

DESASTRE DO RIO DOCE: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR A PARTIR DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

RIO DOCE DISASTER: ANALYSIS OF POPULAR PARTICIPATION BASED ON THE TERMS OF ADJUSTMENT OF CONDUCT

Leossandro de Sousa Vila Nova **1**
Wanner Medeiros Rodrigues **2**

Resumo: O uso do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no desastre do Rio Doce, em Mariana, evidenciou lacunas na garantia da participação popular no processo de reparação das vítimas. Deste modo, este estudo visa analisar a dinâmica da participação popular por meio dos TACs estabelecidos após o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana-MG, envolvendo as mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton. A principal crítica ao processo de restauração ambiental e indenização das vítimas é que a Fundação Renova dificultou a participação popular nas negociações, resultando na elaboração de múltiplos TACs. A pesquisa está dividida em dois capítulos: o primeiro aborda a ineficácia dos TACs em permitir a participação popular no processo decisório; o segundo analisa as contribuições do TAC Governança como um instrumento de participação. Utilizando o método jurídico-sintético, a pesquisa realiza uma análise da evolução da participação popular entre 2015 e 2020.

Palavras-chave: Desastre. Participação Popular. Rio Doce. Termos de Ajustamento de Conduta. TAC Governança.

Abstract: The use of the Term of Adjustment of Conduct (TAC) in the Rio Doce disaster, in Mariana, revealed gaps in ensuring popular participation in the process of victim reparation. This study aims to analyze the dynamics of popular participation through the TACs established after the rupture of the Fundão dam in Mariana-MG, involving the mining companies Samarco, Vale, and BHP Billiton. The main criticism of the environmental restoration process and victim compensation is that the Renova Foundation hindered popular participation in negotiations, resulting in the creation of multiple TACs. The research is divided into two chapters: the first addresses the inefficacy of the TACs in enabling popular participation in the decision-making process; the second examines the contributions of the Governance TAC as an instrument of participation. Using a synthetic legal method, the research conducts an analysis of the evolution of popular participation between 2015 and 2020.

Keywords: Disaster. Popular Participation. Doce River. Conduct Adjustment Terms. Governance Conduct Adjustment Term.

1 Mestre em Direito pela Universidade de Brasília, Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade Estadual do Tocantins, membro do Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN/UnB), Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2231859018823703>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0749-3429>. E-mail: leossandro@outlook.com

2 Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília, Biólogo e Mestre em Ecologia, membro do Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN/UnB), Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1495923027945417>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8734-7071>. E-mail: wanner.unb@gmail.com

Introdução

O rompimento da Barragem do Fundão, em 5 de novembro de 2015, é o maior desastre ambiental da história do Brasil. Os rejeitos avançaram pelo Rio Doce e seus afluentes, atingindo 39 municípios em uma área de 660 km, afetando tanto Minas Gerais quanto o Espírito Santo (Schiavo, 2020). Dado sua complexidade, o desastre tem sido amplamente estudado, com esforços para mitigar seus impactos. A Fundação Renova, criada para auxiliar na recuperação ambiental, tem sido responsável por garantir o acesso das populações atingidas aos programas de restauração. No entanto, a dificuldade de acesso a esses programas gerou críticas aos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), levando à criação de novos instrumentos para ampliar a participação popular. A análise dessa ampliação ao longo dos sucessivos TACs é crucial. Diversos estudos abordam o desastre, como a importância dos TACs para a resolução do problema (Zorzal; Silva *et al.*, 2019), o risco de prescrição de ações (Zaneti Jr. *et al.*, 2019), a grilagem de terras (Laschefski, 2020) e a influência do direito internacional na responsabilização das empresas (Gonçalves *et al.*, 2021).

O desastre de grande magnitude exigiu esforços conjuntos para mitigar seus impactos ambientais e sociais. Em março de 2016, foi assinado o Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre as empresas responsáveis (Samarco, Vale e BHP Billiton) e os governos federal e estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo. O objetivo central do TTAC foi criar os instrumentos institucionais necessários para ações de reparação, mitigação, compensação e indenização. Entre esses instrumentos, a cláusula quinta do termo estabeleceu a criação de uma fundação independente para gerenciar e executar projetos de recuperação ambiental. Assim, em outubro de 2016, foi instituída a Fundação Renova, responsável por administrar cerca de 42 projetos derivados das obrigações assumidas no TTAC.

Porém, há críticas à Fundação Renova em razão da limitada participação popular no processo de restauração/recuperação ambiental decorrente do desastre. A Fundação Renova só reconheceu a extensão da pluma de rejeitos em 2017, e até julho de 2020 muitas populações ribeirinhas ainda não constavam no rol de atingidos pela barragem (Com Rio Com Mar, 2021). Estima-se que apenas 17% das ações da Renova foram executadas até setembro de 2020 (Couzemenco, 2020). Há manifestações no sentido de que a mobilização social após o desastre permitiu uma maior organização da sociedade civil, que, inclusive, inovou nas suas formas de organização (Souza; Nascimento, 2019, p. 78).

Neste cenário, o TTAC recebeu diversas críticas, em especial no que tange a participação das populações atingidas. Souza e Nascimento avaliam que a mobilização social após o desastre permitiu uma maior organização da sociedade civil, que, inclusive, inovou nas suas formas de organização (Souza; Nascimento, 2019). De acordo com os autores, notou-se uma movimentação tanto dos atores sociais, quanto dos atores estatais que instituíram novos instrumentos de políticas públicas após o desastre que orientam as relações entre o governo, a sociedade civil e os interesses de mercado, representados pelas empresas envolvidas, conquanto os novos dispositivos de representação incluam mais componentes técnicos do que componentes sociais.

Losekan e Minaldez (2018) aduzem que os textos apresentados no TTAC não delimitam o conceito de atingido, dificultando o acesso das populações aos programas e recursos. Leirner e colaboradores (2019) descrevem os resultados da aplicação uma metodologia para dar voz às comunidades atingidas pelo desastre. Lavalle e colaboradores (2019) avaliam que as populações atingidas pelo desastre têm interesses distintos, especialmente que as populações do ambiente marinho argumentam pela necessidade de estudos sobre a qualidade da água e dos pescados. Já Zorzal e Silva e colaboradoras (2019) ressaltam a ausência de participação popular no TTAC, em oposição ao protagonismo da Fundação Renova e dos estados atingidos pelos rejeitos, criticando de forma contundente este instrumento.

