

O DESASTRE DE MARIANA ATUAÇÃO INTERFEDERATIVA PARA SUPERAÇÃO DOS IMPACTOS DA MAIOR TRAGÉDIA DA HISTÓRIA DO BRASIL

THE MARIANA DISASTER INTERFEDERATIVE COOPERATION TO OVERCOME THE IMPACTS OF THE GREATEST TRAGEDY OF BRAZILIAN HISTORY

Onofre Alves Batista Júnior

Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG; Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa; Professor Adjunto IV de Direito Público do Quadro Permanente da Graduação. Advogado Geral do Estado de Minas Gerais. Procurador do Estado de Minas Gerais

Renato Rodrigues Vieira

Assessor Especial da Casa Civil da Presidência da República. Procurador Federal/AGU

Luis Inácio Lucena Adams¹

Advogado. Sócio da prática de Contencioso e Líder da prática de Compliance do Tauil & Chequer Advogados

¹ Procurador da Fazenda Nacional entre os anos de 1993 e 2017. Exerceu os cargos de Secretário-Geral do Contencioso do Gabinete do Advogado-Geral da União (2001-2002) e Consultor Jurídico e Secretário Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003-2006). Ocupou o cargo de Procurador-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda a partir de 2006, até que foi escolhido para ser o Advogado-Geral da União, ficando no cargo de 2009 a 2016.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A maior tragédia ambiental da história do Brasil e a pulverização de ações; 2 A atuação conjunta dos entes federativos; 3 A “Fundação Renova” e a execução do TTAC; 4 As dificuldades subsequentes e o questionamento da homologação judicial do TTAC; 5 A melhoria da segurança local e as dificuldades na contenção dos rejeitos; 6 Os gastos e o retorno das atividades; 7 Conclusão.

RESUMO: O presente artigo busca apresentar detalhes do processo de concepção, construção, discussão e celebração do maior acordo da história do Brasil, assinado em 02 de março de 2016 entre a União, o Estado de Minas Gerais e o Estado do Espírito Santo com a Samarco Mineração S/A e as multinacionais Vale S/A e a anglo-australiana BHP Billiton Brasil Ltda, por meio do qual as mineradoras obrigaram-se a adotar todas as providências voltadas à integral recuperação do meio ambiente e das comunidades impactadas pelo rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana/MG, em 05 de novembro de 2015. O desastre resultou em uma onda de lama tóxica de quase de 50 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, responsável pelo soterramento do subdistrito de Bento Rodrigues e pela morte de 19 pessoas, além de deixar um rastro de destruição ambiental, econômica e social ao longo dos 663 km de cursos d’água e de 39 municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo. Para viabilizar a mais efetiva recuperação das condições socioambientais e socioeconômicas, um inédito esforço interfederativo foi concertado pela União e pelos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo para desenho e aprovação de 41 programas de reparação ambiental e socioeconômica de aplicação no curto, médio e longo prazos sobre uma arrojada plataforma de governança e fiscalização que garantirá, da forma mais eficiente disponível, contemplar as necessidades das pessoas impactadas e do meio ambiente danificado.

PALAVRAS-CHAVE: Desastre. Mariana. Mineração. Recuperação Ambiental e Socioeconômica. Samarco.

ABSTRACT: This paper attempts to show details about the proceedings, such as designing, development, discussion and celebration, regarding the major agreement of Brazilian history, signed at 02 March of 2016, by Federal Union and State authorities of Minas Gerais and Espírito Santo, with Samarco Mineration S/A and multinational companies Vale S/A and Anglo-Australian BHP Billiton. By this, the mining companies obligated themselves to adopt all measures aiming the whole recovery of communities and environment affected by the “Fundão” dam broke, in the municipality

of Mariana/MG, at 05 November of 2015. The disaster resulted in a wave of toxic mud containing almost 50 million cubic meters of iron ore, accounting for the burial of Bento Rodrigues subdistrict and for the death of 19 persons. Furthermore, it let a trace of environment, economic and social destruction along 663 km of waterways and of 39 municipalities in the States of Minas Gerais and Espírito Santo. To enable the most effective socio-environmental and socio-economic recovering conditions, an unprecedented effort was arranged by the Federal and State authorities, designing and approving 41 reconstruction programs in the short, medium and long term. Those programs will be based upon an audacious governance and surveillance platform, in the most efficient possible way, contemplating necessities of affected people and harmed environment.

KEYWORDS: Disaster. Mariana. Mining. Environmental and Socioeconomic Recovery. Samarco.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é expor o processo de concepção, construção, discussão e celebração do maior acordo da história do Brasil, assinado em 02 de março de 2016 entre a União, o Estado de Minas Gerais e o Estado do Espírito Santo com a Samarco Mineração S/A e as multinacionais Vale S/A e a anglo-australiana BHP Billiton Brasil Ltda, por meio do qual as mineradoras obrigaram-se a adotar todas as providências voltadas à integral recuperação do meio ambiente e das comunidades impactadas pelo rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana/MG, em 05 de novembro de 2015.

Não está entre as pretensões dos autores discutir as dezenas de teses jurídicas construídas pelos órgãos de Advocacia Pública Federal e Estaduais, pelo Ministério Público Federal e Estaduais e pelos Advogados das empresas envolvidas, o que seria absolutamente tentador. O escopo deste trabalho é bastante específico – discutir o processo de construção do referido acordo –, que pode representar um estímulo à eleição da autocomposição como solução para diversos outros conflitos sociais e ambientais quem envolva o interesse do Poder Público.

Na verdade, a legislação atual, sobretudo as leis recém editadas nº 13.105, de 16 de março de 2015², que instituiu o novo Código de

2 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm> Acesso em: 3 mar. 2017.

Processo Civil, e nº 13.140, de 26 de junho de 2015³, que dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, já representa um enorme estímulo à autocomposição, inclusive como forma de resolução de conflitos envolvendo a Fazenda Pública.

O relato a seguir é uma visão a partir da perspectiva da Advocacia Pública, que naturalmente mediou todo o processo de diálogo e discussão com as mineradoras e promoveu a necessária e prévia orientação do Poder Público e das autoridades envolvidas.

1 A MAIOR TRAGÉDIA AMBIENTAL DA HISTÓRIA DO BRASIL E A PULVERIZAÇÃO DE AÇÕES

Em 5 de novembro de 2015, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo sofreram seu maior desastre ambiental, o qual é, também, considerado a maior tragédia ambiental da história do país. Trata-se do trágico rompimento das barragens do Fundão e de Santarém, ambas no subdistrito de Bento Rodrigues, situado a 35 km do centro do município de Mariana/MG. O lamentável episódio ocasionou um “mar de lama tóxica” de 35 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro (óxido de ferro e sílica) e do vazamento subsequente de outros 12 milhões de metros cúbicos que, após soterrar o subdistrito de Bento Rodrigues e matar 19 pessoas, percorreu 663 Km de cursos d’água, deixando um rastro de destruição que atingiu o litoral do Espírito Santo, no Oceano Atlântico⁴.

A grave calamidade ecológica foi causada por rejeitos de mineração da Samarco, empresa controlada pelas multinacionais Vale (brasileira) e BHP Billiton (anglo-australiana). O tsunami de lama acabou atingindo diversas paragens, trazendo consigo sérios danos à saúde, à vida humana, ao meio ambiente, ao desenvolvimento socioeconômico e aos patrimônios cultural, artístico e histórico de todos os atingidos. Alcançando leitos de rios, a gigantesca onda de poluentes dizimou povoados e destruiu plantações nas áreas rurais, para, então, avançar rumo ao Espírito Santo, até chegar ao mar.

3 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 3 mar. 2017.

4 IBAMA. *Laudo Técnico Preliminar*. Brasília, nov. 2015, p. 2. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

Os rejeitos despejados sobre a vegetação do entorno causaram a destruição de 1.469 hectares⁵, incluindo Áreas de Preservação Permanente. Com a alteração na qualidade da água, o abastecimento público ao longo da bacia do Rio Doce e a geração de energia por hidrelétricas ficaram gravemente prejudicados, levando, ainda, ao extermínio da biodiversidade aquática, incluindo a ictiofauna, e de exemplares da fauna silvestre.

A tragédia também ficou marcada pelo dinamismo de seus efeitos, decorrente não apenas da expansão diária da onda de lama e do constante carreamento de rejeitos, que provocava uma diária renovação do desastre, mas igualmente da própria natureza e da magnitude da tragédia, que alterou os ciclos ecossistêmicos locais e afetou os recursos ambientais disponíveis na base da cadeia trófica, perpetuando em cascata os efeitos negativos ao longo dos níveis tróficos (implicações negativas conhecidas como bottom-up).

Os órgãos técnicos federais e estaduais identificaram diversos danos ambientais e socioeconômicos decorrentes da tragédia, entre os quais: isolamento de áreas habitadas; desalojamento de comunidades pela destruição de moradias e estruturas urbanas; fragmentação de habitats; destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa; soterramento das lagoas e nascentes adjacentes ao leito dos rios; mortandade de animais domésticos, silvestres e de produção; restrições à pesca; dizimação de fauna aquática silvestre em período de defeso; dificuldade de geração de energia elétrica pelas usinas atingidas; alteração na qualidade e quantidade de água; suspensão do abastecimento público nas principais cidades banhadas pelo Rio Doce; impacto no modo de vida e nos valores étnicos e culturais de povos indígenas e populações tradicionais.

