

**A formulação de políticas públicas emergenciais frente a grandes desastres ambientais: o caso do rompimento da barragem de rejeito da Samarco**

**Marina R. Siqueira**

(Departamento de Ciência Política da UFMG)<sup>1</sup>

**Leonardo Rubens M. Maciel**

(Instituto Metodista Izabela Hendrix)<sup>2</sup>

**RESUMO**

No final de 2015, no dia 5 de novembro, o Brasil presenciou a maior catástrofe ambiental não natural em seu território. A barragem de rejeitos de minério de ferro da mineradora Samarco SA, situada em Mariana, MG, rompeu e causou um desastre de monumental proporção. Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira são comunidades que foram totalmente soterradas pela lama, enquanto no município de Barra Longa, a enxurrada de rejeitos chegou ao centro da cidade, destruindo casas, praças e tudo que havia em seu caminho. A tragédia deixou 20 mortes e foram mais de 3 milhões de pessoas impactadas direta ou indiretamente. Além desses impactos, registrou-se diversos outros danos socioeconômicos, bióticos e físicos que ocorreram no percurso de todo o vale do Rio Doce até se chegar ao mar do Espírito Santo. Diante desse cenário e suas consequências, o presente artigo visou compreender os procedimentos normativos adotados pelo Estado para formular a ‘Política Pública Focalizada de Caráter Misto’, estabelecida por meio de um ‘Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)’, uma vez que não existe marco regulatório para rompimento de barragens, e também, teve por objetivo salientar os conflitos ocasionados na arena política sob as contestações do Ministério Público Federal.

**Palavras Chaves:** Políticas Públicas Ambientais; Tragédia de Mariana; Rompimento de Barragem de Rejeitos

---

<sup>1</sup> Marina Rodrigues Siqueira; Cientista Social pela PUC Minas, Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela UFMG – [marinasiqueira.dcp@gmail.com](mailto:marinasiqueira.dcp@gmail.com)

<sup>2</sup> Leonardo Rubens Maia Maciel; Graduando em Engenharia Civil pelo Instituto Metodista Izabela Hendrix; Graduado em Geografia pela PUC Minas e Pós Graduado em Geoprocessamento pela PUC Minas – [leogeoart@gmail.com](mailto:leogeoart@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

O dia 5 de novembro de 2015 ficou marcado na História como o dia que adveio o maior desastre mundial envolvendo rompimento de barragem de rejeitos, que por ventura, também foi o maior desastre ambiental ocorrido no Brasil (AZEVEDO, 2016; BELCHIOR & PRIMO, 2016). O incidente, de grandiosas e de múltiplas proporções ocorreu na Barragem de Fundão, da Mineradora Samarco. SA, situada em Mariana, MG. A barragem armazenava os resíduos provenientes do processo da mineração do minério de ferro. O talude de contenção ruiu e 34 milhões de m<sup>3</sup> de lama de rejeitos encontrou vasão. A enxurrada de lama destruiu comunidades e propriedades rurais, invadiu cidades, impactou o ecossistema, atingiu corpos hídricos de todo o Vale do Rio Doce, de Mariana, MG, à foz do Rio Doce em Linhares, ES, acarretando o comprometimento da vida aquática, o abastecimento de água, além de soterrar nascentes, matar milhares de animais e causar as irreversíveis 20 mortes.

Diante da tragédia ambiental aqui brevemente contextualizada, várias instituições se mobilizaram com diferentes propósitos para atuar e influenciar o processo, uma vez que não se tem estabelecido procedimentos normativos para situações de tragédias ambientais, não naturais, desse porte. Principalmente, para influenciar na geração de pressão à empresa quanto à garantia dos direitos da população impactada e reparações dos danos ambientais. Na arena política, o Poder Público do Estado e os órgãos ambientais, juntamente com a mineradora, tiveram que normatizar os procedimentos para reparação dos danos causados. Desta negociação esperava-se um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que traria as diretrizes e regulamentaria uma ‘política pública focalizada’ de reparação e compensação.

Após quase 4 meses da data do rompimento da barragem, no dia 2 de março, em uma cerimônia restrita no Palácio do Planalto foi assinado o TAC por representante da União, dos governos de Minas Gerais e Espírito Santo, da SAMARCO e da Vale. A mídia apelidou o TAC de ‘Acordão’. Os acordos firmados não agradaram as Assembleias Legislativas Estaduais dos dois Estados e nem a Câmara dos Deputados, devido estas casas terem criado comissões especiais para debaterem o caso do acidente em Mariana e não terem sido escutadas e consideradas no processo. Desagradou órgãos ambientais, sociedade civil, movimentos sociais e as comunidades atingidas pela arbitrariedade e falta de escuta à população. O Ministério Público Federal apresentou o mesmo argumento e acrescentou que o acordo somente privilegia os interesses das mineradoras e do Estado, pois, as instâncias participativas foram desprezadas da mesa de negociação. Todos estes órgãos e instituições ficaram à margem do processo e não

legitimaram o TAC. O fato é que as tensões no âmbito institucional foram afloradas. Dessa forma, aqui serão apresentados os conflitos institucionais quanto à normatização do acordo (TAC), na perspectiva dos Governos dos Estados (MG e ES) e da União em contraposição ao posicionamento do Ministério Público Federal (MPF).