A consolidação destas críticas acabou abrindo caminho para uma maior participação popular, com a implementação de novos instrumentos, como o Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar e o Termo de Ajustamento de Conduta Definitivo. Nestes documentos foi revisitada a forma de participação dos órgãos da Renova para se alcançar maior participação popular no atual Termo de Ajustamento de Conduta – Governança, que atualmente vem sendo implementado

O TAC Governança mostra-se inovador diante dos demais TAC's, uma vez que seu conteúdo

foi embasado no princípio da efetiva participação das pessoas atingidas em todas as instâncias dos programas, projetos e ações. Nele buscou-se também a participação dos atingidos na elaboração dos projetos para a restauração das condições de vida, na implementação de canais de diálogo e de interlocução entre atingidos, Poder Público, empresas, Fundação Renova e sociedade. Diferenciase ainda dos demais termos em razão do reconhecimento de especificidades e singularidades dos povos indígenas, quilombolas e tradicionais na reparação integral dos danos, bem como no princípio da centralidade das pessoas atingidas. Neste TAC foi determinada a reestruturação do sistema de governança da Fundação Renova, cuja atuação passou a ser fiscalizada com novos elementos de controle, o que passou a garantir maior efetividade no cumprimento das obrigações por parte daquela fundação.

Metodologia

Destarte, não é intuito deste trabalho analisar o tema da responsabilidade (seja civil ou criminal) dos responsáveis pelo desastre. O estudo propõe-se, por meio do método sintético de argumentação jurídica (Monebhurrin, 2015), uma análise temporal do desenvolvimento da participação popular no processo de reparação do dano ambiental no desastre do Rio Doce, por meio do espaço que as populações buscaram e obtiveram nos sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta que foram propostos após o desastre-crime da barragem do Fundão. Especificamente, avalia-se a contribuição da participação popular para que se alcance eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados entre 2015 e 2020, num paralelo com a autopoiese do direito e o desenvolvimento embrionário humano, como forma de descrever a gradativa participação popular nas gestão pós-desastre. Para Tanto, o artigo será dividido em duas partes principais, sendo que a primeira tratará da ineficiente contribuição para a participação da população na composição do TTAC (2) e a segunda parte analisará o TAC Governança como instrumento efetivo de participação popular (3).

A ineficiente contribuição para a participação da população na composição do TTAC

O TTAC¹ apresentou uma ineficiente contribuição para a participação da população vítima do desastre em questão, uma vez as comunidades atingidas pelo desastre não participaram de forma efetiva da concepção das medidas de reparação. Esse termo foi celebrado entre as mesmas partes do processo, além de mais algumas autarquias que possuem ligação com o desastre em razão de seus campos de atuação, com o intuito de colocar fim ao litígio (Roland *et al.*, 2018). Sua justificativa se deu sob a alegação de que a autocomposição seria a melhor forma de resolver a questão com celeridade e efetividade, não implicando, com isso, na assunção de culpa pela ocorrência.

As populações ribeirinhas, comunidades tradicionais/indígenas, pescadores e populações da zona costeira, atingidas pelo desastre não detinham meios de participação no TTAC. Ficou evidenciado um desencontro de interesses entre agentes potencialmente nela interessados, qual seja, a população atingida e as empresas envolvidas, uma vez que o acordo priorizava o patrimônio destas (Lavalle *et al.* 2019). As pessoas efetivamente atingidas ficaram às margens dos processos de implementação e fiscalização que foram desenvolvidos de maneira unilateral por meio da Fundação Renova. Dessa forma houve forte pressão do poder público e outros, para que houvesse a reformulação do TTAC de forma que este garantisse a participação direta dos afetados, conforme será visto neste capítulo.

Apesar da celebração do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, ficou evidenciada a falta de efetiva participação das comunidades atingidas pelo desastre, o que não é compatível com a magnitude dos danos sofridos por estas. Isso aliou-se o descumprimento reiterado das obrigações

¹ O termo de transação e ajustamento de conduta (TTAC) foi assinado, no dia 02 de março de 2016, no âmbito da ação civil pública de número 0069758- 61.2015.4.01.3400, proposta pela União, estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, bem como por diversas autarquias, em face das empresas responsáveis pelo desastre/crime

firmadas pelas empresas por meio do acordo e ainda, a falhas na concepção e implementação dos programas de reparação. A Fundação Renova estabeleceu quatro órgãos internos como estrutura de governança, a Diretoria Executiva, o Conselho de Curadores, o Conselho Consultivo e o Conselho. Destes, apenas o Conselho Consultivo, previu a presença de membros apontados pelas comunidades, sendo cinco entre 17 membros (Lavalle *et al.*, 2019).

O desencontro de interesses entre as pessoas afetadas pelo desastre e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton foi duramente criticado, pois na forma que o TTAC fora estabelecido via-se claramente que o termo protegia o patrimônio das mesmas. De um lado, os programas foram definidos de modo genérico, com escopo impreciso e sem estabelecimento de prazos ou metas, o que dava ampla autonomia decisória à Fundação Renova.

Apesar de abranger áreas ligadas a diversos setores públicos, a implementação das políticas mitigadoras no caso Samarco coube a um ente privado, a Fundação Renova, instituída para este fim e financiada pelas empresas causadoras do desastre (Dowbor; Santos, 2018). Dito de outra maneira, a responsabilidade de atender as necessidades e reivindicações dos cidadãos não ficou à cargo das instâncias públicas sejam elas municipais, estaduais ou federais e as formas de relação com as instâncias públicas também não foram especificadas. Por outro lado, as comunidades atingidas não participaram de forma efetiva da concepção das medidas de reparação e ficaram às margens dos processos de implementação e fiscalização (Conectas Direitos Humanos, 2018).

Assim, houve grande pressão por parte de organizações da sociedade civil, acadêmicos e acadêmicas, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como representantes de movimentos sociais e das comunidades atingidas, para que o TTAC fosse reformulado. Esta pressão ocorreu no sentido de priorizar a participação popular na gestão do desastre, sobretudo na estrutura da Fundação Renova e do Comitê Inter federativo (CIF). Dessa forma, este capítulo abordará a ausência de previsão de participação popular no TTAC (2.1) e os avanços obtidos por meio do Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e do Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) para a concepção do TAC governança (2.2).

A ausência de previsão de participação popular no TTAC

Não há previsão normativa que garanta a participação social na propositura de um TAC, uma vez que a legislação² referente ao tema reserva aos órgãos públicos sua propositura, não mencionando nada a respeito daqueles diretamente atingidos por um desastre (Losekann *et al.*, 2018). Dessa forma, qualquer envolvimento da sociedade civil no processo de celebração dos TAC dependerá da iniciativa dos órgãos públicos que o propõem. Contudo, para que exista legitimidade no processo, com soluções a longo prazo e efetivas, a participação da população afetada é fundamental. Serão apresentadas abaixo as lacunas participativas do TTAC que levaram à sua substituição.

O TTAC tinha como objetivo delimitar diretrizes para a recuperação, remediação, reparação e indenização, pelos impactos socioambientais e socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem. Além disso, o Termo oficializou a criação do Comitê Inter federativo (CIF), órgão composto por onze câmaras técnicas compostas pelos órgãos envolvidos e que consiste em uma instância externa e independente da Fundação. Ressalta-se que este Comitê era formado exclusivamente por representantes do Poder Público, sem previsão de representantes da sociedade civil.

