

Programa de fortalecimento do serviço público como parte das ações de reparação do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho

Giovanna Lunardi Toledo
Geovana Maria do Carmo Santos
Luísa Silva Guimarães

1. Introdução

O rompimento das barragens da mineradora Vale S.A, em Brumadinho, município de Minas Gerais no Brasil, ocorrido em 25 de janeiro de 2019, é um dos maiores desastres socioeconômicos e socioambientais já ocorridos. O carreamento de cerca de 12 milhões de m³ de rejeitos para o Rio Paraopeba, é apenas um dos graves efeitos dessa tragédia, a qual ocasionou 272 vítimas fatais, e diversos outros danos ambientais e socioeconômicos em Brumadinho e outros 25 municípios de Minas Gerais.

Ações voltadas para reparação dos prejuízos na região atingida foram empreendidas pelo poder público, desde os instantes imediatos ao desastre. Para garantir que a reparação integral dos efeitos decorridos pelo rompimento, outrossim, o Governo do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) – empreenderam esforços para a condenação da empresa e para construção de mecanismos que assegurassem o atendimento aos danos socioeconômicos e ambientais coletivos e difusos. Em 04 de fevereiro de 2021, as instituições acima mencionadas – denominadas Compromitentes -, com a mediação pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), firmaram um acordo judicial com a compromissária Vale S.A, no valor global estimado de R\$ 37,68 bilhões de reais. O Acordo excepciona os pedidos de indenização individuais, de modo que estes não foram inviabilizados pelo instrumento.

O Acordo Judicial se organiza em anexos, além de outras ações específicas previstas em seu texto e abrange medidas para todo o Estado de Minas Gerais, com foco especial em ações a serem executadas nos 26 municípios diretamente atingidos, que se localizam na calha do Rio Paraopeba e no entorno do Lago de Três Marias. Tal foco se tornou necessário, uma vez que foi constatada, por meio de diagnósticos realizados pelo poder público em momento prévio à assinatura do Acordo Judicial, a necessidade de um programa de reparação que visasse ao fortalecimento dos serviços públicos, sem a necessidade de comprovação de danos individuais, perícias ou quaisquer tipos de cadastros para os cidadãos desses municípios. Conforme apurado nos estudos, desastres dessa magnitude, com tamanha amplitude material, psicológica, familiar, comunitária, ambiental, econômica, social, além de impactar as pessoas, famílias e comunidades dos municípios atingidos, impacta e sobrecarrega estruturas do poder público dos diversos níveis.

Os serviços de saúde em Brumadinho e municípios próximos ao local do rompimento ficaram significativamente sobrecarregados após o desastre devido ao aumento inesperado de transtornos mentais, surtos de doenças infecciosas, possibilidade de intoxicação por metais pesados, ampliando assim, a demanda por profissionais, medicamentos, equipamentos e serviços de saúde sem que houvesse preparação dos poderes públicos municipais e até recurso disponível. No que diz respeito à atividade econômica, o desastre ocasionou danos à produção agrícola, à pecuária e à piscicultura de vários dos municípios atingidos, alguns deles responsáveis pela produção de hortaliças para o abastecimento da região metropolitana da capital de Minas Gerais, Belo Horizonte. Os impactos da tragédia não incidiram apenas sobre a produção, mas também sobre a estigmatização dos produtos provenientes da Bacia do Paraopeba, impactando as atividades de comercialização e a captação de investimentos pelos empreendedores e produtores. Tal estigmatização também gerou efeitos no setor turístico, de forma que diversas pousadas e hotéis da região tiveram que ser fechados pela diminuição de visitantes na região.