No que diz respeito às consequências socioeconômicas, além das já citadas, houve clara erosão da capacidade dos municípios de sustentarem suas redes de políticas públicas básicas e de serviços essenciais à população. Nesse sentido, a situação financeira do município de Mariana bem demonstra que o rompimento da barragem não trouxe apenas um onda de destruição ambiental, mas também uma devastação da saúde financeira da municipalidade. O município de Mariana tinha na atividade de extração do minério – que teve de ser interrompida em razão do desastre – uma das principais fontes de arrecadação municipal, gerando a perda mensal de R\$ 1,53 milhão de reais a título de imposto sobre serviços de qualquer natureza

5 IBAMA. *Laudo Técnico Preliminar*. Brasília. nov. 2015, p. 2. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

– ISSQN e de R\$ 4 milhões de reais mensais referentes à compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM⁶.

A situação financeira do município de Ouro Preto também se tornou caótica. Os repasses de CFEM reduziram drasticamente desde novembro/2015, chegando a zero em algumas competências. Do total recebido a título de CFEM pelo município, 52% têm origem nas operações da Samarco. A queda na arrecadação do ISSQN, por sua vez, comparando-se os anos de 2015 e de 2016, foi de quase 79%⁷.

Como se não bastasse, os municípios ainda não sentiram reflexo da diminuição do repasse da cota-parte do ICMS, já que o índice utilizado para esse fim considera os dois últimos exercícios financeiros. Assim, o impacto ocorrerá a partir de 2017.

Logo após todo o ocorrido, diversas medidas judiciais foram tomadas contra os empreendedores responsáveis, incluindo acordos preliminares para cobrir gastos emergenciais no valor de R\$ 1 bilhão de reais e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) assinados com o Ministério Público Federal (MPF) e com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPE/MG), além de outras ações movidas pelo Ministério Público do Estado do ES (MPE/ES), pelo Ministério Público do Trabalho e pelo governo de MG. Instituições privadas também ingressaram em juízo, como a Associação de Defesa de Interesses Coletivos (ADIC), que requereu R\$10 bilhões de reais de indenização, bem como uma enormidade de ações populares aportaram no Judiciário, a exemplo da que fora aviada por um advogado e professor de direito, pleiteando o bloqueio de R\$ 2 bilhões de reais das contas da empresa.

Como se pode verificar, houve o ajuizamento de uma multiplicidade de ações similares, todas elas tratando do mesmo tema, cada uma ao seu modo, mas todas buscando o ressarcimento dos prejuízos causados à coletividade. O direito brasileiro admite diversos legitimados para ações coletivas: os benefícios são evidentes, mas os riscos de ações desconexas e desarticuladas não é pequeno, e foi isso o que aconteceu no caso concreto em debate. Várias ACPs foram ajuizadas pelos mais diversos órgãos do Ministério Público (federal e estadual), bem como por órgãos da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo; ações populares e centenas de ações ordinárias individuais, além de Termos de Ajustamento

6 Ofício nº 357/GAB/2016/PMM, expedido pelo Prefeito do Município de Mariana/MG, em 25.8.2016.

7 Ofício nº 018/2016/Gabinete, expedido pelo Prefeito do Município de Ouro Preto/MG, em 8.6.2016.

de Conduta isolados lançados pelos diversos legitimados dando ensejo a uma “colcha de retalhos”, incapaz de abrigar sequer os pés dos que tanto necessitavam de amparo.

Já nos primeiros dias que se seguiram à tragédia, na seara administrativa, foram realizadas diversas ações pelo Poder Público para avaliar os danos e minimizar, na medida do possível, os impactos decorrentes da tragédia, inicialmente de maneira isolada, cada qual no âmbito de suas atribuições, ainda sem o esforço de convergência e complementariedade.

Além do mais, a União⁸, o Estado de Minas Gerais⁹ e do Espírito Santo¹⁰ editaram decretos criando comitês para acompanhamento e gestão das ações decorrentes do desastre.

Essas medidas, para além da formalização da atuação, serviram para organização e institucionalização das pautas, pavimentando o caminho para a cooperação entre os órgãos federais e estaduais e para atuação conjunta, cujo principal passo para encontrar a solução mais adequada foi dado pela Advocacia Pública Federal e Estadual de Minas Gerais e do Espírito Santo, que ingressaram em juízo como coautores de uma nova ação civil pública (ACP), no valor aproximado de R\$ 20 bilhões de reais, estimado a partir de levantamentos técnicos mais precisos, efetuados pelos órgãos governamentais competentes, com pretensões de unificação das discussões.

2 A ATUAÇÃO CONJUNTA DOS ENTES FEDERATIVOS

Essa infinidade de ações pulverizadas¹¹ tornou imperiosa a modelagem de uma solução mais global e holística, porque jamais seria

8 Decreto s/n de 12 de novembro de 2015, que instituiu o “Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais, e suas repercussões na Bacia do Rio Doce, atingindo o Estado do Espírito Santo”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Dsn/Dsn14275.htm>. Acesso em: 3 mar. 2017.

9 Decreto nº 46.892, do dia 20 de novembro de 2015, que instituiu a “Força-Tarefa para avaliação dos efeitos e desdobramentos do rompimento das Barragens de Fundão e Santarém, localizadas no Distrito de Bento Rodrigues, no Município de Mariana”. Disponível em: <<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/decretos/decreto-46892.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

10 Decreto nº 3896-R, de 13 de novembro de 2015, que instituiu o “Comitê Gestor da Crise Ambiental na Bacia do Rio Doce, no âmbito do Poder Executivo”. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/104254845/does-normal-16-11-2015-pg-16>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

11 Em menos de 30 dias da data do evento já existiam mais de 100 processos judiciais em trâmite no Judiciário sobre o tema, totalizando, após um ano do desastre, mais de 35.000 processos, sendo que apenas no Poder Judiciário do Espírito Santo foram ajuizadas aproximadamente 17.950 ações. Foram propostas ações coletivas, ainda em 2015, em Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Mariana/MG, Vitória/ES, Colatina/ES e Linhares/ES).

possível a reparação integral dos vários danos causados sem um plano coerente, amplo e responsável, tampouco sem uma linha única de ação ajustada com todos os responsáveis e afetados. Foi por isso que os governos da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, assessorados, respectivamente, pela Advocacia-Geral da União, pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais e pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo, passaram a atuar no bom propósito de garantir a integralidade da reparação dos danos causados pela Samarco (e suas corresponsáveis Vale e BHP Billiton), compreendido o desastre em sua dimensionalidade tanto socioambiental quanto socioeconômica.

A solução não poderia ser trivial nem, muito menos, sem planejamento. Inicialmente, foi proposta uma ACP conjunta da União e dos governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, em Brasília, no Distrito Federal, no dia 30 de novembro de 2015, apenas 25 (vinte e cinco) dias após o desastre, em face da Samarco Mineração S/A, operadora da barragem de Fundão, e de suas controladoras a Vale S/A e a BHP Billiton Brasil Ltda., lastreada em robustos laudos e estudos realizados por ministérios, autarquias, agências reguladoras e demais órgãos técnicos federais e estaduais.

Um dos pontos centrais da estratégia processual construída envolvia a caracterização da responsabilidade civil objetiva das mineradoras e do seu dever de promover a reparação integral dos danos causados, independentemente da comprovação de culpa para sucessão da tragédia, bem como a responsabilidade direta das controladoras Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda., e não apenas da Samarco Mineração S/A.

Não havia dúvidas, naquele momento, que a Samarco Mineração S/A, como operadora da barragem de Fundão, era a poluidora direta e principal responsável pela reparação integral do dano ambiental causado pelo evento. Ocorre que, a partir de inspeções técnicas realizadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), autarquia federal, restou comprovado que Vale S/A usava a barragem de Fundão para despejar seus próprios rejeitos. Esse fato foi decisivo para a caracterização da Vale na condição de poluidora direta, contribuindo sobremaneira para a sua efetiva participação no processo de reconhecimento da sua responsabilidade nos meses que se seguiram.

Independentemente da caracterização da Vale como poluidora direta, tanto a própria Vale S/A quanto a BHP Billiton Brasil Ltda., na qualidade de controladoras da companhia Samarco Mineração S/A, foram arroladas na ação civil pública como poluidoras indiretas, figurando

como corresponsáveis solidárias pelo adimplemento da obrigação de integral reparação dos danos. É certo que, sem a responsabilização das gigantes multinacionais controladoras, a Samarco Mineração S/A, que se encontrava e ainda se encontra com as atividades paralisadas, não conseguiria arcar com os valores bilionários estimados para custear as ações de médio e longo prazo necessárias à reparação dos danos causados em razão do evento.

