prevenir novas ocorrências.
G	Relatou a existência de reunião mensal documentada e destacou que todas as reuniões aconteceram, feito que tem que ser valorizado. Quanto à geração de conhecimento, afirmou que sim, sem dúvida nenhuma, não só de desastres causados por empresas, mas desastres naturais, como furacão e evento climático. Saliou que acontecem gastos volumosos de recursos tanto nos projetos socioambientais como nos de indenizações dos atingidos, mas sem critério e sem governança, e que esse modelo pode contribuir sim, em que pesem os questionamentos, e ressaltou que o pior seria não ter modelo nenhum.
H	Considerou o quesito transparência como o maior valor do modelo, porque todas as reuniões aconteceram, foram documentadas e disponibilizadas no sítio eletrônico do Ibama. No tocante à geração de conhecimento, declarou que sim.

Fonte: dados da pesquisa.

Quadro 8 – Prestação de Contas (*Accountability*)

Entrevistados	Como ocorre o processo de <i>Accountability</i> ?
A	Afirmou que existe um relatório anual elaborado pelo CIF que declara os resultados das ações. Ressaltou também a existência de uma auditoria externa prevista no TTAC e que, em seu ponto de vista, é burocrática e sem efetividade. Relatou que houve cobrança do CIF, visando torná-la mais flexível, mas essa demanda não logrou êxito e o papel da auditoria resume-se à aderência das regras.
B	Relatou a existência de um relatório anual do CIF disponível no sítio do Ibama, que traz todas as ações e a documentação gerada, além de uma auditoria prevista no TTAC, que, em sua percepção, não gera valor ao processo de prestação de contas.
C	Informou a existência de um relatório anual do CIF, divulgações no sítio do Ibama e no da Fundação Renova, além de uma auditoria prevista no TTAC, que, em sua avaliação, pouco acrescenta.
D	Comentou sobre o relatório anual do CIF, divulgações no sítio eletrônico do Ibama. No que concerne ao papel da auditoria externa, desconhece ações ou valor gerado.
E	Enunciou a existência de relatório anual do CIF, com divulgações no sítio eletrônico do Ibama. Sobre auditoria externa, os únicos pareceres a que teve acesso versavam sobre finanças, porém não refletiram efetividade dos recursos aportados para reparação socioeconômica ou socioambiental.
F	Expressou a existência de um relatório anual do CIF, refletindo as principais ações e avanços, que é disponibilizado no sítio do Ibama. Quanto à auditoria externa, entendeu que apenas cumprem o contrato. Declarou que o sistema necessitaria de outro tipo de auditoria, que proporcionasse melhor uso pelo CIF.
G	Informou a existência do relatório anual do CIF e, em sua visão, a auditoria externa falhou. Considerou que o seu principal problema foi identificar o que deveria ser auditado e buscar indicadores que pudessem refletir todo o processo, mas reconheceu que isso ocorreu pela própria dinâmica da complexidade e acredita que o seu papel seja fundamental, mas precisa ser redesenhado nas expectativas das suas entregas e na sua temporalidade.
H	Relatou a existência de relatório anual do CIF. No que se refere à auditoria externa informou desconhecer, mas que seria relevante a contribuição, principalmente para apoiar as respostas direcionadas aos órgãos de controle.

Fonte: dados da pesquisa.

APÊNDICE III - QUESTIONÁRIO

Este trabalho é parte integrante da dissertação do Mestrado Profissional em Administração Pública, do Instituto de Direito Público – IDP, do mestrando **Romeu Mendes do Carmo**, que tem como título: **A Governança para a gestão dos efeitos do desastre em Mariana**.

O objetivo é investigar, compreender, descrever e analisar a dinâmica da governança adotada pelo TTAC e TAC-Gov, que se desdobrou na criação do Comitê Interfederativo - CIF para a gestão dos efeitos do desastre de Mariana.

A pesquisa coletará dados dos entrevistados através de entrevista pessoal, tendo esse questionário como um roteiro indutor do diálogo, podendo serem acrescentadas novas indagações no transcorrer da dialética, a fim de agregar valor ao pesquisador na consolidação de suas análises.