Nesse sentido, diante do impacto na dinâmica de atendimento e de prestação de serviços pelos poderes públicos municipais e estadual após o desastre, no caso da reparação socioeconômica dos municípios atingidos pelo rompimento, foco do presente trabalho, o Acordo Judicial previu a execução de um montante de R\$ 4 bilhões em projetos socioeconômicos que têm como propósito o fortalecimento dos serviços públicos os quais poderiam ampliar a capacidade institucional local em áreas temáticas como saúde, agricultura, pecuária e abastecimento, desenvolvimento social, entre outras, e beneficiar, de forma sistêmica, a coletividade. Tais projetos são obrigação de fazer da Vale S.A., empresa responsável pelo desastre, a partir de definições, premissas e diretrizes definidas pelos Compromitentes. O montante se divide em dois anexos: o Anexo I.4 - Projetos para Brumadinho, que estabelece R\$ 1,5 bilhão para a execução de projetos de reparação socioeconômica no município; e o Anexo I.3, que prevê R\$ 2,5 bilhões para realização de projetos nos demais 25 municípios considerados atingidos, distribuídos conformes critérios técnicos previstos no Acordo Judicial, tais quais, a proximidade do município com o local do rompimento, população estimada, Índice de Vulnerabilidade Social.

Destaca-se que a aplicação dos recursos destes anexos é permeada de singularidades. Primeiramente, os projetos socioeconômicos são voltados para o território de forma sistêmica, intencionando o benefício de toda a coletividade por meio do fortalecimento dos serviços públicos prestados. Ademais, tais projetos são definidos a partir de um processo consultivo para que a população atingida indique as áreas prioritárias para fortalecimento dos serviços públicos. A partir da definição de projetos pelos Compromitentes, o planejamento e execução tais projetos envolvem diversos desafios por serem voltados ao interesse público, ao passo de que cabem serem executados por uma instituição privada e responsável pelo desastre cuja principal atuação no mercado não guarda relação com iniciativas de políticas públicas. Tal planejamento e a execução dos projetos passam ainda por uma fiscalização ativa realizada por auditoria externa independente, conforme previsto no Acordo Judicial. Após a realização de processo seletivo, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas (FGV), instituição de referência em ensino e pesquisa no Brasil e no mundo. Assim, o acompanhamento dos projetos é parte do escopo do trabalho da auditoria, bem como a disponibilização, a partir deste, de informes mensais à população sobre o andamento das ações.

Nessa perspectiva, este artigo pretende descrever o processo de realização das ações previstas no Acordo Judicial para fortalecimento dos serviços públicos na região atingida pelo rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho, elucidando seus desafios e suas potencialidades para o desenvolvimento dos territórios afetados pelo desastre. Tendo em vista que alguns desses projetos já se encontram definidos e alguns deles, em execução, o presente estudo busca fazer também um balanço do programa de reparação socioeconômica, dois anos após a assinatura do Acordo de Reparação.

Este trabalho está estruturado em seis seções, incluindo a presente introdução. No capítulo seguinte foi desenvolvido o referencial teórico, abordando principalmente os conceitos de gestão de projetos, bem como, fortalecimento dos serviços públicos. O terceiro capítulo enfoca a realização dos processos consultivos realizados para subsidiarem a definição de projetos na região atingida. A seção de número quatro condensa as informações afetas aos projetos definidos e a seção de número cinco aborda os entregas já realizadas na região atingida pelo desastre. A capítulo final deste artigo apresenta, por fim, as conclusões e reflexões sobre as ações realizadas e o processo em curso no desenvolvimento dos projetos de reparação socioeconômica.

2. Referencial teórico

Para tratar das singularidades do processo de materialização dos projetos de fortalecimento dos serviços públicos previstos para a região atingida, é essencial também observar o processo predecessor à esta etapa, de definição das iniciativas, e posterior, de desenvolvimento sustentável local.

Como já mencionado, uma das premissas para a execução da reparação socioeconômica do Acordo Judicial, foi a geração de legado aos municípios afetados, somada ao fortalecimento dos serviços públicos - o que, na prática, se traduz pela execução de projetos que devem necessariamente contribuir com a consolidação de políticas públicas.

Nesse sentido, compreende-se projeto como um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único, sendo este um empreendimento com início e fim definidos, a fim de alcançar objetivos específicos dentro de restrições de tempo, custo, qualidade, escopo, recursos e riscos. Se difere das operações processuais, contínuas e repetitivas, uma vez que possui um caráter único e exclusivo (PMI, 2021).