Após o ajuizamento, a ação foi deslocada (por prevenção) da capital do país para o foro da capital mineira. Recebida na cidade de Belo Horizonte, houve imediato provimento liminar, com determinação à Samarco de: depósito inicial de R\$ 2 bilhões de reais e bloqueio dos bens de suas controladoras; elaboração de planos de ação e estudos técnicos; adoção de medidas emergenciais; indisponibilização das licenças e concessões para exploração de lavras; suspensão da possibilidade de distribuição de dividendos, juros de capital próprio, bonificações de ações ou qualquer outra forma de remuneração dos sócios; tudo sob pena de multa diária de 150 mil reais ou, até mesmo, de 1,5 milhão de reais.

As três empresas envolvidas na catástrofe já vinham se mostrando, nos dias subsequentes a propositura da ação civil pública, predispostas a manter um canal de diálogo aberto para tratativas junto ao poder público na busca por um acordo amplo e eficaz para pôr fim aos litígios e amparar, o mais rápido possível, os vários atingidos, sendo que a prolação da decisão interlocutória que acatou, em sede de cognição sumária dos fatos, os argumentos dos entes públicos consubstanciou-se no elemento que faltava para que as empresas efetivamente iniciassem o diálogo com a União e os Estados na procura de uma solução consensual sobre o tema.

Iniciou-se, assim, uma ampla série de pesadas e longas reuniões e rodadas de debate, com a presença dos representantes das empresas, de autoridades políticas (Presidência da República, Ministros de Estado, Governadores dos Estados, Prefeitos de Municípios) e técnicos governamentais (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Agência Nacional das Águas – ANA; Ministérios e Secretarias de Estado; e autarquias estaduais), de advogados públicos (AGU, AGE/MG e PGE/ES) e membros dos Ministérios Públicos (MPF e MPE/ES), bem como de integrantes da sociedade civil, incluindo os diretamente afetados.

Desde o início, o objetivo foi buscar uma solução concertada e inovadora, evitando-se a possibilidade de infundáveis e custosas ações

judiciais, que, na história brasileira, sempre se mostraram inúteis. A inviabilidade da via judicial para acidentes de maior magnitude é evidente e pode ser demonstrada a partir de inúmeros exemplos, entre os quais:

- a) Desabamento do Pavilhão de Gameleira, em Belo Horizonte/MG, em 1971, deixando 65 operários mortos e 50 feridos: 45 anos após o acidente e 32 anos após o ajuizamento da última ação, os processos ainda se encontram em curso e nada foi realmente efetivado¹²;
- b) Incêndio na Vila Socó/SP, em 1984, com mais de 93 mortos e mais de 4.000 feridos: não houve acordo e o processo ainda está em curso¹³;
- c) Contaminação radioativa com Césio-137 em Goiânia/GO, em 1987, centenas de pessoas contaminadas mortas e outras tantas com sequelas irreversíveis: o processo judicial segue em tramitação;

Derramamento 1,3 milhão de litros de óleo de óleo da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro, em 2000: ação coletiva ajuizada buscando a indenização dos pescadores ainda não foi concluída;

- d) Vazamento de 4 milhões de litros de óleo na refinaria de Araucária/PR, em 2000: apenas 13 anos após foi prolatada sentença mas os processos ainda estão em instâncias recursais.

Diante dos cenários descritos acima, para não incorrer no mesmo erro de delegar a solução a longas batalhas judiciais, sem qualquer resultado útil aos impactados, o objetivo foi buscar uma solução inovadora, que fugisse da vala comum, preservando empregos e priorizando as vítimas, sem redundar, como não raras vezes ocorre, em simples fracasso e maior sofrimento para a sociedade. É fundamental usar o tempo a favor da efetividade e da justiça para a melhor solução não somente para essa como também para as próximas gerações.

12 PAVILHÃO da gameleira, desabamento deixou 65 mortos e 50 feridos em 1971. *O Globo*, Rio de Janeiro, 04 fev. 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/pavilhao-da-gameleira-desabamento-deixou-65-mortos-50-feridos-em-1971-18608430>>. Acesso em: 03 fev. 2017

13 INCÊNDIO, de Vila Socó (Vila São José), em Cubatão/SP: Uma data para não esquecer. Bairro do Campina Grande/SP, São Paulo, 22 out. 2012. Disponível em: <<https://campograndesantos.wordpress.com/96-incendio-de-vila-soco-vila-sao-joseem-cubataosp-uma-data-para-nao-esquecer/>>. Acesso em: 03 fev. 2017

A estruturação da solução consensual, mediante a formalização do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado entre as administrações públicas da União e dos estados de MG e ES e as empresas Samarco, BHP e Vale, objetivou efetivar o real direito à justiça. Ao evitar longas e intermináveis disputas judiciais, o termo de compromisso visa assegurar a razoável duração da solução da controvérsia e trazer eficiência à Justiça, além de desafogar o Poder Judiciário, evitando a multiplicação de ações idênticas, dispersas em vários juízos.

Ninguém há de duvidar que a existência de inúmeras ações judiciais, muitas com pedidos liminares, poderia colocar em xeque a satisfação de todos os pedidos formulados contra os mesmos réus, em prejuízo da proteção dos bens jurídicos em questão¹⁴. Primordialmente, a composição do conflito, tal como arquitetada pelo acordo, asseguraria uma solução eficaz e sustentável, garantindo aos atingidos a cessação do sofrimento da comunidade, medida imperiosa e urgente e que se configura preocupação central do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC. O acordo também visou promover a cooperação federativa e evitar, assim como nos casos de guerras fiscais, que posturas egoísticas pudessem pôr em situação de desigualdade os cidadãos brasileiros afetados em igual amplitude pelo evento danoso.

Da mesma forma que em ações judiciais, bem se sabe que a instituição de fundos, inclusive por meio de TAC, quase sempre redundam em fracassos. Os mais diversos fundos instituídos ficam paralisados por anos, sem que os recursos sejam devidamente utilizados. Quando muito, o dinheiro é usado para a contratação de caras consultorias (uma vez que os órgãos de controle não contam com equipes técnicas capazes sequer de acompanhar e fiscalizar as obras e ações), muitas vezes sem licitação e sem a devida prestação de contas aos tribunais de contas. Tal como se dá com as demoradas ações judiciais, a experiência brasileira sempre deixou claro que a instituição de fundos e os TAC são alternativas igualmente desastrosas e que raramente funcionam de verdade.

Os tradicionais “bloqueios de recursos” para a instituição de fundos provocam a descapitalização das empresas responsáveis, retirando-lhes liquidez e condição de operação, propiciando desemprego, falência e, sobretudo, impossibilitando que as ações reparadoras sejam levadas a

14 O MPF, por exemplo, conseguiu uma decisão que determinava a contenção da lama para não atingir o mar. Já o MPE/ES obteve decisão favorável para que a lama fosse empurrada em direção ao mar, já que a cidade de Linhares vinha sendo inundada pelas águas barrentas.

cabo por quem lhes deu causa. Criam tão somente uma inerte “montanha de dinheiro” a ser administrada por agentes públicos, nem sempre devidamente e preparados para tanto. Além do risco de corrupção e imoralidades, as experiências práticas comprovam que o resultado dessa alternativa de ação sempre foi a impunidade, o desemprego, a inação, enfim, a ineficiência total, a deixar o povo sem qualquer amparo por longos períodos.

No caso da explosão, no Golfo do México, da plataforma Deepwater Horizon, pertencente à Transocean e operada pela British Petroleum (BP), o governo federal norte-americano e dos estados do Alabama, Florida, Louisiana, Mississippi e Texas se juntaram para redigir um consent decree, que ficou pronto depois de mais de quatro anos do acidente. No Brasil, após a realização de inúmeros debates técnicos, reuniões e consultas às comunidades locais e aos movimentos sociais, foi finalizado um TTAC¹⁵, assinado em 2 de março de 2016, antes mesmo de o desastre completar quatro meses.

De forma célere e transparente, o governo federal brasileiro e dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, de forma absolutamente célere, elaboraram, com o indispensável apoio da força-tarefa das advocacias públicas, um extenso documento, prevendo diversos eixos temáticos e programas sociais, no campo socioeconômico e socioambiental, incluindo medidas compensatórias e reparatórias, com a necessária inclusão da população envolvida nas decisões.