1. Em sua visão, o sistema de governança que culminou com a criação do Comitê Interfederativo – CIF gerou valor para minimizar e compensar os efeitos do desastre em Mariana? Justifique a resposta.
2. O CIF é efetivo? Em que medida?
3. Esse modelo colaborativo de governança formado pelo CIF e suas câmaras técnicas (e pela Fundação Renova) se mostrou viável? Em que medida? Justifique a resposta.
4. Os representantes que têm assento no CIF têm preparo para lidar com um processo decisório que envolve mais de uma esfera da federação e não tem hierarquia? Justifique a resposta.
5. A pactuação em resposta aos efeitos do desastre está lastreada em duas frentes principais. A primeira, é a da reparação em si, voltada a reverter e/ou diminuir os impactos causados pelo rompimento. A segunda, é a de compensação, para ressarcir a sociedade pelos danos causados na vida das pessoas e no meio ambiente. Existe prioridade entre elas? O que explica o sucesso e o insucesso nessas ações?
6. Qual e como é a relação entre o CIF e a Fundação Renova? Como essa relação tem se alterado ao longo do tempo?
7. Existe ingerência da Fundação Renova nas decisões do CIF?
8. Houve a inclusão *a posteriori* no chamado TAC de Governança (agosto de 2018), do Ministério Público, da Defensoria Pública e representantes dos atingidos. Qual a razão da inclusão? Como se encontra atualmente a implementação do TAC de Governança?

9. Quais os impactos positivos e negativos dessa inserção? Avalie o sistema CIF/Renova antes do TAC de Governança e depois dele.
10. Qual a periodicidade das reuniões do CIF? Todas são documentadas? Como a dinâmica dessas reuniões se alterou ao longo do tempo?
11. Em sua visão, esse processo de resposta ao desastre de Mariana tem gerado conhecimento que possa ser aplicado, por exemplo, em Brumadinho? Justifique a resposta.
12. Você considera o modelo de governança instituído para resposta ao desastre de Mariana como complexo? Justifique a resposta.
13. A Fundação Renova sofre pressão da Vale e da BHP Billiton Brasil no seu processo decisório? Quais as consequências dessa pressão?
14. O Ministério Público pode ser considerado um entrave para o avanço das ações de reparação e compensação? Justifique a resposta.
15. A Defensoria Pública pode ser considerada como entrave ao avanço das ações de reparação e compensação? Justifique a resposta.
16. Existe ingerência política no CIF? Justifique a resposta.
17. A auditoria externa prevista no TTAC tem sido efetiva?
18. A Fundação Renova, ou melhor, a criação de uma fundação privada, é a melhor solução para implementar a resposta a desastres graves, como, por exemplo, o rompimento da barragem de Fundão? Justifique a resposta.
19. Como assegurar a participação dos atingidos em sistemas de governança como o que envolve o CIF e a Fundação Renova?
20. Existe algo que considere relevante e gostaria de acrescentar?

APÊNDICE IV - PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS E SOCIOAMBIENTAIS EM RESPOSTA AO DESASTRE DE MARIANA

O TTAC traz em seu bojo o estabelecimento de programas socioeconômicos e socioambientais a serem desenvolvidos e executados pela Fundação Renova, com o objetivo de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área de abrangência impactada pelo Evento²⁹. Busca-se restaurar a situação anterior, observando o padrão e as normas das políticas públicas aplicáveis e ressaltando que o cumprimento e a execução serão fiscalizados e acompanhados, conforme governança, financiamento e estudos, além das demais disposições descritas no TTAC (IBAMA, 2016, p. 13).

Ressalta-se que as medidas de compensação socioeconômica e socioambiental têm o objetivo de compensar impactos para os quais não seja viável ou possível a recuperação, mitigação, remediação e reparação advindos do Evento, por meio da melhoria das condições socioambientais e socioeconômicas das áreas afetadas.

Caberá ao Comitê Interfederativo - CIF validar os programas apresentados pela Fundação Renova, levando em consideração os princípios e demais termos descritos no TTAC, sem prejuízo da necessidade de obtenção das licenças ambientais junto ao órgão ambiental competente, bem como de outros órgãos públicos (IBAMA, 2016, p. 21).

Com essas premissas apresentam-se a seguir os eixos temáticos e respectivos programas que deverão ser elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação Renova (IBAMA, 2016, p. 24).

Programas Socioeconômicos (IBAMA, 2016, p. 31):

Para a reparação e a compensação das consequências socioeconômicas do Evento, deverão ser elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação Renova os seguintes programas, agrupados em sete eixos temáticos:

- i. Organização Social;
- ii. Infraestrutura;
- iii. Educação, Cultura e Lazer;
- iv. Saúde;
- v. Inovação;

²⁹ Rompimento da barragem de Fundão, pertencente à SAMARCO, localizada no complexo minerário de Germano, em Mariana-MG, ocorrido em 5 de novembro de 2015 (IBAMA, 2016, p. 7).

- vi. Economia; e
- vii. Gerenciamento do Plano de Ações.

I - Organização Social (IBAMA, 2016, p. 24):

- a) Programa de levantamento e de cadastro dos impactados;
- b) Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados;
- c) Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas;
- d) Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida de outros povos e comunidades tradicionais;
- e) Programa de Proteção Social;
- f) Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social; e
- g) Programa de Assistência aos Animais.

II – Infraestrutura (IBAMA, 2016, p. 24):

- a) Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira;
- b) Programa de recuperação do Reservatório da UHE Risoleta Neves; e
- c) Programa de Recuperação das demais Comunidades e Infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga, inclusive Barra Longa.