O objetivo deste trabalho visou compreender os procedimentos normativos adotados para a ‘formulação da política pública focalizada emergencial em seu caráter misto’, como prevê a legislação ambiental (Lei Federal 6.938/81). É considerada uma política de caráter misto porque o Estado define as ações mitigadoras ou compensatórias e a empresa privada as executam. Esta pesquisa possui caráter exploratório, uma vez que a formulação emergencial de políticas públicas focalizadas no contexto de desastres ambientais, não naturais, trata-se de um fenômeno raro e pouco estudado.

A principal hipótese que sustentou essa investigação foi que o “Poder Público atua de modo descoordenado diante da tragédia de Mariana por não se ter normativas claras, que regulem situações de grandes desastres ambientais, não naturais, uma vez que as ações mitigadoras e compensatórias necessárias diante do risco de rompimento da barragem não foram definidas adequadamente no âmbito do licenciamento ambiental.” Em consequência, há morosidade do Poder Público em dar as respostas à sociedade e normatizar o processo das garantias dos direitos.

O texto segue a seguinte estrutura: primeiramente, é apresentada uma caracterização dos impactos ocasionados no maior desastre ambiental brasileiro, em que se discute de forma sucinta os impactos físicos, bióticos e socioeconômicos. Posteriormente, procura-se enquadrar o desastre dentro dos parâmetros normativos brasileiros e dentro da perspectiva de uma política pública focalizada de caráter misto, no que diz respeito às ações adotadas pelo Estado e pela empresa. Por fim, o texto focaliza-se nas tensões trazidas pelo TAC, em que é discutida a lógica do Estado e as críticas fundadas pelo Ministério Público Federal.

## **IMPACTOS RELACIONADOS AO ROMPIMENTO DE FUNDÃO**

O tema sobre os impactos físicos, bióticos e socioeconômicos ocasionados por empreendimentos de barragens ganharam ênfase após o rompimento de Fundão, barragem de rejeitos da empresa Samarco. No entanto, do ponto de vista ambiental, além do impacto visual que uma barragem ocasiona, Pimentel (2004), relata que muitos impactos já acontecem

nas fases de projeto, construção, implantação e manutenção da barragem. Alguns dos impactos citados por ele são:

**Impactos no Meio Físico** como: alterações do microclima regional e impactos na capacidade de uso das terras, (...); **Impactos no Meio Aquático:** alteração no transporte e concentração de sedimentos, (...); **Impactos sobre os ecossistemas terrestre e aquático:** perda de habitats terrestres e morte de animais; alteração no trânsito da migração de peixes, (...); **Impactos sobre as atividades humanas:** alterações de vias terrestres de comunicação e impedimento à navegação; necessidade de relocação de populações; (PIMENTEL, 2004, p.51-53, grifo do autor).

Mas é fato que quando uma barragem se rompe os impactos se intensificam numa escala inestimável. Os EIAs (Estudos de Impactos Ambientais) e os AIAs (Avaliação de Impactos Ambientais) por mais cuidadosos que se apresentem, em casos de rompimento de barragens, não conseguiram antecipar as dimensões reais dos impactos. O que também se aplica ao rompimento de Fundão.

Após o talude de contenção ruir e ter causado o maior desastre ambiental brasileiro, o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) realizou um laudo preliminar dos impactos da catástrofe da Samarco ainda em 2015. Neste relatório está expresso que no dia 5 de novembro do mesmo ano, mais de 34 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos oriundos da extração e beneficiamento de minério de ferro foram lançados na bacia do Rio Doce. No entanto, de acordo com Mattos, (1961), o solo ao ser removido da sua condição de repouso é acrescido de certo volume de vazios em sua massa, o que é chamado de ‘*empolamento*’. Isto quer dizer, que ao se extrair 1 m<sup>3</sup> de solo, ele se expande para 1,3 m<sup>3</sup>, dessa forma, pode-se ponderar uma taxa de empolamento de 30%. Portanto, ao considerar a taxa de empolamento dos rejeitos ainda dentro da barragem, pressupõe-se que não foram “somente” 34 milhões de m<sup>3</sup> vazados e sim 44,2 milhões de m<sup>3</sup> (34 milhões x 1,3). E se verificado e constatado que este tipo de solo seria classificado como argiloso, essa taxa de empolamento poderia ser ainda maior, cerca de 40%, chegando o volume do rejeito escoado a 47,6 milhões de m<sup>3</sup> (34 milhões x 1,4). Mattos (1961) ressalta que este é um processo físico que não pode ser desprezado, o que indica que os impactos do desastre têm proporções muito maiores do que os números brutos anunciados.

Segundo o IBAMA (2015), da área devastada pela lama, 98% condizia ao bioma da Mata Atlântica, onde a maior parte da bacia do Rio do Doce está situada, e os outros 2%

foram de Cerrado. Atualmente o bioma de Mata Atlântica é considerado um dos principais para o Brasil, pois, além de apresentar elevados índices de biodiversidade, é onde moram 70% da população brasileira. Com a vazão dos rejeitos também foram atingidas Áreas de Preservação Permanente (APP's), houveram possíveis extinção de 80 espécies nativas de peixes, sendo 12 espécies consideradas endêmicas. Os efeitos sobre a biodiversidade aquática são preocupantes, pois o aumento da turbidez da água não permite a entrada de luz solar, o que torna impossível a fotossíntese, afetando assim, a cadeia alimentar animal que vai de micro-organismos à avifauna e mamíferos.