Em contrapartida, uma política pública é um conjunto de ações e decisões tomadas pelo governo ou autoridades governamentais para abordar um problema ou questão específica que afeta, necessariamente, a sociedade como um todo. A formulação dessas políticas passa por uma série de etapas, incluindo identificação e definição do problema, formulação de propostas, implementação, monitoramento e avaliação dos resultados (TCU, 2021). Segundo Pedone (1986), este fluxo geralmente é norteado pela priorização de uma ação em detrimento de outra, que se dá por meio de processos decisórios, em que atuam os grupos de pressão exercendo o poder influência. O autor ressalta que nenhuma dessas atividades internas do processo é independente, sendo determinante também o ambiente da cultura política e dos grupos ao redor da política específica.

Nessa perspectiva, e observando as premissas do Acordo, é interessante colocar a lupa sob a o processo de implementação das políticas públicas e dos seus resultados, uma vez que são estes que darão base ao fortalecimento dos serviços públicos. Esta é uma etapa de extrema importância, uma vez que representa o momento em que as decisões e propostas se transformam em ações concretas, com real potencial de impacto na sociedade. Para que isso seja possível também é essencial que haja, por parte do poder público municipal, uma certa estrutura que oriente estes resultados e sustente seus efeitos, após a conclusão das iniciativas. Fernandes (2016) define esta estrutura como a capacidade institucional de uma instância administrativa, compreendendo este arranjo como um conjunto de organizações que sejam capazes de empreender ações públicas descentralizadas e efetivas - sendo essa, inclusive, a condição garantidora da continuidade do desempenho, da estrutura e dos processos instituídos em unidades federativas (Lubambo, 2012). A autora aponta a capacidade institucional de um ente governamental está diretamente relacionada à sua governabilidade e, conseqüentemente à qualidade gestão pública e ao conjunto de estratégias de gestão social que garantam a eficácia das decisões e a efetividade das ações adotadas, promovendo, enfim, a aceitação social das políticas implementadas.

Dessa forma, é possível verificar a existência da relação direta entre governabilidade e capacidade institucional na medida que, quanto maior o grau de governabilidade, maior a capacidade institucional dos governos de implementar suas políticas. Por fim, e de maneira complementar, para Cruz et al. (2011) a capacidade institucional dos municípios está diretamente relacionada à capacidade de formulação e implementação das políticas públicas.

3. Aspectos metodológicos

Alinhado à proposta da pesquisa de descrever as etapas e singularidades do processo de materialização dos projetos de fortalecimento dos serviços públicos na região atingida pelo rompimento das barragens da Vale em Brumadinho, pode-se dizer que o presente trabalho é classificado como uma pesquisa descritiva, a partir da classificação de Gil (1999), já que tem por finalidade observar, descrever e analisar a realização deste processo, de forma a promover um estudo detalhado, com coleta de dados, análise e interpretação deles.

Uma vez que abrange um mosaico de orientações, com multiplicidades de interpretações do mesmo evento, os quais serão parte do seu processo de formulação, conforme previsto por Yin (2016), em relação à abordagem, a pesquisa é caracterizada como qualitativa, que se justifica por se tratar de uma forma adequada para se entender a natureza de um fenômeno social, sendo o ambiente natural a fonte direta para coleta de dados, e sendo o pesquisador o instrumento-chave (Silva, 2005).

Dentre os métodos utilizados em pesquisas qualitativas, a pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, pois segundo Creswell (2014) os estudos de caso qualitativos possuem, como características definidoras, o estudo em profundidade de um caso peculiar, que geralmente implica em terminar com conclusões a respeito do significado global do caso. Nesta pesquisa, especificamente, o caso em estudo é o fenômeno da materialização de projetos previstos no âmbito dos Anexos I.3 e I.4 do Acordo Judicial de Reparação para fortalecimento dos serviços públicos prestados nos 26 municípios considerados como atingidos. Nessa perspectiva, foram reunidas informações detalhadas e sistemáticas sobre o fenômeno estudado, principal propósito de um estudo de caso, segundo Patton (2002). A escolha desta estratégia de pesquisa se justifica em função de seu objetivo de compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os envolvidos (Yin, 2014).