III – Educação, Cultura e Lazer (IBAMA, 2016, p. 24):

- a) Programa de Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar;
- b) Programa de Preservação da Memória Histórica, Cultural e Artística; e
- c) Programa de apoio ao turismo, cultura, esporte e lazer.

IV – Saúde (IBAMA, 2016, p. 24):

- a) Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada.

V - Inovação (IBAMA, 2016, p. 25):

- a) Programa de Apoio à Pesquisa para Desenvolvimento e Utilização de Tecnologias Socioeconômicas Aplicadas à Remediação dos Impactos.

VI – Economia (IBAMA, 2016, p. 25):

- a) Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras;
- b) Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias;
- c) Programa de Recuperação e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria;
- d) Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo;
- e) Programa de Estímulo à Contratação Local;
- f) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados; e
- g) Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos compromitentes.

VII - Gerenciamento do Plano de Ações (IBAMA, 2016, p. 25):

- a) Programa de gerenciamento dos programas socioeconômicos.

Programas Socioambientais (IBAMA, 2016, p. 69):

Os programas socioambientais deverão ter natureza difusa e transindividual e incluirão medidas de caráter reparatório e compensatório, nos termos estabelecidos no TTAC. Com essas premissas, deverão ser elaborados, desenvolvidos e executados os seguintes programas, agrupados em oito eixos temáticos:

- i. Gestão dos Rejeitos, Recuperação e Melhoria da Qualidade da Água;
- ii. Restauração Florestal e Produção de Água;
- iii. Conservação da Biodiversidade;
- iv. Segurança Hídrica e Qualidade da Água;
- v. Educação, Comunicação e Informação;
- vi. Preservação e Segurança Ambiental;
- vii. Gestão e Uso Sustentável da Terra; e
- viii. Gerenciamento do Plano de Ações.

I - Gestão dos Rejeitos e Recuperação da Qualidade da Água (IBAMA, 2016, p. 29):

- a) Programa de manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, considerando conformação e estabilização *in situ*³⁰, escavação, dragagem, transporte, tratamento e disposição;
- b) Programa de implantação de sistemas de contenção dos rejeitos e de tratamento *in situ* dos rios impactados;

II - Restauração Florestal e Produção de Água (IBAMA, 2016, p. 29):

- a) Programa de recuperação da área ambiental 1³¹ nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, incluindo biorremediação;
- b) Programa de recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e áreas de recarga da Bacia do Rio Doce controle de processos erosivos;
- c) Programa de recuperação de Nascentes.

III - Conservação da Biodiversidade (IBAMA, 2016, p. 29):

- a) Programa de conservação da biodiversidade aquática, incluindo água doce, zona costeira e estuarina e área marinha impactada;
- b) Programa de fortalecimento das estruturas de triagem e reintrodução da fauna silvestre;
- c) Programa de conservação da fauna e flora terrestre.

IV - Segurança Hídrica e Qualidade da Água (IBAMA, 2016, p. 29):

- a) Programa de coleta e tratamento de esgoto e de destinação de resíduos sólidos; e
- b) Programa de melhoria dos sistemas de abastecimento de água.

V - Educação, Comunicação e Informação (IBAMA, 2016, p. 30):

- a) Programa de educação ambiental e preparação para as emergências ambientais;
- b) Programa de informação para a população da área ambiental 1; e

³⁰ No lugar, no próprio lugar. Disponível em:

https://www.tjrs.jus.br/export/publicacoes/vocabulario_juridico/doc/manual_linguagem_juridico_judiciaria.pdf. Acesso em: 04 out. 2019.

³¹ Áreas abrangidas pela deposição de rejeitos nas calhas e margens dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, considerando os respectivos trechos de seus formadores e tributários, bem como as regiões estuarinas, costeiras e marinha na porção impactada pelo Evento (TTAC, 2016, p. 9).

c) Programa de comunicação nacional e internacional.

VI. Preservação e Segurança Ambiental (IBAMA, 2016, p. 30):

- a) Programa de gestão de riscos ambientais na área ambiental 1 da Bacia do Rio Doce;
e
- b) Programa de investigação e monitoramento da Bacia do Rio Doce, áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas.

VII - Gestão e Uso Sustentável da Terra (IBAMA, 2016, p. 30):

- a) Programa de consolidação de unidades de conservação; e
- b) Programa de fomento à implantação do CAR (Cadastro Ambiental Rural) e dos PRA'S (Programas de Regularização Ambiental) na área ambiental 1 da Bacia do Rio Doce.

VIII - Gerenciamento do Plano de Ações (IBAMA, 2016, p. 30):

- a) Programa de gerenciamento do plano de recuperação ambiental da bacia do rio Doce, áreas estuarinas, costeiras e marinha.