O CIF ficou corresponsável pela elaboração dos programas de recuperação socioambiental, e tinha como função ser o mediador permanente da Fundação Renova, entendido como um representante técnico da sociedade civil (Conectas Direitos Humanos, 2018). Dessa maneira, a estrutura institucional visada pelo TTAC congregava ao mesmo tempo a análise de especialistas

² Os termos de ajustamento de conduta são previstos no § 6º do art. 5º da Lei 7347/85 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10: § 6º *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.*

no assunto, em todos os processos de tomada de decisão, bem como a comunicação, o diálogo e a participação³. Nessa mesma linha, a cláusula 217 do TTAC, estabelecia a criação de um Conselho Consultivo⁴, que tem como intuito, mediar canais de participação entres os mesmos da sociedade civil e Fundação Renova:

PARÁGRAFO ÚNICO: o Conselho Consultivo também poderá ouvir as associações legitimadas para a defesa dos direitos dos IMPACTADOS, bem como estabelecer canais de participação da sociedade civil, podendo, para tanto, convocar reuniões específicas e ouvir organizações interessadas em matéria a ser debatida pelo Conselho (Brasil, 2016)

Os dispositivos do TTAC não preveem com clareza as atribuições de cada um dos atores da estrutura da Fundação Renova. O Conselho Consultivo, que previa a presença de membros indicados pela população atingida, não se estruturou com instâncias de contato permanente e direto com a população nos territórios atingidos. Além disso, o Conselho Consultivo não tem atuação deliberativa e pode ter suas sugestões ignoradas pelos demais órgãos.

Os planos de reparação da Fundação Renova foram definidos de forma genérica, sem prazos ou metas claras, conferindo à fundação ampla autonomia decisória e de gestão (Dowbor, 2018). Isso resultou em dificuldades na execução dos programas socioeconômicos estabelecidos pelo TTAC, afastando os atingidos dos poderes públicos. Além disso, o TTAC foi impreciso em relação aos programas socioeconômicos, carecendo de mecanismos operacionais e metas específicas, ao contrário dos programas socioambientais (Silva *et al.*, 2017). Ao delegar a reparação à Fundação Renova, uma entidade privada, o TTAC contribuiu para a privatização da gestão do desastre ambiental.

Em abril de 2016, o MPF ajuizou uma ação civil pública para reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, com valor estimado em R\$ 155 bilhões. O MPF argumentou que o Termo de Ajustamento e Transação entre o Poder Público e as empresas Samarco, Vale e BHP não garantiu adequadamente os direitos coletivos afetados, não contou com a participação efetiva dos atingidos e limitou os recursos das empresas para medidas reparatórias (Silva *et al.*, 2017). Desde julho de 2017, as ações contra a Samarco foram suspensas para análise do pedido da empresa de aplicação do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR), que visa unificar sentenças. Em 2018, cerca de 200 mil atingidos processaram a BHP no Reino Unido, e, em 2023, mais 500 mil pessoas aderiram à ação. As ações judiciais continuam em andamento tanto no Brasil quanto no Reino Unido.

Apesar da população atingida ter sido considerada apenas receptora dos programas da Fundação Renova, foi neste período que se iniciaram movimentos para a maior participação popular e para maior inclusão dos atingidos nas definições de Políticas Públicas. Esses avanços podem ser constatados no Termo de Ajustamento Preliminar e no Termo de Ajustamento de Conduta Final conforme se verá no tópico a seguir.

Os avanços por meio do Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e do Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) para a concepção do TAC governança

Devido à pressão dos movimentos sociais com relação à estrutura da Fundação Renova e

³ Sobre participação, estabelece a cláusula 11 do TTAC: “Entende-se como Participação nos PROGRAMAS a possibilidade de os IMPACTADOS efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciar em todas as etapas e fases decorrentes do presente Acordo, tanto na fase de planejamento como na efetiva execução dos programas e ações referidas neste Acordo, devendo tal participação ser assegurada em caráter coletivo, seguindo metodologias que permitam expressão e participação individual, nos termos deste Acordo” (Brasil, 2016).

⁴ Cláusula 2017 do TTAC: “o Conselho Consultivo é o órgão de assessoramento da FUNDAÇÃO, podendo opinar sobre planos, programas e projetos, e indicar propostas de solução para os cenários presentes e futuros decorrentes do caráter dinâmico dos danos causados pelo rompimento das barragens” (Brasil, 2016).

do CIF, bem como quanto à fixação de um valor máximo a ser gasto pelas empresas nos primeiros anos de reparação dos danos, foram celebrados dois outros acordos no ano de 2017. A falta de participação das pessoas atingidas no processo de negociação do TTAC ensejou a recusa do Ministério Público Federal (MPF) em assinar o documento final. O Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e o do Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) deram continuidade aos programas até então desenvolvidos. Além disso, visavam promover o diagnóstico socioeconômico e socioambiental do desastre e criar assessorias técnicas para auxiliar os atingidos. Nesta fase, as populações ampliaram sua organização.

O Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) foi firmado em janeiro de 2017 pelo MPF e pelas três empresas. Logo depois foi firmado o Termo Aditivo ao TAP incluindo além do MPF e das empresas, o Ministério Público de Minas Gerais (MP-MG) e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que estabeleceu que as populações dos municípios de Mariana e Barra Longa deveriam contar com assessoria técnica independente, a fim de fomentar maior participação popular nos processos decisórios e de execução dos programas da Renova (Fernandes *et al.*, 2019).

Este documento, dispôs sobre a contratação das seguintes entidades: a Lactec⁵ (dossiê TAC Governança, 2018), como responsável pelo diagnóstico socioambiental; a Integratio⁶ (dossiê TAC Governança, 2018), para realizar o diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; a Ramboll⁷ (dossiê TAC Governança, 2018), que avaliaria e monitoraria os Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica; e o Banco Mundial, ou outra entidade definida pelas partes, para coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF⁸.

O TAP surgiu como uma demanda de grupos atingidos como uma possível solução às dificuldades de comunicação enfrentadas pelas instituições gestoras do desastre. Um dos mecanismos utilizados foi a possibilidade de contratar grupos de especialistas capazes de traduzir as decisões tomadas pela Fundação, órgãos públicos e CIF (Fernandes *et al.*, 2019). Houve a previsão de realização de onze audiências públicas para ouvir a população afetada e, a depender do diagnóstico, o Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) poderia ser assinado em junho de 2017 (Mazzola; Esteves, 2018).

O TAP surgiu como uma demanda de grupos atingidos, e também como uma possível solução às dificuldades de comunicação enfrentadas pelas instituições gestoras do desastre, a possibilidade e necessidade de se contratar grupos de especialistas capazes de traduzir as decisões tomadas pela Fundação, órgãos públicos e CIF (Fernandes *et al.*, 2019). Seu intuito foi trazer uma linguagem mais acessível aos grupos atingidos, assim como conduzir demandas desses grupos aos especialistas de forma mais clara e eficiente, facilitando processos de negociação.