O acordo foi edificado sobre premissas inegociáveis, quais sejam:

- a) Integral reparação do meio ambiente e das condições socioeconômicas, sem previsão de limites financeiros à reparação;
- b) Integral execução das obrigações, mesmo na hipótese de eventual falência da Samarco;
- c) As controladoras deveriam assumir compromissos financeiros e garantir integralmente a execução de todas as ações;
- d) Todos os impactos e impactados deveriam ser considerados: pessoas, famílias, comunidades, pescadores, pequenos

15 Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

agricultores, areeiros, micro e pequenas empresas, operadores do setor de turismo e negócios ligados ao esporte e lazer e demais segmentos econômicos, além dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais;

- e) Ampla participação da comunidade, em todas as etapas: na discussão, no acompanhamento, no desenvolvimento e na execução, por meio de canais de comunicação e interação, além do acesso à informação ampla, transparente e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensiva a todos os interessados;
- f) Garantia irrestrita da transparência, tanto nas relações com o poder público quanto com a comunidade envolvida;
- g) Preferência pela contratação e utilização de mão de obra local para execução dos programas e projetos, para estímulo à economia mineira e capixaba, de forma que a recuperação socioambiental potencializasse, por si só, a recuperação econômica da região;
- h) Todas as ações de indenização ou reparação dos prejuízos sofridos pelas pessoas da região deveriam ser executadas antes de qualquer outra obrigação prevista, inclusive das ambientais;
- i) O acordo não poderia substituir, limitar ou comprometer a vontade individual dos impactados, ou seja, as indenizações previstas no acordo não poderiam impedir que as pessoas, caso não as aceitassem, pudessem pleitear a indenização que entender devida por outras vias, inclusive judiciais;
- j) A celebração do acordo não poderia gerar qualquer interferência na apuração de responsabilidade penal e administrativa das empresas, dos seus sócios ou de qualquer outro envolvido, não isentando as empresas do pagamento de multas por descumprimento da legislação;
- k) O acordo não poderia resultar, direta ou indiretamente, no retorno das operações da Samarco, que continuariam necessitando de todas as licenças e autorizações dos órgãos competentes;
- l) O cenário ambiental e socioeconômico após o cumprimento do acordo deveria mostrar-se melhor do que aquele conhecido antes da tragédia.

Respeitadas as premissas acima, as tratativas se seguiram por 41 dias, entre os dias 21 de janeiro e 01 de março de 2016, até que desenhados e aprovados 41 programas de reparação ambiental e socioeconômica de aplicação no curto, médio e longo prazos.¹⁶

Para além do conteúdo dos programas socioambientais e socioeconômicos, o mais importante aspecto do TTAC foi sua inovação quanto aos mecanismos de operacionalização das medidas a serem adotadas para mitigar, reparar, recuperar e compensar os prejuízos advindos do desastre ambiental que afligiu a Bacia do Rio Doce, que podem ser divididos em duas vertentes: a privada, responsável pela execução dos programas previstos no acordo, e a pública, responsável pelo acompanhamento das ações tomadas pelas mineradoras.

O acordo, portanto, se pautou em normas-princípios e diretrizes como transparência, execução responsável e eficaz dos programas e participação popular, os quais deveriam nortear toda a execução programática, deixada a cargo de uma fundação privada, cujo patrimônio seria formado por aportes financeiros das empresas responsabilizadas. O programa de recuperação,

16 O acordo estabelece a obrigação de as empresas executarem 22 PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS: (1) Programa de levantamento e de cadastro dos impactados (2) Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados; (3) Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados; (4) Programa de reconstrução de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira; (5) Programa de Recuperação das demais Comunidades e Infraestruturas impactadas, inclusive Barra Longa; (7) Programa de Proteção Social; (8) Programa de Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar; (9) Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada; (10) Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras; (11) Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias; (12) Programa de Recuperação e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria; (13) Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo; (14) Programa de Estímulo à Contratação Local; (15) Programa de proteção e de melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas; (16) Programa de proteção e de melhoria da qualidade de vida de outros povos e comunidades tradicionais; (17) Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social; (18) Programa de Assistência aos Animais; (19) Programa de recuperação do Reservatório da UHE Risoleta Neves; (20) Programa de Preservação da Memória Histórica, Cultural e Artística; (21) Programa de apoio ao turismo, cultura, esporte e lazer; (22) Programa de Apoio à Pesquisa para Desenvolvimento e Utilização de Tecnologias Socioeconômicas Aplicadas à Remediação dos Impactos; (23) Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários. O acordo também estabelece a obrigação de as empresas executarem 17 PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS: (1) Programa de manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, escavação, dragagem, transporte, tratamento e disposição; (2) Programa de implantação de sistemas de contenção dos rejeitos e de tratamento dos rios impactados; (3) Programa de recuperação nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, incluindo biorremediação; (4) Programa de recuperação de Áreas de Preservação Permanente e áreas de recarga da Bacia do Rio Doce controle de processos erosivos; (5) Programa de recuperação de 5.000 Nascentes; (6) Programa de coleta e tratamento de esgoto e de destinação de resíduos sólidos; (7) Programa de melhoria dos sistemas de abastecimento de água; (8) Programa de conservação da biodiversidade aquática, incluindo água doce, zona costeira e estuarina e área marinha impactada; (9) Programa de fortalecimento das estruturas de triagem e reintrodução da fauna silvestre; (10) Programa de conservação da fauna e flora terrestre; (11) Programa de educação ambiental e preparação para as emergências ambientais; (12) Programa de informação para a população; (13) Programa de comunicação nacional e internacional; (14) Programa de gestão de riscos ambientais; (15) Programa de investigação e monitoramento da Bacia do Rio Doce, áreas estuarina, costeiras e marinha impactadas; (16) Programa de consolidação de unidades de conservação; (17) Programa de fomento à implantação do Cadastro Ambiental Rural e dos Programas de Regularização Ambiental.

por sua vez, se fez acompanhar de um arrojado sistema de governança, estrutura e gerenciamento, para melhor apropriação, pela população, dos objetivos ali alvitrados.

Os procedimentos tradicionais e ineficazes foram substituídos pelo TTAC e o processo foi invertido, ou seja, ao invés de se bloquear recursos da empresa, a ideia era deixar a fundação constituída e financiada pelas empresas responsáveis efetivamente trabalhar, executando as medidas de reparação, mitigação e compensação previstas. Os recursos para a fundação atuar deveriam, assim, ser gradativamente aportados, à medida que os projetos fossem se desenvolvendo, evitando-se, assim, a ineficaz formação de “montanhas de dinheiro” a serem geridas por agentes públicos. O TTAC prevê pesadas multas por descumprimento dos programas e dos prazos. Assim, a fundação deve atuar e o bloqueio de recursos ocorre apenas se a execução não for eficaz ou se os prazos não forem cumpridos.

Além de atingir todos os objetivos buscados, o acordo garante celeridade e suprime longas e burocráticas etapas de um processo judicial, evitando um desgaste de 10 ou 15 anos, antecipando a tomada de providências no sentido da integral recuperação do meio ambiente. Toda a discussão judicial que haveria sobre a responsabilidade civil da Samarco e a participação das suas controladoras nessa responsabilidade, o debate em torno da tese da responsabilidade objetiva, da responsabilidade solidária, da força maior como excludente da responsabilidade entre outras tornar-se-iam superadas com a celebração de um acordo nessas bases.

3 A “FUNDAÇÃO RENOVA” E A EXECUÇÃO DO TTAC

O mais importante aspecto da proposta foi sua inovação quanto ao mecanismo de operacionalização e de execução. O TTAC prevê a constituição de uma fundação de direito privado, sob uma estrutura de governança integrada por profissionais de formação técnica e com notória experiência profissional.

A ideia de se criar uma nova 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 tenha finalidade exclusivamente empresarial não conseguiria adotar a contento as ações necessárias à complexa tarefa de reparar e compensar o desastre ambiental decorrente do rompimento das barragens. A proposta central sempre foi,

naturalmente, a de deixar o causador do dano efetivamente reparar o que causou. Entretanto, a estrutura empresarial da Samarco, que tem quadros técnicos próprios de uma sociedade empresária, é focada na obtenção de lucros e na maximização dos processos produtivos, de maneira que as decisões a serem tomadas em resposta ao desastre seriam relegadas ao segundo plano, dentro da lógica própria de uma empresa de mineração.

Além disso, a fundação, entidade sem finalidade lucrativa e constituída com uma dotação de bens para o objetivo definido por seu instituidor, deve ser instituída com finalidade, dentre outros, de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico e defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. Portanto, os objetivos do acordo se encaixavam perfeitamente ao feixe de finalidades da fundação.

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. Além do mais, um desastre dessa magnitude e as ações reparatórias decorrentes não poderiam esperar pelo lento processo licitatório e de aplicação das regras de direito financeiro a que qualquer órgão ou entidade de direito público deve se sujeitar. Para além da ineficiência, responsabilizar o Estado ou deixar que agentes públicos se ocupem das complexas tarefas de recuperação social, econômica e ambiental (contratação da dragagem dos rios; promoção do replantio; reconstrução de casas por meio de lentas licitações etc.) equivaleria a socializar parcela considerável dos custos, aliviando, assim, os encargos que deveriam recair exclusivamente sobre os verdadeiros responsáveis, a saber: as sociedades empresárias, que sempre lucraram com a exploração dos valiosos recursos minerais pertencentes ao povo brasileiro.

Essa constatação afastou a ideia, então ventilada no momento das tratativas iniciais, de criação de um fundo público, que se consubstancia em instrumento de direito financeiro, regido pela legislação federal, e que dependeria da criação por meio de lei.

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. Apenas assim seria possível evitar que recursos inicialmente destinados para a recuperação das áreas afetadas fossem remanejados para outras finalidades.

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.

Concluiu-se que a melhor saída seria a criação de uma pessoa jurídica de direito privado pelas empresas para a gestão das medidas necessárias para a reparação da Bacia do Rio Doce e da população impactada.