O nível de impacto foi tão profundo e perverso ao longo de diversos estratos ecológicos, que é impossível estimar um prazo de retorno da fauna ao local, visando o reequilíbrio das espécies na bacia do rio Doce. (IBAMA, 2015, p. 24)

Do ponto de vista socioeconômico, os impactos mais severos ocorreram em Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, distritos situados em Mariana, MG, e em Gesteira, vilarejo pertencente ao município de Barra Longa. Nessas comunidades de características rurais a destruição foi total, e para estes impactados haverá a necessidade de remanejamento involuntário. Ou seja, como não é possível recuperar estas áreas devastadas devido à grande dimensão da destruição, as comunidades serão reconstruídas em outras localidades e os moradores serão reassentados. Enquanto aguardam pelo demorado processo de reconstrução das novas comunidades, os atingidos desabrigados estão vivendo em casas provisórias alugadas pela Samarco ou em casa de parentes.

Há diversos outros tipos de impactos socioambientais ocasionados pelo acidente do rompimento da barragem que vão das montanhas de Minas ao mar no Espírito Santo. E para cada localidade atingida, há especificidades sobre o tipo de impacto, grau de severidade ocasionado e capacidade de reversibilidade do cenário. Em Minas Gerais a lama passou por 26 municípios e no Espírito Santo, por 4. Neste percurso mais de 5.200 famílias foram atingidas, o que contabiliza mais de 13 mil pessoas impactadas diretamente pelo desastre. Nesta estatística não estão contabilizadas as populações urbanas que ficaram sem abastecimento de água após o desastre, ou os danos indiretos do efeito em cadeia relativos ao comércio. Os atingidos de modo direto e indireto são estimados em 3 milhões de pessoas (segundo o MPF). Em maio de 2016, de acordo com informações veiculadas na mídia, ainda haviam mais de 1.100 pessoas vivendo em casas provisórias, por volta de 10 pessoas morando

em hotel, aproximadamente 30 pessoas residindo em casa de parentes, enquanto o restante dos impactados continuam morando em suas casas, *ou, não se tinha informações* sobre a condição de moradia da família. Até o dia 31 de agosto de 2016, não houve nenhuma alteração significativa quanto à realocação definitiva das famílias.

Além desses impactos gerais descritos, houve uma diversidade de outros impactos específicos que não estão apresentados por parcimônia neste trabalho, mas não são menos significativos, como por exemplo, as 3 comunidades indígenas impactadas, o aumento exponencial do desemprego, perda de áreas produtivas no leito do Rio Doce, entre outros. Diante deste cenário, como o Estado Brasileiro se posiciona em relação ao entendimento do Meio Ambiente, e a garantia de direitos dos atingidos em caso de desastres não naturais de grande magnitude?

## **O MEIO AMBIENTE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

O Brasil possui um sistema de legislação que disserta especificamente sobre o meio ambiente, expresso na ***Lei nº 6.938***. Esta lei foi promulgada em 31 de agosto de 1981 e estabelece a ***Política Nacional do Meio Ambiente*** (PNMA).

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana...(BRASIL, 1981, Lei 6.938, Art. 2º)

Apesar de contar com uma legislação ambiental salutar, com instrumentos e normas para a manutenção dos padrões de referência quanto à qualidade do meio ambiente, o país enfrenta os desafios trazidos pela modernidade de uma sociedade de consumo, onde a degradação do meio ambiente deixou de ser apenas local e se elevou para o nível global. E este modelo de desenvolvimento econômico adotado na modernidade, em que o consumo é a base da organização social, esbarra em discussões sobre a possibilidade de se esgotar os recursos naturais do planeta. Pois, o consumo em grande escala requer, proporcionalmente, o aumento da extração mineral. E junto a isto, somam-se as consequências dos métodos extrativistas, a transformação dos recursos naturais em produtos industrializados, à consumação dos produtos e o descarte do lixo, processo chamado de *paradigma do desenvolvimento*. (MANBUD UL HAQ, 1995). Esta sociedade de risco, retratada por Beck

(2010) já em 1986, é consequência da modernidade, da transformação ostensiva da sociedade industrial clássica, em que a produção de riscos domina a lógica da produção de bens.

Neste sentido, nos próprios danos causados pelas atividades de exploração, e em casos de acidentes ou desastres ambientais de qualquer natureza, a legislação brasileira identifica o empreendedor, ou aquele que exerce a exploração, como responsável direto pelos danos ocasionados. A recomposição do ambiente ou a compensação pelos impactos deve ser revertida pela iniciativa privada ou pública que exerce a atividade.