O TAP surgiu como uma demanda de grupos atingidos como uma possível solução às dificuldades de comunicação enfrentadas pelas instituições gestoras do desastre. Um dos

5 Esta empresa ficaria responsável pela coleta, pesquisa e análise de dados que viabilizassem a elaboração do diagnóstico dos danos nessa seara, desempenhando o papel de assessora técnica do MPF. Ficou responsável também pela emissão de relatórios sobre suas atividades e conclusões parciais da pesquisa periodicamente, já na fase em que o termo de ajustamento final fosse celebrado, que seriam enviados ao expert responsável pela consultoria do MPF.

6 As atribuições da empresa incluíam a avaliação dos danos socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, a revisão do mapeamento dos povos indígenas e quilombolas afetados na Bacia do Rio Doce, e a atualização do cadastro da população atingida, com consulta e participação das comunidades. A empresa também deveria colaborar com órgãos públicos na realização de consultas prévias e informadas aos povos indígenas e comunidades tradicionais, conforme normas legais, além de apoiar na organização de audiências públicas e fornecer assistência para a reparação dos direitos das comunidades afetadas. Também era sua responsabilidade emitir relatórios conclusivos sobre suas atividades, visando aprimorar o atendimento às necessidades dos atingidos.

7 Empresa global de arquitetura, engenharia e consultoria que oferece expertise e soluções sustentáveis. Esta empresa ficou responsável pelo trabalho de coleta, pesquisa e análise de dados referentes aos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica, com o objetivo de prestar ao MPF assessoria no processo de tratativas do termo final e para a realização de monitoramento e avaliação dos referidos programas. Com a celebração do acordo, caberia à Ramboll finalizar a avaliação e monitorar todos os Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômicos, com a possibilidade de propositura de medidas alternativas nos relatórios periódicos.

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

mecanismos utilizados foi a possibilidade de contratar grupos de especialistas capazes de traduzir as decisões tomadas pela Fundação, órgãos públicos e CIF (Fernandes *et al.*, 2019). Houve a previsão de realização de onze audiências públicas para ouvir a população afetada e, a depender do diagnóstico, o Termo de Ajustamento de Conduta Final (TACF) poderia ser assinado em junho de 2017 (Mazzola; Esteves, 2018).

Com o novo acordo, os ministérios públicos pretendiam uma reformulação do TTAC para se integrarem às atividades que vinham sendo desempenhadas pela Fundação Renova (Mazzola; Esteves, 2018). Desta forma, a maior crítica ao TTAC começava e ser invertida, pois as violações ao direito dos atingidos, de participarem diretamente das negociações e das decisões sobre as ações de reparação e compensação, passaram a ser superadas.

Assim, a partir dos problemas constatados no TTAC, ficou clara a necessidade de se rever a forma de reparação e compensação realizada pela Fundação Renova. Isto pois reparação e compensação eram realizadas por uma pessoa jurídica que não foi criada com participação da população diretamente atingida. Isso demonstra ser fundamental a garantia e ampliação da participação dessa população durante todo o processo, o que foi observado, corrigido e inserido no TAP (Carlos, 2019).

Em agosto de 2018 foi promovido pelo Ministério Público de Minas Gerais um novo acordo que alterou o TTAC e promoveu ampliação da estrutura de governança da Renova e da gestão do desastre do Rio Doce, que ficou denominado Governança. Este instrumento será objeto de debate no tópico a seguir.

O TAC Governança como instrumento efetivo de participação popular

O TAC Governança foi instituído com a finalidade de proporcionar aos atingidos pelo desastre do Rio Doce, a participação no processo de reparação dos danos. Este instrumento proporcionou a organização às vítimas, com o suporte das assessorias técnicas, viabilizando que estas pudessem reclamar seus direitos de acordo com a realidade que cada um enfrentava naquele momento. Além disso, o TAC Governança ampliou a fiscalização sobre as negociações até então concentradas nas empresas envolvidas e na Fundação Renova. É relevante apresentar o contexto da celebração deste TAC antes de apresentar como a participação foi viabilizada por meio desse novo instrumento.

O TAC Governança foi pactuado no contexto de duas Ações Cíveis Públicas: ACP n. 0023863-07.2016.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal, e a ACP nº 0069758-61.2015.4.01.3400, ajuizada pela União, Estado de Minas Gerais Estado do Espírito Santo e outros entes das suas respectivas administrações públicas direta e indireta. A remodelação do TTAC procedida com homologação pela Justiça Federal em Belo Horizonte resultou na interrupção do prazo prescricional para reparação dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais implicados pelo desastre ambiental⁹.

Os objetivos previstos no TAC são: I - a alteração do processo de governança previsto no TTAC para definição e execução dos programas, projetos e ações que se destinam à reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão; II - o aprimoramento de mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em todas as etapas e fases do TTAC e do presente acordo; e III - o estabelecimento de um processo de negociação visando à eventual repactuação dos programas.

A fim de demonstrar como o instrumento permite a maior participação popular é relevante apresentar como ocorreu a participação direta dos atingidos nas comissões criadas no âmbito do TAC Governança (2.1), bem como a contribuição dos estudos técnicos como instrumento de apuração de danos no caso em questão (2.2).

9 STJ. REsp 1641167/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgado em: 13/03/2018.

A participação direta dos atingidos por meio das Comissões

A ampla participação dos atingidos no TAC Governança surge com o objetivo de aproximar e incluir a população na pauta dos assuntos e apuração dos danos ocorridos no desastre. Ainda, o TAC Governança traz como princípio geral de seu funcionamento a efetiva participação dos atingidos no delineamento das políticas de reparação após o desastre. Tal participação é prevista no TAC Governança por meio da criação e funcionamento de colegiados e de um comitê Inter federativo, aperfeiçoamento na comunicação dos envolvidos e alargamento dos signatários. Estes elementos são previstos no objeto II do TAC Governança. O instrumento prevê, ainda, que a participação popular será facilitada por assessorias técnicas, conforme o parágrafo 1º, da cláusula 4ª do TAC, as quais são responsáveis pela interpretação de termos técnicos para que os atingidos possam melhor se expressar sobre as políticas públicas¹⁰ Termo de ajustamento de conduta, 2018). Como um todo, o TAC Governança permite uma maior autonomia popular, motivo pelo qual é associado ao desenvolvimento pós-natal, pois, ainda que sob auxílio, as populações passam a ter autonomia e consciência sobre sua importância na recuperação após o desastre.

O TAC Governança traz como princípio geral a efetiva participação das pessoas atingidas na criação, discussão, avaliação e fiscalização dos programas, projetos e ações, bem como o reconhecimento da reparação integral após o desastre¹¹. A população atingida deixa de ser mera expectadora, eventualmente convidada a tecer opiniões sobre os danos sofridos, e passa a ser protagonista das questões, obtendo voz a autonomia. Trata-se de uma melhora no que tange à participação de tais populações, porém esta autonomia ainda é mediada pelas interpretações dadas pelos colegiados, o que pode ser fonte de ruídos na comunicação.