Para tanto, no que diz respeito às técnicas de coleta de dados, três fontes foram utilizadas: a observação participante das autoras, a pesquisa bibliográfica acerca do tema de gestão de projetos e fortalecimento dos serviços públicos e, por fim, a pesquisa documental do processo de definição e detalhamento de projetos de reparação socioeconômica no território atingido, por meio de documentos internos relacionados e informações disponibilizadas em sites oficiais do Governo do Estado de Minas Gerais.

3. Participação Popular: a Consulta Popular realizada na região atingida e a Consulta específica para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)

Além dos projetos elaborados pelos órgãos estaduais do Governo de Minas Gerais com base em diagnósticos de impacto na prestação de serviços públicos realizados após o desastre, o Acordo Judicial previu, em seu texto, a possibilidade de que as Prefeituras Municipais e as comunidades atingidas, diretamente ou por meio de entidades representativas, encaminhassem propostas de projetos de fortalecimento dos serviços públicos no território atingido. E, para que fossem definidos os projetos a serem executados, para além do envio de propostas pelas comunidades atingidas e municípios, o Acordo Judicial também previu a realização de uma Consulta Popular para fins de priorização das propostas de projetos, compostas por duas partes.

Dessa forma, além dos projetos já previstos no próprio Acordo, foram apresentadas, entre os dias 4 de março e o dia 5 de junho de 2021, mais de 3 mil propostas pelas comunidades atingidas e Prefeituras Municipais. E, tendo em vista a diversidade de propostas, partindo da premissa da necessidade de compreensão do conteúdo e da forma de organização por todos os potenciais envolvidos na Consulta Popular, independentemente de sua escolaridade ou classe social, todas as propostas recebidas passaram por um processo de organização e consolidação em temas e subtemas, além da aplicação da metodologia da linguagem simples em nomes de projetos e suas descrições, dos temas e subtemas, de modo a permitir a adequada visualização das alternativas pelos cidadãos participantes durante o processo consultivo, bem como, o entendimento das informações dispostas.

O processo de organização também contou com a verificação de propostas não aderentes ao tema de fortalecimento dos serviços públicos e inviáveis do ponto de vista jurídico ou técnico, que após constatadas, foram excluídas do processo. Além disso, foi verificado a existência de propostas de escopos análogos, que, por sua vez, foram agrupadas.

Todo este trabalho de organização, consolidação e filtragem das propostas foi esclarecido no Portal Pró-Brumadinho (www.probrumadinho.mg.gov.br), onde estão dispostas também as listas finais dos projetos, temas e subtemas disponibilizadas para cada município, a lista de propostas desconsideradas para composição do processo consultivo, bem como, materiais de comunicações criados para compreensão e divulgação do processo consultivo, tais como, cartilhas, vídeos e perguntas e respostas.

Nesse sentido, com o objetivo de subsidiar a escolha dos projetos a serem executados no âmbito dos Anexos I.3 e I.4, conforme previsão do Acordo Judicial, a primeira parte do processo de consulta foi direcionado à toda a população dos 26 municípios atingidos (Abaeté, Betim, Biquinhas, Brumadinho, Caetanópolis, Curvelo, Esmeraldas, Felixlândia, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Maravilhas, Mário Campos, Mateus Leme, Morada Nova de Minas, Paineiras, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu, São Gonçalo do Abaeté, São Joaquim de Bicas, São José de Varginha e Três Marias). O processo foi realizado entre 5 e 2 de novembro de 2021, e contou com a participação dez mil pessoas do território atingido.

Tal Consulta foi estruturada a partir de uma ferramenta digital, visando garantir a rápida consolidação e divulgação dos resultados, acessível pelo site gov.br ou por um aplicativo, o MGApp, sendo ambas ferramentas do governo que dispõem aos cidadãos acesso à serviços públicos. Além disso, para mitigar as dificuldades de participação decorrentes da falta de conectividade e do desconhecimento do uso das tecnologias, foram instalados 220 pontos de apoio presenciais espalhados na região atingida, os quais contavam com uma equipe preparada para dar suporte aos participantes. Para conferir maior segurança na delimitação do público, garantindo que participantes fossem unicamente os cidadãos dos territórios atingidos puderam participar da Consulta os eleitores dos municípios atingidos que tivessem o CPF cadastrado junto à Justiça Eleitoral e/ou que fossem receptores do Pagamento Emergencial custeado e operacionalizado pela Vale.