A Política Nacional do Meio Ambiente visará: à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.” (BRASIL, 81, Lei 6.938, Art. Art 4º, inciso VII)

De qualquer modo, a restauração do meio ambiente, valendo-se da recomposição da fauna e da flora, além cessar toda e qualquer atividade lesiva, deve repor o ambiente a um estado mais próximo possível da sua situação anterior ao dano. E isto deve ser realizado pelo poluidor como determina a constituição brasileira: *“Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.”* (BRASIL, 1988 Art. 225, § 2 da Constituição Federal de 88). Estas são as diretrizes gerais que enquadram a Samarco e suas acionistas como responsáveis diretas pela reparação dos impactos provenientes do rompimento de Fundão.

De acordo com a Política Nacional de Defesa Civil (PNDC, 2007), o desastre do rompimento da barragem da Samarco foi classificado, quanto a sua intensidade, como desastre de ‘muito grande porte’. Ou seja, de intensidade máxima. Para desastres dessa magnitude está prevista a intervenção integrada entre a Defesa Civil, SINDEC (Sistema Nacional da Defesa Civil) e ajuda externa.

Ainda segundo a PNDC (2007), a classificação de acidentes e desastres ambientais é necessária, pois guia o planejamento de ações e respostas para mitigação dos problemas ocorridos nas áreas atingidas, tendo atitudes e medidas emergenciais drásticas, diretamente proporcionais à amplitude dos danos e prejuízos ocasionados. Nos casos extremos de ‘Muito Grande Porte’ podem ser decretado ‘Estado de Calamidade Pública’ pelos órgãos competentes, se as comunidades atingidas não superarem e não suportarem um evento desta proporção facilmente, a menos que recebam ajuda, para então, restaurar a normalidade. Para isso, dependem da ação de todas as três instâncias de Governo (Municipal, Estadual e

Federal). O Estado deve formular e colocar em prática uma ‘Política Pública Focalizada’ de compensação e mitigação em que o agente causador do dano deve adotar um postura protagonista de financiador e executor.

Segundo Pase, Linhares e Matos (2014), no Brasil se preveem políticas compensatórias para minimizar impactos sociais e ambientais negativos decorrentes de grandes empreendimentos, como um complexo minerário e/ou uma barragem de rejeitos. Para isto, todos os riscos provenientes de possíveis acidentes são previamente estudados, e no processo de *licenciamento ambiental*, as ações preventivas e corretivas são acordadas entre Poder Público e Empresa, processo que dá origem a uma *política pública focalizada de caráter misto*. De acordo com os autores, esta política representa um indicador de amadurecimento democrático. Em outras palavras, os empreendimentos considerados como de DUP (Diretos de Utilidade Pública), como empreendimentos da matriz energética ou minerária, exigem a construção de grandes obras que produzem impactos indesejados proporcionais às suas dimensões. E para minimizar os impactos, a legislação brasileira prevê políticas compensatórias para garantia de direitos sociais e ambientais. E é este o *modus operandi* sobre as políticas públicas implantadas no setor ambiental.

Nessa medida, o processo de licenciamento visa o estabelecimento de uma forma de controle por parte do Estado, de modo a garantir que a implantação e a operacionalização de empreendimentos que causam impactos ao meio ambiente sejam monitorados. O objetivo é que sejam adotadas aquelas medidas necessárias para minimização ou mitigação dos impactos a serem gerados pelo empreendimento, e, também, de que sejam reconhecidos os direitos das populações afetadas pelas obras. Cabe, então, ao Estado a tomada de decisão acerca da viabilidade do empreendimento, das medidas de mitigação e compensação de impactos a serem adotados e analisar os riscos quando de sua implantação. Passado por este processo de burocracia e definições, o Estado concede as licenças (Licença de Planejamento - LP; Licença de Implantação - LI; e Licença de Operação - LO) ao empreendedor, de acordo com a fase que o empreendimento se encontra.

Como “parceiros” do Estado, o papel do empreendedor ganha forma de protagonista na implementação da política focalizada. Em relação aos riscos que o empreendimento traz à sociedade e ao ambiente biótico e físico, é apresentado um documento de nome “Avaliação de Impactos Ambientais (AIA)”, e nele se deve prever as ações corretivas e remediadoras de qualquer risco previamente mapeado. Mas, e quando o risco não é considerado e não há nenhum tipo de ação corretiva apontado? O Estado deve assumir a condução da normatização



e regular as ações focalizadas que a empresa deve adotar para reparar os danos que ocasionou no ambiente.

E é este o caso que se enquadra o rompimento da barragem de Fundão. O licenciamento não foi capaz de prever todos os impactos gerados com o rompimento da barragem, e, portanto, não haviam previamente medidas com consentimento do Estado definidas no EIA. Não há no Brasil um marco regulatório para esta situação. E assim, o Estado assumiu e formulou o já mencionado TAC, Termo de Ajustamento de Conduta, que não legitimado, foi revogado no mês de julho por meio de uma liminar que considerava que ele infringia os direitos humanos. A seguir será apresentada a lógica adota pelo Estado e sua retórica quanto ao Acordão e às divergências pontuadas pelo Ministério Público Federal.