Para fomentar a participação popular, o TAC Governança instituiu diversos colegiados, sendo 19 Comissões locais¹² de atingidos, organizadas em seis Câmaras Regionais, assim como um Comitê Interfederativo, com a participação de três atingidos. A participação dos atingidos também foi prevista: na Câmara Técnica, com dois membros e dois suplentes indicados pelas pessoas atingidas; no Fórum de Observadores, que conta com o mínimo de dois 2 atingidos; no Conselho Consultivo, com participação de sete atingidos; e na Câmara de Repactuação, com a presença de duas pessoas atingidas. Os espaços colegiados criados pelo TAC Governança permitem que não só os atingidos sejam ouvidos, mas que sejam, também, detentores de poder de decisão sobre as ações e estratégias que a Fundação Renova deve tomar para a recuperação da área da Bacia do Rio Doce.

Tais espaços colegiados estão consubstanciados no objeto II do TAC Governança, instrumento no qual fica assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, nas diversas instâncias decisórias e consultivas¹³. Este objeto trás, portanto, autonomia para as instâncias populares que, pela primeira vez desde o desastre, passam a ser ouvidas para propor e desenhar estratégias para a mitigação dos danos provocados pelo desastre do fundão. A distribuição das 19 Comissões Locais permite que as populações atingidas ao longo do trecho do Rio Doce e do Litoral tenham voz e possam relatar problemas específicos de suas comunidades, como os problemas relacionados à escassez de água potável ou de peixes para as comunidades ribeirinhas.

Além disso o TAC Governança também prevê a presença de assessorias técnicas, conforme estabelecido em seus itens 11 e 12¹⁴ (Termo de ajustamento de conduta, 2018). Tais assessorias

¹⁰ CLÁUSULA QUARTA. É assegurado às pessoas atingidas o direito à participação na governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO, nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TTAC e no presente ACORDO. PARÁGRAFO PRIMEIRO. Nos termos previstos neste ACORDO, as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser, com elas, debatidos e decididos por elas após a efetiva implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das ASSESSORIAS TÉCNICAS.

¹¹ Princípios I e II – Cláusula Segunda. Idem, Ibidem.

¹² Ressalvada ainda a representação territorial correspondentes às terras indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais. Idem, Ibidem.

¹³ Capítulo II. Cláusula Quarta. Idem, Ibidem.

¹⁴ Item 11) a contratação, nos termos do TAP, de entidades técnicas para atuar como experts do MINISTÉRIO PÚBLICO para auxiliá-lo: (a) na avaliação e monitoramento dos PROGRAMAS; (b) na realização de diagnóstico socioambiental; (c) na realização de diagnóstico socioeconômico; e (d) na realização de audiências públicas e

tem a função de sanar a falta de entendimento dos atingidos sobre a linguagem adotada e os aspectos técnicos que envolvem o processo de apuração e liquidação dos danos. Assim, em tese, ficou expressamente assegurada às pessoas atingidas a possibilidade de contar com o apoio das assessorias técnicas para o acompanhamento e/ou comparecimento nas instancias ou momentos de deliberação que entenderem pertinentes, inclusive com a garantia de custeio de cursos e treinamentos¹⁵. Entretanto, o resultado foi uma estrutura burocrática e complexa para a participação das pessoas atingidas e a não contratação das assessorias técnicas por parte das empresas até o ano de 2023.

Entre 2018 e 2019, cinco entidades sem fins lucrativos foram escolhidas pelos/as atingidos/as em processo participativo viabilizado pelo Fundo Brasil: AEDAS, ADAI, CAT, Cáritas Diocesana de Itabira e Cáritas Diocesana de Governador Valadares (Fundo Brasil, 2023). No entanto, essas entidades enfrentaram dificuldades para iniciar os trabalhos devido à falta de liberação de recursos pela Fundação Renova. Em 13 de outubro de 2022, o juiz Michael Procópio Avelar, da 4ª Vara Federal de Belo Horizonte, determinou que as Assessorias Técnicas Independentes, escolhidas pelas pessoas atingidas, iniciassem suas atividades nos territórios afetados (Brasil, 2022). A decisão orientou que as assessorias seguissem os planos de trabalho elaborados em conjunto com a população, conforme as determinações judiciais de 2021 e 2022. Assim, somente em janeiro de 2023 as assessorias puderam lançar editais para contratação de pessoal técnico.

Outra questão responsável pelos atrasos nas ações de reparação é o fato de que desde julho de 2017, as ações contra a Samarco foram suspensas na Justiça para análise do pedido da empresa de aplicação do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR), medida que dá uma única sentença para diversas ações movidas pelo mesmo motivo. Desse modo, em 2018, cerca de **200 mil atingidos**, incluindo moradores, municípios, instituições religiosas e empresas, ajuizaram uma ação diante da Justiça inglesa contra a anglo-australiana BHP. No início de 2023, outros **500 mil** autores entraram no caso (Online, 2024). Isso se dá ao fato de que tanto os atingidos quanto seus representantes acreditam que na justiça brasileira os casos demorariam muito para serem julgados, e que os julgamentos somente ocorreriam entre 2024 e 2026, aproximadamente dez anos após o desastre (Online, 2024). Ressalta-se que tanto as ações no Brasil quanto no Reino Unido continuam em andamento.

Assim, o TAC governança permitiu uma maior participação dos atingidos através das diversas comissões e espaços colegiados de decisão, nos quais sua participação é obrigatória. Em conjunto com as assessorias, que fomentam a participação e facilitam a interpretação das discussões, os atingidos possuem uma participação mais intensa, tomando decisões e fomentando as estratégias de recuperação relacionadas ao desastre da barragem do fundão. Este desenvolvimento do TAC Governança permite, pela primeira, vez, que os atingidos tenham autonomia e possam expressar suas opiniões sobre o desenvolvimento das políticas de mitigação. Além disso, os estudos técnicos também são um instrumento relevante para a participação. Sobre a relevância dos estudos técnicos como instrumentos de apuração de danos em casos de desastres ambientais como o caso da barragem do fundão, tratará o item 3.2 a seguir.

Estudos Técnicos como instrumento de apuração dos danos em casos de desastres ambientais como o caso do Rio Doce

Diante da grandeza do dano do desastre do rompimento da barragem do Fundão e suas consequências, a contratação de *experts* para a apuração dos danos se fez medida necessária, com o fito de se chegar ao *quantum* indenizatório mais justo possível. No levantamento dos danos ocorridos num desastre na magnitude do desastre do Rio Doce, a apuração técnica complexa e detalhada torna-se fundamental à elucidação dos fatos. Isso exige uma estrutura e pessoal

contratação e coordenação das assessorias técnicas independentes às comunidades atingidas (“ EXPERTS DO MINISTÉRIO PÚBLICO”);

12) a contratação de assessorias técnicas independentes às pessoas, grupos soc1a1s e comunidades atingidos, na forma do ADITIVO AO TAP (“ASSESSORIAS TÉCNICAS”).