A segunda etapa do processo consultivo por sua vez, foi realizada entre julho e setembro de 2022, e dessa vez de forma focalizada e específica para os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) da região atingida, uma vez que entre as premissas do Acordo Judicial, está observância das especificidades e singularidades destes povos e comunidades. Baseado nos termos da Lei Estadual nº 21.147/2014, do Decreto nº 6.040/2007, e da Convenção nº 169 da OIT, participaram dessa Consulta os povos e comunidades tradicionais que autorreconhecem como tal e que se dispuseram a integrar o processo de priorização, não havendo, dessa forma, quaisquer exigências relacionadas à certificação, cadastros ou registros emitidos por órgão oficial para participação no processo. A segunda etapa consultiva compreendeu as propostas anteriormente consolidadas em temas e subtemas, as quais foram objeto da primeira Consulta, com o diferencial de que, a especificidade do novo processo foi considerada no formato de procedimentos, ferramentas e prazos delimitados foram adaptados às necessidades dos PCTs. Nesse sentido, tal consulta específica para PCTs não foi realizada por meio de plataformas digitais conforme utilizadas no primeiro processo, uma vez que, entendeu-se que as limitações do método virtual, as barreiras de conectividade no território e as especificidades das comunidades, demandariam maior flexibilidade nesta segunda etapa de priorização.

Dessa forma, cada comunidade deliberou sobre o formato de escolha dos temas e subtema, e puderam ainda delimitar à nível de projeto as prioridades para o desenvolvimento local, possibilitando maior especificidade em relação ao processo previsto na primeira etapa, a qual enfocou a escolha de temas e subtemas como áreas mais amplas para execução de políticas públicas. Assim, a partir das prioridades elencadas por cerca de 50 comunidades tradicionais que participaram da Consulta específica, foi prevista a definição de pelo menos 1 projeto para cada um dos 15 município que conta com PCTs em seu território: Betim, Brumadinho, Esmeraldas, Florestal, Fortuna de Minas, Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Papagaios, Pará de Minas, Paraopeba, Pequi, Pompéu e São Joaquim de Bicas.

4. Os Projetos Socioeconômicos já definidos para a região atingida e as primeiras entregas para fortalecimento dos serviços públicos

4.1 Projetos definidos após Consulta Popular

O primeiro critério definido para nortear a fase pós Consulta Popular pelos Compromitentes, foram os resultados da própria etapa consultiva, que serviu como termômetro para indicação das principais áreas de políticas públicas para realização dos projetos e efetivação de investimentos na região atingida. A análise de tais resultados foi um processo desafiador devido a quantidade de dados dispostas, bem como, a necessidade de observância das especificidades existentes. Assim, primeiramente, a análise demandou a apreciação dos resultados por cada um dos 26 municípios da Bacia do Paraopeba, mas também uma avaliação sobre as demandas comuns ou similar entre eles, classificadas como “regionais”.

Nesse cenário, as semelhanças constatadas foram coerentes ao diagnóstico já elaborada pelos órgãos públicos estaduais, ao longo da construção do Acordo: identificou-se que os temas mais priorizados foram, em geral, o tema “Saúde”, incluindo o aumento de profissionais de saúde, aquisição de equipamentos, reforma e construção de unidades de saúde, e o tema “Infraestrutura Urbana e Rural”, que inclui tanto realização de obras de mobilidade e desenvolvimento urbano, como a reforma e construção de equipamentos importantes ao desenvolvimento local. Entretanto, as diferenças entre os resultados apurados para os 26 territórios também delineavam um cenário desafiador: para que a reparação fosse efetiva, cada município precisaria ser focado a partir de suas singularidades, demandas e oportunidades de geração de legado e desenvolvimento.