## **A FORMULAÇÃO DO ACORDÃO E AS TENSÕES OCASIONADAS**

O evento: *‘O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão’*, organizado pela Pró Reitoria de Extensão da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) que aconteceu no dia 15 de junho de 2016, contou com a participação de membros da UFOP (Universidade Federal de Ouro Preto), de instituições sociais, como o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens), representantes da comunidade indígena Krenak, representantes de técnicos de empresas privadas, além de estudantes e membros da comunidade acadêmica de forma geral. O objetivo do evento foi debater os impasses trazidos pelo Acordão. Os palestrantes ouvidos foram o Advogado Geral do Estado de MG, também professor da Faculdade de Direito da UFMG, Dr. Onofre Alves Batista Jr, que participou ativamente da formulação do Acordão e em sua fala priorizou o processo de sua elaboração, bem como os argumentos lógicos que o embasou. E em uma perspectiva antagônica, o promotor do Ministério Público Federal, Dr. Edmundo Antônio Dias, apresentou, em contrapontos, as fragilidades do acordo.

Desse modo, a partir do debate público qualificado, tomou-se os argumentos do Advogado Geral do Estado de Minas Gerais como o posicionamento oficial do Estado Mineiro, e as considerações do procurador do MPF, como também posicionamento oficial de sua instituição. Em um tom jurídico, os palestrantes discorreram sobre o processo de construção do Acordão (TAC) desde o primeiro momento após o rompimento da barragem e seus paradigmas.

## O Acordão na perspectiva do Estado

O maior Estado minerador brasileiro reagiu com surpresa ao rompimento da barragem de Fundão em seu território. Suas instituições, os Órgãos Ambientais, o próprio Poder Executivo, a Defesa Civil, Bombeiros, entre outros não estavam preparados para lidar emergencialmente com a grande dimensão dos impactos. Havia também o despreparo da própria empresa causadora do dano. A lama que descia pelo vale do Rio Gualacho do Norte e que ia ao encontro do vale do Rio Doce deixava um rastro de destruição de proporções desconhecidas no primeiro momento. As atenções se voltaram para as vítimas que sofreram os primeiros impactos de forma severa, que foram os habitantes de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo, Gesteira e Barra Longa. E as práticas de resgate e procura por sobreviventes eram a grande preocupação. Enquanto a enxurrada de rejeitos descia rio abaixo, ações pontuais de quem estavam à jusante eram registradas, mas sem muita integração ou coordenação. Na foz do Rio Doce (ES), membros do Projeto Tamar salvaram o maior número possível de ovos de tartarugas e animais aquáticos antes que o rejeito chegasse. Em diversas cidades onde a captação de água era feita no Rio Doce, os agentes municipais e a população armazenaram água enquanto esta ainda era potável. Muitos proprietários rurais retiraram seus animais dos vales a ser inundado pela lama. E o cenário de destruição ia se formando enquanto o Poder Público e a Samarco reconheciam sua impotência.

*“A verdade que a gente via com muita clareza é que há um certo despreparo dos Órgãos Governamentais ... Ninguém acreditava que seria possível uma tragédia daquela magnitude!” (Advogado do Estado de Minas Gerais – Palestra: O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão’)*

O Estado se ateu às informações de que a Samarco não resistiria ao ‘acidente’, que poderia falir, por isso, ajuizou ações para prevenir sua falência. E nos primeiros dias após o acidente, não haviam informações suficientemente adequadas para se formular um desenho complexo, verossímil. A primeira tentativa de composição, chamada pelo Advogado Geral do Estado de MG como uma *iniciativa prematura*, culminou em uma ação do Estado de Minas Gerais solicitando 1 bilhão de reais para reparação dos danos, haja vista que o lucro da mineradora em 2014 foi de 7,6 bilhões. Assim que o Estado entrou com a ação houveram

muitas críticas vindas de diversos setores sobre a metodologia de cálculos para se chegar à esse valor. O jornal ‘Folha de São Paulo’ fez uma reportagem cujo título era “Chutando na Lama”, e de fato, não havia, naquele momento, informações consistentes sobre a extensão dos impactos e quais seriam as formas, técnicas e equipamentos necessários para se reverter o cenário.

*“Mas, verdadeiramente nós estávamos chutando. Nós não sabíamos, não tínhamos dos órgãos ambientais ainda nenhuma avaliação, como advogados, para poder ingressar com mais precisão na ação.” (Advogado do Estado de Minas Gerais – Palestra: O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão’ )*

Enquanto esta ação judicial que solicitava 1 bilhão de reais corria, o Governo Federal se manifestou sob o argumento de que o rio atingido, o Rio Doce, trata-se de uma jurisdição Federal, e reivindicou a competência jurídica sobre as ações provenientes do desastre. Nesse momento, o Estado de Minas Gerais procurou o Estado do Espírito Santo para proporem à União que entrassem os três entes com uma ação conjunta, por entender que não seria positivo somente ter a ação no nível Federal. Com este procedimento se evitaria que diversos legitimados entrassem com ação civil pública e pulverizassem os processos. Já no primeiro mês já havia em torno de 10 mil ações na justiça, e a expectativa era de que quintuplicasse. E a expectativa era que o excedente de processos correria na justiça de forma a se arrastar por anos.

*“E isso poderia ser uma avalanche de ações que no final das contas ia redundar em uma ‘marafunda’ sem fim. Numa confusão sem fim.” (Advogado do Estado de Minas Gerais – Palestra: O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão’ )*

O acordo entre os Estados subnacionais e a União para ingressar uma ação conjunta foi inédito na história do Brasil. Ainda neste momento, os formuladores do processo e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) não tinham um panorama claro, uma noção exata de onde este procedimento ia dar.