15 Capítulo III. Cláusula Quarta. Parágrafo Segundo. Idem, Ibidem.

especializados, dos quais as partes atingidas não dispõem de forma suficiente. Dessa forma, este tópico abordará a importância de estudos técnicos no processo de apuração dos danos em casos de desastres como o desastre do Rio Doce, e como as populações atingidas geralmente são incapazes de exercer sua defesa técnica, ante a extensa e complexa gama de valores. Ainda que a participação dos atingidos seja necessária para a devida resolução dos problemas decorrentes de desastres, não há como as populações vítimas de desastres-crimes terem autonomia total na definição de todas as políticas de reparação. Logo, há uma limitação na correlação entre o desenvolvimento ontológico e a autopeise do direito dos atingidos, devendo as vítimas serem classificadas sempre como entes relativamente capazes, que necessitam de auxílio e apoio estatal na busca de soluções de problemas decorrentes dos desastres socioambientais.

A complexidade e amplitude dos problemas e conflitos ambientais, aliados à ausência de apoio técnico, multidisciplinar e específico para cada tipo de conflito, tem sido um problema bastante frequente quando se fala em desastres ambientais no Brasil (DE MIO, 2005). Os desastres, por serem multifatoriais, atingem diversos aspectos socioambientais, deslocando populações, impedindo e mudando o uso do solo, modificando os regimes hídricos e alterando a presença de peixes e espécies pesqueiras, numa amálgama social. Olhar para tal complexidade exige ouvir uma série de especialistas nas áreas, para que se busque a melhor solução, solucionando os aparentes conflitos entre as áreas para que se alcance da melhor forma a reparação dos danos aos atingidos.

Dentro desta complexidade, e no que tange o desastre ora analisado, o TAC Governança é importante instrumento que fomenta e abre o debate sobre a importância dos *experts* na solução dos conflitos. Este instrumento traz, em seu escopo, a obrigação da contratação de *experts* para auxiliar o Ministério Público Federal na obtenção de um diagnóstico da situação socioambiental¹⁶. Assim, houve a contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para a produção de diagnósticos técnicos dos danos socioambientais, no chamado “Projeto Rio Doce”¹⁷. Estes diagnósticos são apresentados por meio de Relatórios Anuais de Atividades e Notas Técnicas, assim como pela compilação de artigos científicos produzidos com os dados coletados no local do desastre. O Projeto Rio Doce foi subsidiado por relatórios produzidos por especialistas da FGV que consideraram as peculiaridades do território nos 45 municípios atingidos pelo desastre, incluída a região costeira (Vieira, 2020).

Dentre as provas produzidas estão a consideração dos danos relatados pelas pessoas atingidas, suas implicações jurídicas e possibilidades reparatórias (Vieira, 2020). Há ainda um repositório para acompanhamento das ações civis públicas impetradas em razão do desastre. Trata-se de provas necessárias e extremamente complexas, pois envolvem diversas variáveis, que transitam pelo diagnóstico, valoração e reparação dos danos socioeconômicos. O sistema criado pela FGV permite, ainda, colher as narrativas das pessoas envolvidas, como pescadores, produtores, ribeirinhos, comerciantes, instituições religiosas, moradores de áreas urbanas, comunidades ribeirinhas, carroceiros (areiros) (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021a). Esta base de dados pública serve de fomento à pesquisa, para que sejam elucidados os fatos e as devastadoras consequências, como problemas com surtos de doenças, deterioração da condição ambiental de municípios ou migração de populações.

O TAC Governança também ampliou a discussão acerca dos danos à região estuarina, costeira e marinha. Estas regiões foram excluídas do TTAC, apesar de previsão explícita de que os estudos deveriam ser aprofundados. Inclusive há alegações das empresas demandadas no sentido de que não existiria responsabilidade pelos danos causados na região estuarina, marinha e costeira, sob o argumento de que os municípios não foram abrangidos pelo compromisso firmado no primeiro TAC e de que o dano precisaria ser comprovado por prova técnica (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021a).

As decisões judiciais, especialmente da 12ª Vara Federal, têm favorecido o reconhecimento

16 Embora a atuação da FGV como expert no processo tenha tido oposição minoritária do Ministério Público do Rio de Janeiro, sob o argumento de falta de imparcialidade, sua aceitação foi deferida na decisão exarada nos autos do processo n. 69758-61.2015.4.01.3400, pelo Juízo Federal da 12ª Vara Cível/Agrária de Minas Gerais.

17 Os documentos produzidos e citados pelos pesquisadores da FGV podem ser acessados pelo sítio: <https://projectoriodoce.fgv.br/home>.

dos danos nas zonas estuarina, marinha e costeira, assim como a responsabilidade das empresas pela reparação (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021a). Esse posicionamento judicial foi um dos fatores que ampliaram a delimitação das áreas atingidas entre o TTC e o TAC Governança. A Nota Técnica da FGV (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021b) destaca a importância de continuar a participação dos atingidos e reafirma os danos nessas regiões. A nota conclui que os argumentos apresentados pela Fundação Renova e pelas empresas são insuficientes para excluir as regiões estuarinas, costeiras e marinhas (RECM) como áreas afetadas pelo desastre. As evidências analisadas reforçam esse reconhecimento, especialmente em relação aos danos socioeconômicos, que se agravam pela demora nas respostas. É essencial dar continuidade ao diagnóstico dos danos, por meio da escuta qualificada dos atingidos, para uma reparação adequada (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021b).

A importância dos estudos técnicos na definição dos danos às populações atingidas pelo desastre é evidente quando se avalia os elementos sociais decorrentes da tragédia. À primeira vista, os danos sociais são mais relacionados aos problemas de alimentação e saúde, física ou mental, decorrentes da desestruturação ambiental e social provocadas pelo desastre. Porém os estudos dos técnicos da FGV revelam aspectos mais cruéis decorrentes da desestruturação pós-desastre. Há, por exemplo, impactos na dignidade social dos atingidos, pois a incidência de casos de violência doméstica é maior entre os atingidos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2021b). Estes dados seriam dificilmente obtidos e filtrados sem a ação de pesquisadores, evidenciando a necessidade de aprofundamento no desenvolvimento da pesquisa sobre os resultados indiretos dos desastres.

Desta forma, os estudos técnicos mostram-se indispensáveis nos processos de quantificação de danos e reparação de populações atingidas por desastres, sejam eles em maior ou menor escala. Também, há que se reconhecer que o TAC Governança foi responsável por propiciar, ampliar e fortalecer a participação popular no processo de tomada de decisões para a reparação das vítimas do desastre do Rio Doce. Aliado a isso, o TAC Governança propiciou maior autonomia popular no que diz respeito às escolhas dos atingidos pelo desastre a respeito dos processos de reparação de danos e recuperação pós-desastre.