Assim, logo após a consolidação dos dados da Consulta Popular para divulgação, uma das primeiras etapas do processo de definição dos projetos foi a realização de rodadas de conversa junto aos órgãos públicos da esfera estadual, e principalmente, da esfera municipal, uma vez que as propostas de projetos em análise contemplavam políticas de competência ambas instancias. O papel do município nesse contexto foi primordial para que os projetos socioeconômicos em discussão fossem aderentes à realidade e às necessidades do território, uma vez que estes dispunham desse conhecimento específico e imprescindível de ser observado. Dessa forma, a partir das conversas com as prefeituras e órgãos estaduais, foi possível ponderar sobre as necessidades e especificidades de cada município no que diz respeito ao fortalecimento das políticas públicas – ações já em andamento frente aos temas e subtemas mais prioritários, projetos que poderiam ser complementares ou que seriam redundantes ao plano de desenvolvimento já em curso no território, lacunas críticas ao desenvolvimento socioeconômico local.

Nessa perspectiva, no decorrer dessas reuniões que ocorreram durante três meses, foi estabelecido pelos Compromitentes outro critério técnico primordial e, também, aderentes ao que o Acordo prevê em seu texto: viabilidade técnica de implementação do projeto e viabilidade de manutenção futura. Esta análise esteou-se na expertise dos órgãos públicos estaduais e municipais, considerando o conhecimento amplo consolidado dessas instituições executoras na realização de projetos da mesma natureza e o conhecimento da legislação de referência na implementação de variadas políticas públicas.

O caráter de geração legado foi o terceiro critério definido, encadeado durante as discussões dos dois critérios já definidos, de forma que, o consenso criado entre os Compromitentes foi de que os projetos a serem definidos deveriam ser propulsores de um legado para o território, contribuindo assim, para um desenvolvimento socioeconômico local perene. Nesse contexto, a lógica trazida por Pedone (1986) fica evidente, na medida que a construção de critérios para formulação de políticas públicas é um processo permeável à contribuição de atores internos e externos e está igualmente sujeito ao debate sob o ponto de vista técnico e político, podendo ser adaptado ao longo do período de definição.

O critério de geração de legado, utilizado para definição de projetos após a Consulta Popular, inspirou-se nos princípios da iniciativa “Construindo Cidades Resilientes 2030” (*Making Cities Resilient 2030 - MCR2030*), liderada pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução de Riscos (UNDRR). As ações da MCR2030, estão relacionadas ao cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número onze (ODS11) da lista de Objetivos Globais adotada pelas Nações Unidas em 2015 (UNDRR, [s.d.]), uma vez que possuem como objetivo primordial engajar atores globais no propósito de aumento da resiliência local, possibilitando assim a redução do risco de desastres e para que sistemas, serviços e cidadãos respondam melhor a crises e se recuperem mais facilmente (UNDRR, [s.d.]).

Os princípios e áreas temáticas que norteiam as ações estão relacionadas ao fortalecimento das capacidades locais para a elaboração e a implantação de ações para aumento de resiliência no território, bem como ao fortalecimento da infraestrutura local e das ações voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo (UNDRR, [s.d.]). Nesse sentido, é possível retomar o conceito de capacidade institucional abordado por Lubambo (2012), na medida em que este também dialoga com a dimensão de consolidação das estruturas de governabilidade dos entes públicos e sua capacidade de formular e implementar suas políticas.

Para a definição dos demais critérios que nortearam a escolha dos projetos socioeconômicos, considerando o papel de acompanhamento realizado pela auditoria na execução dos anexos I.3 e I.4, também foram colhidas contribuições, em reunião técnica junto à FGV, auditoria contratada para processo de reparação socioeconômica. Dessa forma, além dos resultados do processo consultivo, foram definidos e observados pelos Compromitentes os seguintes critérios técnicos para a seleção dos projetos:

- Viabilidade (preliminar) técnica de implementação do projeto;
- Viabilidade de manutenção futura do projeto - ou seja, se o custeio posterior que a implantação do projeto gera pode ser comportado pelos órgãos públicos, uma vez que o intuito é de que esses projetos gerem legado para o território;
- Caráter de geração de legado;
- Sincronia ou complementaridade a outras políticas públicas e ações em andamento no município;
- Fortalecimento da capacidade institucional local, contribuindo para o fortalecimento do serviço público de forma sistêmica;
- Fortalecimento da capacidade financeira local - geração de economia aos cofres públicos (que pode ser direcionada para outras políticas) ou criação de oportunidade de desenvolvimento socioeconômico (sendo fator propulsor de atração de investimentos e/ou geração de renda);
- Contribuição para o desenvolvimento das vocações locais e/ou tem aderência à estratégia de desenvolvimento em curso para o território.