Os órgãos ambientais mineiros foram considerados pelo Estado como deficientes. Nos últimos 5 anos haviam cerca de 6 mil funcionários, já em 2015 eram somente 1.600. Os órgãos haviam sido sucateados. E a percepção do Estado era que “*se fosse levar o levantamento a cabo dos Órgãos Ambientais, a gente não ia chegar a lugar nenhum.*” (Advogado do Estado de Minas Gerais – Palestra: *O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão*’)

Por isso, trabalhar em conjunto com a União, mas sem delegar totalmente as responsabilidades, parecia ser o melhor caminho. A procuradoria do Estado de Minas Gerais e do Estado do Espírito Santo, juntamente com a Advocacia Geral da União (AGU) tomaram as rédeas em conjunto para dar os encaminhamentos ao TAC. Quando se chegou à este cenário, já se tinha informações um pouco mais precisas, haviam levantamentos primários disponibilizados pelo próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA) para subsidiar os trabalhos dos entes federados. Sentados à mesa, a negociação se tornou árdua e foi extremamente difícil desenhar qualquer tipo de ação. O MMA se preocupava de forma mais intensa com o meio físico e biótico, Minas Gerais levantava as questões socioeconômicas e o Espírito Santo, sentindo-se altamente lesado, se posicionava de forma mais dura, visando a reparação dos danos ocorridos em seu território por uma multinacional situada fora de seu território, no Estado de Minas Gerais.

Conforme os laudos técnicos e diagnósticos iam chegando ao Ministério do Meio Ambiente e repassados ao grupo de trabalho do TAC, a percepção da complexidade dos danos se intensificava. E as primeiras estimativas de preço mudaram para mais. Só depois desse processo foi que as empresas Samarco, Vale, BHP foram chamadas a participarem das negociações para formatarem o TAC. Aqui, o novo entrave foi em relação às mineradoras acionistas Vale e BHP, elas não queriam participar como ‘tutoras’ da empresa Samarco. Foi necessário entrar com uma liminar para as sócias, donas da Samarco, se sentarem à mesa de negociações. A postura de trazer as acionistas visou responsabilizá-las diretamente pelo desastre, pois, se a Samarco não resistisse e falisse, o que era um receio, estas empresas assumiriam as obrigações legais. Pois, o pior cenário avaliado seria: a Samarco anunciar falência e o legado negativo do desastre ficar sem ‘responsável’ para repará-lo.

Com o efeito de se evitar longos processos na justiça, Estados (MG e ES), União e Empresas começaram a formatar os acordos. O primeiro ponto de consenso foi: evitar que o dinheiro de indenizações, compensações e mitigações tramitasse pelos órgãos do Estado, nos cofres públicos, para evitar que o dinheiro fosse desviado para outras finalidades. O

segundo ponto foi que: as empresas deveriam, elas mesmas, reparar e ‘concertar’ os danos e impactos causados pelo rompimento de Fundão. E a partir dessas premissas, a polêmica ‘Fundação’ foi proposta.

Esta Fundação seria de direito privado, externa e independente à Samarco (para evitar instabilidades na execução dos programas). Ela receberia aportes anuais em dinheiro da empresa Samarco, com uma estimativa de teto máximo de 26 bilhões ao longo de 15 anos. E se a Samarco não conseguisse fazer os aportes, estes deveriam ser feitos pelas empresas acionistas. Devido à complexidade dos danos, deveria ser garantida nesta Fundação a participação intensa dos órgãos governamentais na fiscalização e acompanhamento. Até este momento, o Ministério Público se fez presente em muitas das reuniões, mas posteriormente se levantou da mesa de negociações. E este ponto será melhor explorado na sessão a seguir.

A proposta do Governo, Estados e União, era de que o acordo funcionasse como um ‘colchão mínimo’ capaz de dar respostas rápidas aos atingidos pela tragédia e ao meio ambiente de forma geral. E de fato, este acordo foi formulado em 4 meses, sendo celebrado no dia 2 de março no Palácio do Planalto. Legitimados não contemplados por este acordo, aí sim, poderiam entrar com ações específicas, pois o TAC não neutralizava a ninguém os direitos de entrarem com processos de ação civil pública. O que se esperava era que o Acordão conseguisse abranger a maior parte das demandas, mas, dificilmente abrangeria todas elas. Tanto assim, que, nos valores dispostos no Acordão não estariam incluídos os custos com indenizações. Para as indenizações não haveriam limites.

O TAC previa um calendário de aportes à Fundação. No primeiro ano seriam aportados 2 bilhões, e a partir do segundo, seriam aportados 1,2 bilhões por ano, durante 15 anos. Este orçamento poderia sofrer ajustes de 30% para mais ou para menos a cada 3 anos. E caso a Samarco, Vale ou BHP não fizessem esses aportes, as multas seriam violentíssimas e o direito de lavra do minério de ferro seria revisto. Este recurso financeiro seria investido em uma carta de projetos que inicialmente foram formulados em linhas gerais, mas sem detalhamentos. Ainda estava formulada que as ações socioeconômicas teriam prioridade e que 250 milhões deveriam ser gastos com compensações.