Em resumo, a ideia de constituição de uma fundação privada oferece a dinamicidade do mercado, evitando lentos processos licitatórios, favorecendo a célere reparação do dano ambiental. Buscou-se, assim, aproveitar ao máximo o caráter dinâmico do mercado, para possibilitar o atendimento das necessidades mais urgentes, do modo mais eficaz possível.

A fundação de direito privado, instituída e garantida pelas três empresas, com gestão inteiramente privada, independente e transparente, ficou, então, responsável pela execução, direta ou indireta, das medidas, ações e programas compensatórios e reparatórios, todos sujeitos à auditoria externa independente e à fiscalização dos órgãos do Ministério Público, dos órgãos e entidades públicas e da sociedade civil.¹⁷

A fundação deve ser conduzida por uma Diretoria Executiva, que executa os projetos propostos e decididos por um Comitê Interfederativo (CIF), com representantes dos órgãos técnicos da União, dos Estados e dos Municípios. Compete ao CIF validar, acompanhar, monitorar e fiscalizar todas as ações executadas pela fundação, apoiado por uma Auditoria Externa independente.¹⁸ Assim, o colegiado interfederativo inova ao prever um mecanismo de articulação permanente dos entes federados impactados, viabilizando a tomada de medidas concatenadas para mitigar as consequências do desastre, em um menor prazo.

17 A fundação Renova tem sua atuação calcada em cinco pontos, que sintetizam os dezessete eixos temáticos, nos quais se inseriram os 41 programas previstos no TTAC: (1) Atenção às pessoas (identificação de impactados e indenização, saúde e bem-estar, cultura, diálogo social, povos tradicionais e indígenas); (2) Restauração ambiental e produção aliada à conservação (gestão de uso dos solos, biodiversidade, manejo de rejeito, educação ambiental); (3) Gestão hídrica responsável (gestão da água, saneamento básico); (4) Urbanização sustentável (reassentamento, infraestrutura); (5) Gestão eficiente (licenciamento ambiental, gestão da inovação, gestão de programas e riscos, comunicação).

18 A fundação, ainda, conta com um Painel de Especialistas; um Conselho Fiscal; um Conselho Consultivo e um Conselho Curador.

A solução pioneira permite a adoção de ações conjuntas, que evitam, por um lado, que ocorram divergências entre os entes políticos da federação – algo que naturalmente ocorreria, se atuassem isoladamente – e, por outro lado, permite a soma de esforços na solução das dificuldades que venham a surgir durante o percurso, no que diz respeito à recuperação e compensação dos impactos do desastre.

O CIF foi imediatamente 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. Para apoiar o trabalho do CIF foram instituídas 10 Câmaras Técnicas encarregadas, cada uma delas, especificamente, dos seguintes assuntos: Gestão de Rejeitos e Segurança Ambiental; Segurança Hídrica e Qualidade de Água; Reconstrução e Recuperação de Infraestrutura; Comunicação, Participação Diálogo e Controle Social; Economia e Inovação; Restauração Florestal e Produção de Água; Conservação e Biodiversidade; Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais; Saúde, Educação, Cultura, Lazer e Informação; Organização Social e Auxílio Emergencial.

Os trabalhos da fundação, nos termos da legislação brasileira, da mesma forma, devem ser acompanhados e fiscalizados pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais (curadoria de fundações). A fundação conta, também, com um Conselho Consultivo, órgão de consultoria composto por representantes do poder público, técnicos, vítimas e membros da sociedade civil organizada. É no Conselho Consultivo e nas suas câmaras que a participação da sociedade civil se dá da forma mais plena, cabendo ao órgão funcionar como canal de participação permanente, em especial na oitiva dos atingidos.

A viabilidade do intrincado programa de monitoramento, estruturação de projetos e de acompanhamento do plano de restauração ambiental depende, em última análise, de uma atuação colaborativa e coordenada dos diversos atores estatais, de ambas as esferas estadual e federal (Ministério Público, Advocacia Pública, órgãos governamentais, prefeituras), bem como da sociedade civil organizada. Por isso, bem como em razão do caráter nacional do TTAC e de sua complexidade técnica, o instrumento prevê a participação da comunidade acadêmica, da população atingida, dos entes públicos impactados e de suas autarquias e fundações públicas e de organizações da sociedade civil. Sem esse tipo de colaboração entre os poderes democráticos e os mais diversos atores sociais e especialistas, o resultado seria a prorrogação, por tempo indeterminado, da reparação dos danos, em prejuízo da população carente, que não pode esperar.

Finalmente, o acordo contém cláusulas expressas sobre a composição do patrimônio da fundação mediante aportes anuais a serem feitos pela empresa Samarco (ou pela Vale e BHP), os quais variarão de acordo com as exigências dos projetos e medidas a serem executados. Em 2016, o aporte previsto foi de R\$ 2 bilhões; em 2017 e 2018, os valores alocados devem ser no montante de R\$ 1,2 bilhão por ano. Além desses recursos, foi acordado que seriam destinados R\$ 500 milhões, de 2016 a 2018, para atender às demandas dos municípios mineiros e capixabas com saneamento e destinação de resíduos sólidos.

Nos exercícios de 2019 até 2022, o valor dos aportes anuais será redefinido em valor necessário para atender a previsão para a execução dos projetos, entre R\$ 800 milhões e R\$ 1,6 bilhão (por ano), sendo que o valor pode variar entre o mínimo e o máximo estabelecidos em função da necessidade decorrente dos projetos a serem executados em cada exercício. A partir do exercício de 2022, o valor dos aportes será definido em valor suficiente e compatível com a previsão de execução dos projetos, ou seja, o orçamento anual deve ser revisto a cada três anos pelo prazo de quinze anos.

Embora tenham sido estabelecidas quantias para a constituição da fundação, o montante acordado para as indenizações e reparações não tem limite máximo, podendo ultrapassar a cifra dos R\$ 20 bilhões tantas vezes anunciada em veículos de comunicação. Em outras palavras, não foi fixado nenhum valor máximo a ser despendido com as ações necessárias a reparar os danos causados pelo rompimento das barragens. A obrigação prevista no acordo é com a integral execução dos programas e com a total reparação dos danos, independentemente dos valores. Não poderia ser mesmo diferente, já que a recuperação dos danos causados deve ser integral.

Além dos R\$ 500 milhões destinados ao saneamento e destinação de resíduos sólidos, deve ser reservado do orçamento anual, por 15 anos, para as medidas compensatórias socioambientais e socioeconômicas, o valor de R\$ 240 milhões de reais por ano. Vale registrar, ainda, que as despesas administrativas e operacionais da fundação Renova correm por conta da Samarco e não podem prejudicar o orçamento fixado no TTAC.

Em caso de descumprimento dos prazos e das obrigações, as empresas sujeitar-se-ão à fixação de multa punitiva de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para cada prazo ou obrigação descumprida e multa diária de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), enquanto persistirem os descumprimentos e violações.

4 AS DIFICULDADES SUBSEQUENTES E O QUESTIONAMENTO DA HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO TTAC

É fácil perceber que a chave do sucesso desse amplo plano, elaborado em tempo recorde, estava na articulação entre os entes federados, que mantiveram diálogo e cooperação constantes, juntamente com o interesse das empresas de chegarem a um acordo. Foi a existência desse alinhamento, voltado à construção de um plano inovador de governança, para atender o mais rápido possível as partes afetadas, preservando as atividades econômicas, os empregos e a produção de riqueza local, que permitiu que o projeto final pudesse ser estruturado e proposto à homologação em poucos meses após o acidente. Para que tudo corresse bem, garantindo a eficiência da fundação privada e o cumprimento do que fora planejado, foi fundamental essa atuação integrada e coordenada entre as esferas de poder e os agentes privados.

Ocorre que esse projeto coletivo foi questionado na Justiça Federal pelo MPF, que havia participado da maior parte das rodadas de negociação, mas que não havia concordado com algumas cláusulas do TTAC. O acordo, porém, foi homologado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pela Desembargadora encarregada de conciliações na segunda instância federal, que proferiu decisão de homologação, em maio de 2016, acrescentando tão somente a necessidade de participação dos Tribunais de Contas no CIF. O MPF interpôs recurso perante o Superior Tribunal de Justiça, que decidiu anular a homologação do acordo. Por certo, seja por previsão expressa de suas cláusulas, que firmam que o TTAC independe de homologação judicial e que continua valendo entre as partes, o acordo permanece intacto e a fundação deve seguir, como tem seguido, seu trabalho normalmente.

A invalidação se deve a razões estritamente formais e o argumento da Corte Superior foi o de que a homologação caberia a um juiz de primeiro grau, devendo os autos, portanto, retornarem à primeira instância. O Juízo da 12ª Vara Federal, onde o feito hoje está tramita, não prolatou decisão final, mas abriu um procedimento de conciliação, ainda em curso. O TTAC, porém, está em execução e sendo colocado efetivamente em execução. Alguns dos órgãos legitimados, notadamente alguns membros do Ministério Público, têm se insurgido contra a proposta, com base em três argumentos centrais, todos infundados, com a devida vênia.