Nota-se, aqui, sobretudo, uma limitação na participação dos atingidos. Isto pois os próprios atingidos não teriam autonomia para chegarem a resultados inesperados do desastre, como o aumento nos casos de violência doméstica. Assim, vemos uma limitação natural, um limite à participação dos atingidos no fomento de políticas públicas pós desastres.

Assim, ainda que seja necessária uma maior participação dos atingidos, que devem ter certa autonomia na definição dos caminhos a serem tomados para a recuperação ao desastre, esta autonomia deve coproduzida junto com profissionais das mais diversas áreas para o pleno desenvolvimento da comunidade.

Conclusão

A partir do estudo dos termos de ajustamento que visam a reparação das populações atingidas pelo desastre do Rio Doce, pode-se extrair algumas conclusões. Primeiramente concluiu-se que o TAC Governança se mostrou inovador diante dos instrumentos anteriores por sua preocupação em garantir a participação das populações no processo decisório de reparação de danos. Em segundo lugar, pode-se observar que o fato da judicialização do caso potencializou o avanço das tratativas referente aos termos de ajustamento de conduta desde o primeiro acordo (TTAC) até o TAC Governança. Contudo, evidenciou-se também que a celebração do TAC Governança não foi suficiente para garantir a eficácia no processo de reparação dos atingidos, ante a demora na implementação dos estudos técnicos das equipes selecionadas, o que levou aos atingidos a buscarem respostas junto à justiça da Inglaterra.

O TAC Governança se mostrou inovador diante dos instrumentos anteriores por sua preocupação em garantir a participação das populações no processo decisório de reparação de danos. A evolução dos instrumentos de defesa e da participação popular dentro dos termos de ajustamento de conduta evoluiu de uma ausência da participação dos atingidos até a participação

da população em comissões e na tomada direta de decisões sobre a recuperação após o desastre. Inicialmente, a falta de participação popular e a ineficiência do TTAC em promover a melhoria nas condições de vida dos atingidos funcionou como motor propulsor da organização social, que culminou na pressão pela criação de novos instrumentos que permitissem a participação dos atingidos. O desenvolvimento de novos termos de ajustamento de conduta gradativamente trouxe instrumentos para ampliar a participação dos atingidos nas definições de ações de reparação mais fortes, participativas e que contemplam, de fato, as necessidades dos que realmente foram diretamente afetados pelo desastre-crime.

A participação popular aproximou da realidade a quantificação e qualificação do dano e possibilita uma maior efetividade do princípio da reparação integral do dano ambiental, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 225, §2º e §3º. É por meio dela que poderá a população amadurecer ainda mais, em busca de seus direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e de outros valores trazidos por nossa Carta Magna. Neste sentido, o TAC Governança tem sido importante instrumento de participação popular, com sua complexa organização. Deve, contudo, ser avaliada com cautela a interpretação que as assessorias fazem ao estabelecer uma “tradução” dos termos técnicos para os termos populares usados pelos atingidos. Esta cautela é necessária, porém é mitigada pela presença de mais de vinte entidades no TAC Governança, que juntas permitem a participação popular com qualidade.

A judicialização do caso potencializou o avanço das tratativas referente aos termos de ajustamento de conduta desde o primeiro acordo (TTAC) até o TAC Governança. Nas ações propostas pelo MPF (0023863-07.2016.4.01.3800 originária e demais ações decorrentes desta), restou demonstrado que o TTAC não tutelava de forma adequada os direitos dos atingidos pelo desastre, sendo que o mesmo violava princípios constitucionais, como o da participação popular no processo de tomada de decisão. O órgão também apontou que o TTAC não contou com a efetiva participação dos atingidos no processo de negociação, dando grande poder decisório à Fundação renova, sobretudo no que diz respeito à limitação de recursos por parte das empresas para a adoção de medidas reparatórias e compensatórias. Desse modo pode-se chegar ao TAC governança, onde o desenrolar da participação popular e a efetivação dos projetos propostos em seu escopo sofreram reveses. A população atingida, agora mais organizada e com voz, alcançou maturidade e, em decorrência dos novos instrumentos disponíveis, passou a poder melhor buscar seus direitos. Isso, entretanto, não significou efetivação plena dos direitos dos atingidos pelo desastre.

O TAC Governança não foi suficiente para garantir a eficácia no processo de reparação dos atingidos, ante a demora na implementação dos estudos técnicos das equipes selecionadas, o que levou aos atingidos a buscarem respostas junto à justiça da Inglaterra. Passados quase dez anos do desastre do Rio Doce, os atingidos ainda não foram efetivamente reparados pelos danos sofridos, o que levou ao descrédito quanto aos sucessivos termos de ajustamento de conduta estabelecidos no decorrer desses anos, e conseqüentemente, descrédito no judiciário brasileiro. Com o ingresso da ação no Reino Unido, os Advogados bem como as partes esperam que a ação seja julgada com maior celeridade e seu cumprimento possa ser mais rápido que o da justiça brasileira.

Deste modo, notou-se que há uma limitação natural à autonomia dos atingidos no fomento à coprodução no intuito de resolver as mazelas pós-desastre. Isto fica claro quando se analisam questões derivadas indiretamente da desestruturação social das comunidades atingidas. Estes dados, mais refinados, só podem ser obtidos com a participação de *experts*, que estudam os dados coletados e chegam a conclusões que não são tão evidentes num primeiro olhar. Portanto, faz-se necessário o pleno acompanhamento dos atingidos para que outras questões socioambientais sejam compreendidas e solucionadas. Afinal, num complexo e intrincado jogo onde diversas comunidades são desestruturadas após um acidente de tamanha magnitude, os atingidos devem ser ouvidos, mas jamais abandonados. O acompanhamento por uma equipe multifatorial deve ser constante nesta fase de mitigação dos efeitos do desastre, principalmente com foco nos danos sofridos pelas populações direta e indiretamente atingidas.

Referências

BRASIL. Tribunal Regional Federal, 1ª Região. (2016). **Ação civil pública com pedido de liminar inaudita altera pars-caso rio doce**. 12ª Vara Federal. Abril/2016. 359 pg. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de transação e ajustamento de conduta – TTAC** homologado em 02 de março de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2wHMZIB>. Acesso em: 08 out. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Dúvidas sobre o TAC governança?** 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso em: 09 nov. 2021.

BRASIL. **Ação de cumprimento de sentença n1003050-97.2020.4.01.3800. decisão de 13/10/2022**. 4ª Vara Federal de Belo Horizonte. Magistrado Michael Procópio Avelar. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/2022/caso-samarco/decisao-atis.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2024.