Haveria na Fundação uma Auditoria Independente para prestar informações aos órgãos governamentais, e sobretudo ao Ministério Público Federal. Esta Auditoria seria independente inclusive do Conselho Fiscal e da própria fiscalização feita pelos Órgãos

Governamentais. Ainda como mecanismo de garantia, a Defensoria Pública seria envolvida para intermediar as indenizações entre os atingidos e a Samarco.

A Fundação também contaria com um Comitê Interfederativo que seria composto por 1 integrante do Comitê Hidrográfico da Bacia do Rio Doce, 4 Membros do Governo Federal, 2 do Estado de Minas Gerais, 2 do Estado do Espírito Santo, 2 de municípios mineiros (Valadares e Mariana), 1 município do Espírito Santo. O Comitê Interfederativo é quem elencaria as prioridades, fiscalizaria e aprovaria os projetos. E estes projetos seriam conduzidos também por uma auditoria montada para esta finalidade.

Na Fundação haveria um Conselho Consultivo formado pelos atingidos e seus representantes. Nele se discutiria e detalharia os projetos. Este Conselho Consultivo teria que ser desdobrado em pequenos comitês consultivos, como exemplo, um para tratar a questão dos índios atingidos, outro para Mariana e outro específico para Barra Longa, e assim por diante. Em caso de conflitos internos à Fundação, ainda teria um Comitê formado por 3 especialistas, e, se ainda assim não houvesse consenso quanto às ações, a questão seria resolvida pelo judiciário.

Este desenho do Acordão, na perspectiva do Estado visou contornar os procedimentos usuais, em que se ‘depela’ a empresa, congela seus bens, toma o numerário da empresa e o coloca em um Fundo, e só depois executa esse fundo. O proposto foi justamente o contrário, a empresa faria os aportes, e somente se ela não fizesse, seus bens seriam congelados e transferidos para um Fundo. Este procedimento garantiria o funcionamento da empresa para que ela conseguisse arcar com os termos acordados e evitaria o desemprego na região onde está instalada.

### **As críticas elencadas pelo Ministério Público Federal**

Na perspectiva do Ministério Público Federal, o desastre da Samarco pode ser enquadrado como um ‘desastre tecnológico’, o que quer dizer que tem a mão do homem, não é um desastre natural. E que teria impactado direta e indiretamente 3 milhões de pessoas, o que o torna o maior desastre do Brasil e um dos maiores do mundo.

Durante o período de negociações, o Ministério Público participou de várias reuniões, muitas delas sendo convidado às vésperas. No entanto, ao ficarem claras algumas

incongruências sobre o acordo que estava sendo discutido, o MPF se levantou da mesa de negociações. A primeira crítica que fizeram, de caráter mais normativo, dizia respeito o TAC abordar múltiplas dimensões do desastre que não haviam sido abordadas na Ação Civil Pública de novembro de 2015. Juntamente à crítica que, de fato, seria um chute, o valor da formulação inicial de 1 bilhão de reais. E que ainda, os atuais valores que orçam mais de 20 bilhões continuam sendo um chute, pois, não há um estudo abrangente da realidade que permita afirmar este orçamento.

Outra crítica apontada pelo MPF foi a de se adotar a lógica da mercantilização única e puramente para compensar ou mitigar todos os impactos. Pois, danos foram causados no âmbito simbólico, cultural e espiritual. E estes, são difíceis de serem valorados, necessitando assim, de alternativas humanizadas e que envolva a intensa participação dos cidadãos lesados. Como exemplo, o Rio Doce é o rio Sagrado para o povo indígena Krenak, e sua ‘morte’ é causa de extremo sofrimento a eles, uma vez que rompe o vínculo espiritual com seus encantados. Este tipo de impacto não se mitiga ou compensa com dinheiro ou projetos. Uma solução considerável, como medida compensatória, seria aumentar a demarcação de suas terras para que abrangesse outro território sagrado para eles, que no caso, seria o território sagrado dos Sete Salões, o que devolveria a oportunidade de continuarem com seus rituais espirituais e de cultura.

E o Acordão incorreu em um grave risco, não incluir a participação dos atingidos. O que foi considerado pelo MPF como uma violação à opinião da população atingida no processo legal de reconstituição da dimensão coletiva. Isto equivale ancorar no direito de ajuizar uma ação em defesa do direito do outro sem consultá-lo, e no decorrer da sessão fazer um acordo também sem consultá-lo e abrir mão de parte dos direitos do representado, novamente sem consultá-lo. E como consequência desse distanciamento, a população atingida recebeu a notícia do Acordão pela mídia, como algo externo e sem legitimidade. Ou seja, sequer o acordo foi apresentado em termos efetivos à população de interesse após ser formulado. Atualmente, após tanto esforço a população já teve acesso ao conteúdo do TAC.