Em primeiro lugar, entendem alguns que não houve satisfatória participação dos atingidos. Ocorre que, além do plano haver sido concebido em linhas gerais (sem densificar os projetos) e com a participação das

comunidades e dos representantes políticos das municipalidades atingidas, a fundação prevê, em sua estrutura, como mostrado, Câmaras Setoriais do CIF encarregadas de fazer essa interlocução constante, bem como um Conselho Consultivo que tem como função precípua possibilitar a mais intensa participação da sociedade civil. Nesse sentido, o argumento, definitivamente, não procede.

A realidade do funcionamento da Fundação Renova, sobretudo no cumprimento do programa “Diálogo Social”, provou que a alternativa posta no TTAC é adequada. Diversas ações de comunicação e diálogo social foram implementadas: (1) fóruns permanentes de diálogo com as comunidades impactadas, que permitam a definição de temas prioritários, antecipação de cenários de conflito e espaços de resolução; (2) reuniões de prestação de contas no município de Mariana para reportar o avanço dos programas; (3) fomento e facilitação do diálogo com as comunidades para a organização dos grupos em prol da realização de festividades vinculadas às suas manifestações culturais tradicionais (Festa de São Bento/Bento Rodrigues e Festa do Menino Jesus/Paracatu de Baixo); (4) Comunicação formal do início da funcionamento da Fundação Renova com participação do Presidente e Diretor em reuniões de Diálogo no território de Barra Longa.

De se ressaltar que a população vem recebendo informações sobre as medidas de segurança e as ações da Fundação Renova, no âmbito do projeto “Diálogos com a Comunidade”, com reuniões em todas as comunidades impactadas, desde o início do ano. No total, até outubro de 2016, houve um acumulado de 640 reuniões, com 23.435 participantes.

No dia 7 de maio de 2016, representantes de 223 das 226 famílias que moravam em Bento Rodrigues elegeram o local onde o novo distrito será construído. Com 92% dos votos, a área denominada Lavoura, a 8 Km de Mariana, foi escolhida. Da mesma forma, os representantes de 103 famílias de Paracatu de Baixo, distrito de Mariana, no dia 3 de setembro de 2016, elegeram o novo local para a reconstrução da comunidade impactada. Com 65% dos votos válidos, a área denominada Lucila foi a escolhida. A área possui 84,8 hectares e está localizada no distrito de Monsenhor Horta, em Mariana. A primeira concepção urbanística dos novos espaços está em fase de elaboração pela empresa contratada pela Fundação para complementar o trabalho, que deve ser validado pela comunidade, e as obras devem ser concluídas até março de 2019. Os representantes de 55 famílias de Gesteira, distrito de Barra Longa, também elegeram, em 25 de junho de 2016, o local para reconstrução de suas casas e do espaço

público impactado pela barragem (igreja, campo de futebol etc.). Com 95% dos votos a área denominada Macacos, com 7 hectares, foi escolhida. A entrega deve ocorrer no início de 2018.

Em síntese, apesar de uma série de problemas e atrasos, não se pode afirmar que exista inação e o argumento de falta de participação não merece prosperar.

Em segundo lugar, entendem alguns críticos que a proposta de criação da fundação não é adequada, mantendo suas apostas na superada opção de constituição de fundos públicos alimentados por meio de bloqueios de numerário da empresa.

Entretanto, sem se descurar da realidade, a situação exige que se leve em conta tanto a viabilidade financeira do fluxo de caixa das empresas, como a urgência no atendimento à população afetada, sem que isso implique concessões indevidas. Não custa lembrar que as verbas previstas não se sujeitam a nenhum teto no tocante às reparações e indenizações. A propósito, a realidade mostrou a superioridade da alternativa posta no TTAC com relação às medidas tradicionais de bloqueio. Em verdade, o que sempre ocorre com os fundos mantidos em depósito judicial é tão somente a paralisação de vultosas massas de recursos em bancos, com a execução de não mais de 5% dos valores, sobretudo, ainda, apenas na contratação de consultorias.

No final das contas, o acordo celebrado entre os governos e as empresas mineradoras se mostrou uma grande conquista. A gestão da mudança, sobretudo no setor público, não é tarefa fácil, mas a solução buscada foi indubitavelmente célere e inovadora. Embora os argumentos técnicos, jurídicos, socioeconômicos apontem para uma maior eficiência da medida consensual, quando comparada às lentas batalhas judiciais, na garantia do resultado útil e da proteção dos direitos violados, constata-se certa resistência por parte de alguns atores que, especialmente diante de novidades, insistem nas soluções tradicionais improdutivas. A experiência brasileira dos últimos anos deixou evidenciado que os mecanismos clássicos não funcionam e que o resultado é sempre a impunidade e um povo sem amparo.

Em terceiro lugar, ocorre uma discordância quanto aos valores, razão pela qual o MPF propôs uma outra ACP contra as empresas e, ainda, contra a União e os Estados de MG e do ES, reclamando a cifra de 155 bilhões de reais. Os valores foram estimados fazendo-se tão somente um paralelo com o acordo celebrado nos Estados Unidos atinente ao acidente

da plataforma Deepwater Horizon, ao contrário da ação da União e dos Estados, na qual os números foram estimados de forma mais precisa pelo IBAMA e pelos órgãos governamentais, considerando as peculiaridades do desastre e a realidade brasileira. Além disso, no caso brasileiro, pouco importa a estimativa, já que não há estabelecimento de teto de valores para alcançar a integral recuperação das condições socioambientais e socioeconômicas impactadas.

Com a devida vênia, é absurda a inclusão dos entes federados no polo passivo da ACP do MPF. O que se quis com o TTAC foi fazer que, quem deu causa ao dano (as empresas mineradoras) arcasse com todos os prejuízos, sem prejudicar o povo brasileiro. Se a ideia de Estado traduz a de um determinado povo (em um território e com poder de império), o que se quis com a ACP foi fazer com que o próprio contribuinte brasileiro (e, sobretudo, mineiro), que foi prejudicado pela lama tóxica, agora, pudesse ser responsabilizado pelos danos! Não se pôde constatar, pelo menos até agora, qualquer culpa de agentes públicos. Se, eventualmente, qualquer servidor público puder ser responsabilizado, deve ele ser severamente punido, entretanto, o próprio povo prejudicado, não pode, como pede o MPF na ACP, ter de reparar danos que não causou! Isso não faz sentido.

Após a exclusão das autarquias federais e estaduais, bem como do Estado do Espírito Santo da lide, a ACP do MPF está apensa à da União e dos Estados, em processo de tentativa de conciliação junto ao Juízo de primeiro grau. A União e os Estados não admitem o afastamento do TTAC celebrado e não abrem mão da estratégia firmada de constituição da fundação privada. Por certo, os valores arguidos a título de compensação questionados pelo MPF devem ser discutidos unicamente com as mineradoras, não devendo, quanto a esse ponto específico, os entes federados opor maior resistência, embora, por certo, devam se manter vinculados ao que foi estabelecido no TTAC.

Se batalhas judiciais são improdutivas e se a alternativa de fundos e depósitos definitivamente não funciona, embora com falhas e insuficiências, não se pode negar que projetos e ações foram colocados em prática com o TTAC.

No que diz respeito ao aspecto socioeconômico, muitas providências emergenciais foram tomadas a partir do necessário cadastramento dos impactados, que se deu em dois momentos. O primeiro, cadastro emergencial, ocorreu entre os meses novembro de 2015 e maio de 2016, por meio de quatro campanhas. Devido à necessidade de se promover um auxílio emergencial, as campanhas foram realizadas por diferentes empresas, utilizando cadastros diversos. O conjunto de bases foi enviado para o CIF,

que determinou à empresa a unificação para que fosse possível realizar os cruzamentos e análises. O Banco de Dados Emergencial Integrado (BDEI), em agosto de 2016, continha informações de 8.513 famílias.

O cadastro integrado, iniciado em agosto de 2016, deve contar com dados socioeconômicos e com um levantamento detalhado dos danos sofridos, e servirá como base para o cálculo da indenização (programa de indenização mediada) a ser paga para os impactados. O cadastro integrado reclama a realização de entrevistas de campo e o levantamento mais detalhado dos impactos, razão pela qual as informações relativas às famílias já registradas no cadastro emergencial precisam ser depuradas para melhor avaliação dos dados. Da mesma forma, o cadastro deve estar sempre aberto para novos registros. Para tanto, a Fundação favorece novas inscrições na medida em que criou uma central telefônica de atendimento (ligações gratuitas, via 0800).

Atualmente, existem 220 profissionais contratados pela empresa e em atuação para a realização do cadastro integrado de 8.513 famílias já mapeadas no cadastro emergencial e para o atendimento de cerca de 11 mil novas solicitações de cadastro recebidas pelos canais de relacionamento. Do total de 8.513 famílias da base emergencial, já foram realizadas 5.409 indexações em locais/casas e 3.599 pesquisas socioeconômicas até outubro de 2016.