CARLOS, E. (2019). Sociedade civil e mobilizações sociais no contexto do desastre socioambiental no Rio Doce. *In: Anais do XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana - XVI SIMPURB* 1. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26048>. Acesso em: 10 nov. 2021.

COELHO, T.; MILANEZ, B.; PINTO, R. A empresa, o Estado e as comunidades. *In: ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton*. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.183-228.

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Transparência, Participação, Responsabilização e Reparação: Uma proposta de reforma de governança para remediação do desastre do Rio Doce**. Policy Paper. 2018. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/06/POLICY_PAPER_Rio-Doce.pdf. Acesso em: 09 nov. 2021.

COM RIO COM MAR. **Boletim Técnico de Setembro de 2020**. 2020. Disponível em: <https://app.box.com/s/wbpg8wkm6qrka1ecpyw37b2d28j5em93>. Acesso em: 12 out. 2021.

COUZEMENCO, F. **Renova executou apenas 17% das ações previstas, avalia rede de pesquisadores: Com Rio implementou tecnologia social para amplificar voz dos atingidos e intervir em políticas públicas**. Século Diário, 27 de set. de 2020. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/meio-ambiente/renova-executou-apenas-17-das-acoes-previstas-avalia-rede-de-pesquisadores>. Acesso em: 12 out. 2021.

DE MIO, G. P. **O inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta como instrumentos efetivos para resolução de conflitos ambientais: a experiência da promotoria de justiça do meio ambiente da comarca de São Carlos-SP**. 2005. 179f. Tese (Doutorado em Hidráulica e Saneamento). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005. DOI: 10.11606/T.18.2005.tde-05032007-091342. Acesso em: 08 out. 2021.

DOWBOR, M. Políticas públicas e desastre de Mariana: a atuação da FR nas áreas de saúde, água, turismo e pesca. *In: VI Simpósio Internacional Desigualdades, Direitos e Políticas Públicas: Gênero, Interseccionalidades, Anais*. São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2018.

FERNANDES, V. J. A.; TEIXEIRA, R. O. S.; CASTELFRANCHI, Y. **Entre a retórica a participação e a tecnocracia: Tensões da participação em ciência e tecnologia a partir do desastre da Samarco em**

Mariana – MG. 2019. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/61080331/entre_a_retorica_da_participacao_e_a_tecnocracia_REV20191031-82311-11ksm6f-with-cover-page-v2.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Avaliação dos impactos e valoração dos danos socioeconômicos causados para as comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão**. Nota Técnica: Região Estuarina, Costeira e Marinha do Espírito Santo: Reconhecimento, Responsabilidade e Danos Socioeconômicos Decorrentes do Desastre da Samarco, 2021a.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A Violência Doméstica contra as Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2021b.

GONÇALVES, L. C. S.; BUSSINGUER, E. C. A.; SILVA, M. S. Os termos de ajustamento de conduta e o caso samarco: uma análise à luz das diretrizes internacionais de responsabilidade socioambiental corporativa. **Revista da AJURIS**. v. 47, n.149, p. 211-240, 2021.

LASCHEFSKI, Klemens. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): Desastres como meio de acumulação por despossessão. **Ambientes**. v. 2, n. 1, p. 98-143, 2020.

LAVALLE, A.G.; LEIRNER, A. ; ALBUQUERQUE, M. C. A. ; RODRIGUES, F. P. As dificuldades da participação: desencontro de interesses na recuperação do rio doce. **Revista de Psicologia Política**, v. 19, p. 121-145, 2019.

LEIRNER, A., LAVALLE, A. G., ALBUQUERQUE M. C., & RODRIGUES F. Escutando comunidades atingidos pelo rompimento da barragem da Samarco no Rio Doce: resultados iniciais do Espírito Santo, Brasil. *In: Anais do II Simpósio Nacional de Gestão e Engenharia Urbana*. Escola de Engenharia Politécnica da Universidade de São Paulo, POLI USP, SP, 2019.

LOSEKANN, C.; MAYORGA, C. **Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais**. Rio de Janeiro: Folio Digital, Letra e Imagem, 2018.

LOSEKANN, C.; MILANEZ, B e PINTO, R. G. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC Governança. Versos – Textos para Discussão: Rompimento da Barragem de Fundão. Dossiê TAC Governança. **PoEMAs**, v. 2, n. 1, p. 26-45, 2018.

MAZZOLA, B.G. & ESTEVES, K. Gestão de stakeholders: fundação renova e o desastre de mariana. *In: Anais do XXI Encontro Internacional sobre Gestão Ambiental e Meio Ambiente*. 2018. Disponível em: <http://engemausp.submissao.com.br/20/anais/arquivos/397.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

MILANEZ, B.; *et al.* Versos: Textos para Discussão, Rompimento da Barragem de Fundão - Dossiê TAC governança. **PoEMAs**. Juiz de Fora, v. 2, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www2.ufjf.br/poemas/files/2017/04/RPRD-2018-Dossi%ca3%aa-TAC-Governan%ca3%a7a-versos.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

MONEBHURRUN, N. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Carina Costa de; OLIVEIRA Liziane Paixão Silva; ANDRADE, Priscila Pereira de. Environmental damage caused by oil exploitation in Brazil: the “conduct adjustment agreement (TAC)” as a means to circumvent civil liability ineffectiveness. *In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. et al. (Org). The Effectiveness of Environmental Law*. Cambridge: Intersentia, 2017. p. 295-313.

SCHIAVO, Victor Rizo. **Caso Samarco**: uma análise do termo de transação e ajustamento de conduta na reparação dos atingidos. Orientadora: Elda Coelho de Azevedo Bussinguer. 2020. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2020.

SILVA, M. Z.; SOUZA, L. A. M.; CAYRES, D. C. Inovações institucionais no processo de produção de políticas públicas: o caso do rompimento da barragem de Fundão em Mariana-MG. **18º. Congresso Brasileiro de Sociologia**. Brasília-DF, Julho, 2017.

SOUZA, L. A. M.; NASCIMENTO, E. C. 2019. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. **REDES**, v. 24, p. 56-80, 2019.

VIEIRA, Oscar Vilhena. 2020. **Relatório Anual de Atividades – 2020** / Oscar Vilhena Vieira; Fundação Getúlio Vargas. – Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2020. p. 16.

ZANETI JR., Hermes ; LINO, Daniela Bermudes ; SOBRAL, M. A. ; CAMPOS, R. M. P. ; TRAZZI, P. H. C. Ações individuais no caso rio doce: interrupção da prescrição, suspensão da prescrição e comportamento contraditório dos litigantes no processo de autocomposição. **Revista de Processo**, v. 298, p. 193-217, 2019.

ZORZAL E SILVA, M., CAYRES, D. C., & SOUZA, A. L. M. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública O caso da barragem de Fundão, MG. **Civitas**, v. 19, n. 2, p. 464-488, 2019.

Recebido em 18 de dezembro de 2023.

Aceito em 23 de fevereiro de 2024.