*“Afiml, como diz o MAB, um acordo que é feito sem ouvir o povo, sem a participação dos atingidos, só pode ser um mau acordo, por melhor que sejam suas intenções.” (Promotor do Ministério Público Federal – Palestra: O Caso Samarco: Perspectivas do Acordão ’)*

Além desses pontos, o MPF identificou como uma fragilidade a variação de 30% para mais ou para menos em relação ao valor de referência do triênio. Se a cada triênio se praticar os valores mínimos, os últimos aportes não seriam de 1,2 bilhões, mas de 288 milhões. Ou seja, o valor teto de 26 bilhões é altamente flexível. Se questionado quanto aos recursos, outro ponto que peca no TAC diz respeito à inadequabilidade da divergência de interesses. A União contém ações na Vale, o que lhe permite deter o poder de veto em relação à determinadas matérias. Dessa forma, o MPF questionou se não há conflitos eminentes de interesse na posição da União ao realizar um acordo com uma empresa na qual detém ações.

No âmbito institucional, o MPF ainda identifica outras tensões. Tanto a União, como o Estado de Minas Gerais, o Estado do Espírito Santo, diversos órgãos ambientais e entidades são considerados corresponsáveis pelo desastre, tanto que, no dia 2 de maio, o MPF ajuizou uma Ação Civil Pública, em que há 21 réus, contando com a Samarco e suas acionistas. O que, em termos práticos significam que corresponsáveis pelo desastre não poderiam ter realizado esse acordo. E no que diz respeito à ordem processual, também se registrou outra violação, pois houve suspensão da Primeira Instância de Jurisdição e o acordo foi homologado em Segunda Instância, no Tribunal Regional Federal, sem que o juiz de primeira instância tivesse se manifestado. E isto seria motivo suficiente para se apresentar recursos à homologação.

O fato é que as tensões no âmbito institucional foram afloradas com o Acordão. O TAC, devido às severas críticas que sofreu, no dia 1º de julho de 2016 (oito meses após o rompimento da barragem) foi suspenso, revogado a pedido do Ministério Público Federal. A ministra do STJ, Diva Malerbi, foi quem o suspendeu por meio de liminar, por entender que o Acordão feria os direitos humanos da população atingida. A recente decisão do STJ esquentou ainda mais a arena política onde se encontram diversas instituições formais e da sociedade civil que estão envolvidas no processo da formulação da Política Pública Focalizada. Neste texto colocamos sobre os holofotes apenas o Estado e o Ministério Público, mas há diversos outros agentes atuando e influenciando esta arena que também merecem atenção, como: setores da Igreja Católica, as Universidades, Movimentos Sociais, Instituições Internacionais e outros. Possivelmente, suas ações merecem ser registradas e analisadas em futuros trabalhos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após 10 meses do rompimento da barragem de Fundão, o Estado ainda não foi capaz de regulamentar e normatizar a Política Pública Focalizada de Caráter Misto, que seria definida pelo TAC (Termo de Ajustamento de Conduta). Parte dessa ineficiência se deve à falta de marcos legais que embasem este tipo de procedimento diante de tragédias ambientais tecnológicas. Já no âmbito institucional, os embates e conflitos de interesses na arena política protelam os acordos.

Pela legislação (Lei Federal 6.938/81), de fato, o Estado deve empreender a coordenação para a definição de medidas mitigadoras ou compensatórias, para que a(s) empresa(s) causadora dos danos os reparem. No entanto, parece que o TAC firmado no contexto do rompimento da barragem pelos representantes do Estado de Minas Gerais, Espírito Santo, União, Samarco e Vale, incorreram em diversos equívocos, sendo o mais grave, a falta da participação da comunidade atingida, no que tange às diretrizes do acordo. Este procedimento o deslegitimou, o que quer dizer que não foi considerado como válido pelos atingidos, pelo MPF e diversas outras instituições relevantes.

Ainda não há luz quanto aos procedimentos normativos que guiarão as ações da empresa. A política não está formulada e um vácuo de decisões se formou a partir do mês de julho de 2016. E tudo isto corrobora a hipóteses apresentada de que o Poder Público atua de modo descoordenado e ineficiente. E de fato, há morosidade em dar as respostas à sociedade e normatizar o processo de garantia de direitos.

## BIBLIOGRAFIA

BECK U. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34; 2010. 368 p.

BRASIL. Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: . Acesso em: 13.01.2007.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE. **Laudo Técnico Preliminar: Impactos decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, MG**. Brasília, 2015

MATTOS, Aldo Dórea. Como preparar orçamentos de obras. **São Paulo, PINI**, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Defesa Civil – PNDC**, 2007. Disponível em < [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157)> Acesso em 10/08/2016

PASE, LINHARES, MATOS, IX ENCONTRO DA ABCP, 2014. **As políticas compensatórias e a satisfação dos atingidos por hidrelétricas** .. Disponível em < [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403743256\\_ARQUIVO\\_Pase,LinhareseMatos.Policascompensatorisesatisfacao.abcp2014artigo.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403743256_ARQUIVO_Pase,LinhareseMatos.Policascompensatorisesatisfacao.abcp2014artigo.pdf)> Acesso em 20/10/2014

PIMENTEL, Virginia Cleire Ribeiro. **Alternativas de solução para os impactos físicos de barragens**. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PIMENTEL, Virginia Cleire Ribeiro. **Alternativas de solução para os impactos físicos de barragens**. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

UL HAQ, Mahbub. *El paradigma del desarrollo humano*. [www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95\\_2.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf), 1995. Acessado em 20/05/2016