O programa de auxílio financeiro emergencial visa atender à população impactada que tenha tido comprometimento de sua renda em razão da interrupção de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do evento, até o restabelecimento das condições para retomada dessas atividades. Atualmente, recebem o auxílio emergencial 7.901 titulares com “cartões de auxílio financeiro emergencial”, com mais de 16 mil dependentes. O auxílio contempla o pagamento mensal de um salário mínimo para cada pessoa do núcleo familiar prejudicada em sua atividade laborativa em decorrência direta do rompimento da barragem mais um adicional de 20% do salário mínimo para cada um dos dependentes, além de uma cesta básica (valor segundo o Dieese do estado afetado). O valor médio do benefício proporcionado pelo cartão é de, aproximadamente, R\$ 1.200 reais.

O programa de indenização mediada é uma alternativa de indenização aos moradores de localidades que tenham sido impactados, feito de maneira transparente, com tratamento igualitário, possibilitando um resultado mais ágil, sem os trâmites e custos de uma ação judicial. Durante os meses de agosto a outubro de 2016 foram mantidos diálogos com representantes da população impactada, defensorias públicas, órgãos técnicos e poder

executivo municipal para construção de vários parâmetros do programa. O cadastramento tem seu término programado para junho de 2017.

Um ano após o acidente, a Fundação Renova, apesar das falhas, conta com vários outros resultados concretos, resultado da assinatura do TTAC: (1) 56 dos 101 afluentes mapeados dos Rios Gualaxo e Carmo estão sendo recuperados; (2) 120 pontos de monitoramento da água, sendo 31 no oceano, foram estabelecidos; (3) 71 mil laudos de análise de água foram emitidos; 830 hectares foram emergencialmente revegetados, sobretudo nos Municípios de Mariana e Barra Longa; (4) 7.901 cartões de auxílio-financeiro emergencial foram entregues para mais de 16 mil pessoas entre titulares e dependentes; (5) 131 dos 148 imóveis de Barra Longa foram reformados (98 moradias e 33 pontos comerciais); (6) 198 km de cercas foram construídas em propriedades rurais; (7) 5.500 toneladas de silagem para alimentação rural foram distribuídas para as áreas impactadas; (8) 150 hectares de culturas para substituição de forragem animal afetada e de pomares, em 96 propriedades, foram reparadas; (9) dois mil bens arquitetônicos de igrejas, como peças sacras e documentos, nas áreas impactadas, foram resgatados; (10) a Praça Manoel Lino Mol de Barra Longa (MG) foi entregue à comunidade em 30 de outubro de 2016, inteiramente reformada, após diálogo intenso, oficinas e entrevistas com a população local; (11) 7 mil animais impactados receberam algum tipo de assistência;¹⁹ (12) reconstrução de sete pontes, liberadas para o tráfego; (13) 23 propriedades rurais e 18 espaços públicos no município de Mariana estão em fase final de reforma; (14) 100 profissionais médicos e psicólogos foram contratados para atuar nas áreas mais impactadas, havendo sido realizados cerca de 2,4 mil atendimentos por mês; (15) 813 alunos das escolas das áreas mais atingidas concluíram o semestre letivo de 2015 e estão cursando o de 2016, havendo a empresa reformado os espaços físicos, oferecido transporte escolar e material pedagógico; (16) as famílias afetadas foram alojadas em hotéis ou em imóveis alugados, enquanto se procede a construção ou reforma de suas moradias. Em síntese, até o momento, cerca de 1,1 bilhão de reais foram gastos nas ações.

Pelo Programa de Recuperação das Nascentes, com a parceria do Instituto Terra, há previsão de recuperação, nos próximos dez anos, de cinco mil nascentes, a serem definidas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce, sendo 500 até o próximo ano, além de duas mil pequenas barragens

¹⁹ A fundação resgatou 1.160 animais, sendo que 761 foram devolvidos aos seus responsáveis. Além disso, o programa já promoveu feiras que resultaram na adoção de 100 animais.

para captação de água. Está previsto, também, a construção de fontes de captação alternativa de água para auxiliar o abastecimento das cidades.

5 A MELHORIA DA SEGURANÇA LOCAL E AS DIFICULDADES NA CONTENÇÃO DOS REJEITOS

Não se pretende, no presente texto, afirmar que todo o trabalho não tem falhas em sua execução, nem dizer que a recuperação do Rio Doce tem o ritmo esperado. Ao contrário, o que se pode verificar é que os atrasos são inúmeros e que sequer o vazamento de rejeitos foi suficientemente contido. A lama alojada no leito dos rios e nas encostas, no período chuvoso, pode ser deslocada em grande quantidade para a calha dos rios, piorando a qualidade da água e trazendo ainda mais problemas para as populações afetadas. Exatamente por isso é que a atuação dos órgãos governamentais ambientais deve ser enérgica e rigorosa.

A propósito, além das multas por descumprimento do TTAC, que logo podem ser aplicadas, em razão do atraso no cumprimento das medidas, e que podem ser executadas com força de título executivo extrajudicial, reforçando os valores a serem usados nas compensações ambientais, o acordo não afasta a imposição de penalidades por parte dos entes públicos. O Estado de Minas Gerais, aplicou 37 autos de infração, entre os dias 13 de novembro de 2015 e 10 de março de 2016 (34 deles após a celebração do acordo), no valor total que supera 189 milhões de reais, em razão da sonegação de dados ou informações; pela continuidade de vazamento de rejeitos; pela operação de atividade poluidora; pelo descumprimento de condicionantes da licença de operação etc.²⁰ Da mesma forma, o IBAMA tem exercido constante e firme fiscalização, inclusive com a aplicação de severas multas: a Samarco foi notificada 68 vezes e recebeu 12 autos de infração do IBAMA até outubro de 2016, sendo 8 após a assinatura do acordo.

No que diz respeito à reconstrução e recuperação das estruturas, mais problemas ocorrem. À luz de vitorias realizadas nas áreas mais impactadas pelo rompimento da barragem de Fundão (Área Ambiental 1 - trecho entre a barragem de Fundão e a usina de Candonga), que tiveram grande quantidade de matas ciliares destruídas e alto volume de rejeitos depositados nas margens dos rios e de seus tributários, foi possível elaborar um amplo diagnóstico das intervenções necessárias e das ações realizadas pela Samarco. Os resultados são preocupantes porque

²⁰ O primeiro Auto de Infração aplicado (de n. 68513, de 12/11/2015), no valor de RS112.690.376,32 já é exigível. Em menos de 1 ano, já foi decidido em primeira e segunda instância. Não cabe mais recurso e a multa é devida e exigível.

ainda havia necessidade de algum tipo de intervenção em 78% dos locais visitados. Todos os relatórios elaborados pelas equipes foram integralmente repassados à Samarco, de forma a estabelecer o máximo de transparência na avaliação realizada.

O Ibama expediu a Notificação nº 46714/2016 estabelecendo um prazo para que fossem implementadas as recomendações apontadas até 1º de setembro de 2016, de forma que as intervenções fossem finalizadas antes do período chuvoso. Finalizado o prazo, de forma geral, pode-se constatar que a maior parte das recomendações feitas não foram plenamente cumpridas. O alto número de locais sem nenhuma intervenção é preocupante: conservação do solo (71%); drenagem (62%); contenção (53%). Essas ações, porém, são essenciais para a contenção dos sedimentos e para impedir o carreamento de rejeitos para os corpos hídricos.

O reflexo da insuficiência das intervenções é claro e pode ser constatado pela alta quantidade de pontos com processos erosivos. Foram constatados processos erosivos em 92% dos locais vistoriados, sendo a formação de ravinas o impacto mais expressivo (87% dos pontos), seguido da erosão laminar (78%). É evidente a necessidade de se intensificarem, de imediato, as ações de controle de erosão. O período chuvoso que se iniciou irá, certamente, agravar a situação e o resultado poderá ser um significativo carreamento de sedimentos para os rios.

As obras de drenagem foram insuficientes e a consequência tem sido a formação dos processos erosivos. É inaceitável que 53% das áreas que demandam obras de reconformação das linhas de drenagem sequer tenham recebido qualquer intervenção, considerando que o período chuvoso se iniciou em outubro. As ações de notificação da empresa, acompanhamento de campo e de controle pelo CIF e pelas entidades governamentais, estão sendo continuamente realizadas. O baixo percentual de áreas com obras sendo executadas no momento da vistoria (apenas 8%) indica que o esforço empreendido pela empresa está aquém da necessidade diagnosticada.

Portanto, o cenário verificado pelas equipes permite afirmar que a empresa deixou de adotar as medidas de precaução e contenção necessárias para evitar o carreamento de sedimentos para os rios. Este carreamento constitui dano ambiental grave, em vista da quantidade de material que se encontra depositado nos leitos e margens dos corpos hídricos. A falta de apresentação dos projetos específicos solicitados de contenção e drenagem da calha principal e dos tributários e de um cronograma executivo impede uma análise mais detida das intervenções planejadas e o entendimento integral

da estratégia da empresa para a contenção dos rejeitos nas áreas. Nesse compasso, tendo em vista que a empresa deixou de adotar as medidas de precaução e contenção necessárias para evitar o carreamento de sedimentos para os rios, o relatório foi enviado para aplicação das sanções administrativas cabíveis, ou seja, a empresa deverá ser multada novamente por deixar de cumprir as determinações anteriores fixadas pelo Poder Público e pelo CIF.

Depois do rompimento da barragem, em 2015, os rejeitos foram, em sua maior parte, contidos pela usina hidroelétrica Risoleta Neves (Candonga), que evitou, assim, que o mar de lama atingisse integralmente as águas do Rio Doce, alcançando cidades de grande porte, como Governador Valadares, que possui mais de 250 mil habitantes e se situa às margens do rio. Apesar das rigorosas manifestações do CIF, ocorreu um atraso significativo no início da dragagem emergencial dos primeiros 400 m a montante da usina de Candonga. O CIF não admitiu a alteração do prazo final dos trabalhos e exigiu que se intensificassem os esforços, em especial porque, até 14 de outubro de 2016, haviam sido dragados somente 427 mil m³. Entretanto, com o atraso na dragagem e na remoção de rejeitos, a possibilidade de carreamento de novos elementos, no período chuvoso, colocou em alerta os órgãos governamentais, uma vez que não se pode descartar o risco de ruptura da própria estrutura da usina, o que seria uma catástrofe de dimensões superiores à tragédia original.

Nesse compasso, atualmente, decorrido mais de um ano do acidente, ainda não há motivos para celebrar os resultados obtidos nos assuntos atinentes gestão de rejeitos e segurança ambiental. As estruturas de contenção previstas para o controle definitivo do evento encontram-se todas ainda em fase de execução, mesmo com a chegada do período chuvoso (construção do Eixo 1; alteamento da nova barragem de Santarém e Nova Santarém; construção do dique S3; barramentos A e B no reservatório da usina de Candonga; barramento A da fazenda Floresta - área de maior capacidade de disposição do material dragado na usina de Candonga).

A propósito, os riscos de novos acidentes, diante da previsão de chuvas mais intensas no início de 2017, não podem ser totalmente afastados. Foi por isso que, em termos de melhoria da segurança local, foram instaladas vinte sirenes com vozes de comando específicas, sendo cinco na área das barragens e quinze nas comunidades de Mariana e Barra Longa. A finalidade desses aparelhos é poder avisar aos moradores, com a devida antecedência, sobre possíveis enchentes, permitindo o acesso a rotas de fuga. Outras nove já estão sendo colocadas.

No momento, 3 dragas de grande porte fazem a retirada diária de cerca de 5 mil m³ de rejeitos da usina de Candonga, sendo que cerca de 16 mil m³ de troncos e vegetação foram retirados da usina hidroelétrica. Candonga encontra-se estável atualmente e os esforços são todos no sentido de se evitar que, com as chuvas, o material carreado possa colocar em risco a estrutura. Faz-se necessário, porém, intensificar o ritmo das obras e da dragagem, bem como agilizar as providências de contenção do material que está depositado nas margens dos cursos d'água.

6 OS GASTOS E O RETORNO DAS ATIVIDADES

A Samarco é uma empresa brasileira de mineração, com 39 anos de história, que tem como principal produto pelotas de minério de ferro comercializadas para a indústria siderúrgica nacional. Era a 12^a maior exportadora do Brasil no ano de 2015 e já investiu, no Brasil, de 2011 a 2015, mais de 9 bilhões de reais, contando com duas unidades industriais e 3 minerodutos, com 400 Km de extensão cada. Em 2014, a Samarco recolheu cerca de 1,5 bilhões de reais em tributos. Apenas para Minas Gerais, a empresa recolheu 236 milhões de reais, o equivalente a 0,5% da receita do Estado em 2014, sem considerar os impostos gerados pela cadeia produtiva. Após o acidente, a empresa teve de reduzir seu quadro de funcionários em 40% e 924 empregados aderiram ao Programa de Demissão Voluntária.

Trocando em miúdos, a empresa é significativa para a economia dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e sua paralisação significa severos prejuízos econômicos para os Estados, bem como proporciona uma massa de desempregos (diretos e indiretos) enorme. Entretanto, nos dias de hoje, as dificuldades são grandes, inclusive no que diz respeito ao sentimento da coletividade quanto ao retorno das atividades da empresa. Na realidade, movimentos organizados de desempregados e de pessoas que querem o retorno do funcionamento da empresa chegam a se rivalizar com movimentos ecológicos contrários à retomada das atividades.

Após o desastre, algumas alterações legislativas se mostraram necessárias. A Lei mineira nº 21.972, de janeiro de 2016, tornou mais rigorosas as medidas de controle ambiental determinadas para o licenciamento ambiental de atividade ou empreendimento que possa colocar em grave risco vidas humanas ou o meio ambiente. Da mesma forma, o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais passou a ter o dever de fomentar, por todos os meios, alternativas à implantação de barragens, com a finalidade de promover a preservação do meio ambiente e a redução dos impactos ambientais gerados por empreendimentos de mineração.

O Decreto nº 46.993, de maio de 2016, determinou que as barragens de contenção de rejeito de mineração com alteamento a montante apresentassem uma Auditoria Extraordinária de Segurança. Os empreendimentos que possuíssem barragens com alteamento à montante tiveram de apresentar Plano de Ação, com medidas emergenciais a serem tomadas em caso de problemas na estrutura da barragem, evitando-se, assim, rompimentos e, conseqüentemente, tragédias como a que aconteceu em Mariana. Da mesma forma, está suspensa a formalização de processos de licenciamento ambiental de novas barragens de contenção de rejeitos (ou sua ampliação) nos quais se pretenda utilizar o método de alteamento à montante²¹.

As licenças do Complexo de Germano foram suspensas e a Samarco foi convocada para realizar licenciamento corretivo de todas as suas estruturas. O processo de licenciamento para retorno das atividades, sobretudo para a disposição de rejeitos na cava da Mina Alegria Sul foi formalizado no dia 23 de junho de 2016. Os órgãos ambientais competentes propuseram diversas retificações ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) apresentado para que pudesse seguir a análise, portanto, ainda não é possível adiantar o resultado da análise completa da viabilidade do Complexo Minerário de Germano. Acredita-se que, se a empresa for diligente e cumprir todas as recomendações feitas pelos órgãos ambientais no atendimento das exigências do licenciamento, será possível o retorno das atividades em 2017, desde que seja tudo aprovado pelo Conselho de Política Ambiental (COPAM). Entretanto, tendo em vista os atrasos na finalização da fase emergencial do processo de reparação e a existência de problemas nos programas em curso, o retorno das atividades da empresa pode demorar ainda mais.

7 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que, apesar dos atrasos e dificuldades, nada do que se conseguiu até agora seria possível de concretização se os atores envolvidos tivessem optado por seguir a via tradicional. Ninguém suporta ter de aguardar por longos anos para ver algum resultado, sobretudo quando há indivíduos em situações precárias. A proteção dada pelo termo de acordo, que é ampla e sensata, tinha de ser abraçada o quanto antes, sob pena de nunca se tornar realidade.

21 Em Minas Gerais, existem 741 barragens cadastradas, das quais 682 estruturas possuem estabilidade garantida pelo auditor; 26 estruturas com estudos sobre a estabilidade inconclusos por falta de dados ou documentos técnicos; 18 estruturas que não possuem estabilidade garantida pelo auditor; 1 estrutura rompida (Barragem do Fundão).

Sem o acordo, todos ainda estariam na primeira fase, digladiando-se judicialmente pela definição de responsabilidades, tendo que simultaneamente tomar ações para que a Samarco (e não a fundação, que não existiria) tomasse as ações necessárias ao caso concreto, ou seja, o poder público teria uma luta de duas frentes: uma judicial e outra extrajudicial. Com o acordo, acabamos com uma das frentes de batalha, podendo focar esforços na execução de ações concretas para atingir o objetivo almejado: não só recuperar o meio ambiente danificado, impedir novos danos ambientais e sociais, recuperar estruturas físicas destruídas e indenizar a população impactada, mas transformar a região do Rio Doce em uma área mais limpa e com melhores indicações ambientais.

Em suma, o TTAC celebrado entre, de um lado, Samarco, Vale e BHP e, de outro, a União, o Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo constitui, com toda a certeza, a melhor alternativa. Cuida-se de um caso pioneiro de atuação intergovernamental, como forma de atender, com a maior celeridade e eficácia possível, as populações atingidas. Em que pesem as dificuldades, certamente, o projeto de restauração das áreas atingidas pelo rompimento das barragens de Mariana se consagrará como referência internacional de promoção da justiça e do desenvolvimento, por meio de instrumentos jurídicos inovadores.

Para além da Bacia do Rio Doce, que fique, para a burocracia estatal e para a Advocacia Pública Federal e Estadual, o cultivo da semente e a irrestrita defesa dos autores deste artigo: há alternativas inovadoras às soluções tradicionais, paralisantes e ineficientes que sempre foram adotadas e nunca corresponderam às pretensões dos destinatários dos serviços públicos.