A partir da realização das duas etapas de participação popular e da aplicação e critérios supracitados, os Compromitentes deliberaram, até maio de 2023 - período de elaboração do presente artigo, pela definição de 132 projetos para a região atingida, sendo:

- 30 projetos para o município Brumadinho, sendo um projeto definido a partir da Consulta específica para PCTs;
- 93 projetos definidos para os outros 25 municípios atingidos – sendo 3 a 5 projetos para cada município, a depender da compatibilidade entre os valores das iniciativas e os valores descritos na tabela acima. Dentre esses 93 projetos, 15 foram deliberados a partir da Consulta Popular específica para PCTs;
- 9 projetos regionais – contemplados projetos comuns priorizados em mais de um município, na Consulta Popular realizada em 2021, e cuja execução em conjunto garantirá melhor viabilidade de implementação, com a possibilidade de ganhos de escala nas contratações e aquisições a serem realizadas e de financiamento compartilhado entre os municípios contemplados.

Durante o processo de detalhamento, para os projetos definidos após a Consulta, constatou-se que seria importante o desdobramento de algumas iniciativas. Tendo em vista que muitas das propostas encaminhadas a partir dos territórios apresentavam objetivos amplos, apenas com o amadurecimento do processo de planejamento foi possível organizar de forma mais adequada o escopo das ações contidas nas iniciativas deliberadas pelos Compromitentes. Dessa forma, os 132 projetos definidos culminaram em um portfólio de 170 projetos para a região atingida: 102 projetos para o Anexo I.3; 31 iniciativas para o município de Brumadinho; e 37 projetos enquadrados no eixo de projetos regionais. Entre estes, a maioria trata-se de obras - reformas, construções, retomada de obras inacabadas, pavimentações e projetos de infraestrutura urbana. Há, ainda, projetos que envolvem a aquisição de equipamentos, bem como o fortalecimento das equipes que atuam nos serviços públicos locais.

Após definidos, os projetos foram divulgados prontamente às prefeituras envolvidas e ao público externo. A lista completa de projetos, bem como, os critérios utilizados para concepção do portfólio de projetos e as informações sobre as próximas etapas foram disponibilizados no portal do Comitê Gestor Pró-Brumadinho e nas redes das instituições Compromitentes. Seguindo as etapas previstas no Acordo Judicial, os projetos definidos pelos Compromitentes são encaminhados à Vale S.A. para detalhamento.

No caso dos projetos designados a partir da Consulta específica para PCTs, antes que estes sigam para esta etapa sob responsabilidade da mineradora, os povos e comunidades tradicionais podem elaborar um documento orientativo para cada projeto, de modo a registrar as principais informações necessárias para subsidiar o processo de detalhamento realizado pela empresa. Nesse sentido, ressalta-se que a consulta específica de PCTs, considerada como “segunda Consulta”, se encontra na fase supracitada de elaboração de documento orientativo no momento de elaboração do presente artigo. Já os primeiros projetos definidos após a “primeira Consulta”, a qual esteve direcionada aos cidadãos dos 26 municípios atingidos, se encontram nas fases posteriores de detalhamento de projetos, bem como, de execução.

O detalhamento, conforme previsto no Acordo, consiste na elaboração de um documento de planejamento do projeto, com a previsão dos principais atributos deste: escopo, cronograma, custos estimados, riscos previstos, resultados esperados, análise de viabilidade técnica e financeira e contrapartidas municipais. A partir do recebimento da comunicação formal dos Compromitentes com a listagem dos projetos definidos, a empresa Vale tem 90 dias para apresentar o documento de detalhamento de cada projeto, prorrogáveis por até outros 180 dias desde que justificado e aprovado pelos Compromitentes.

No transcorrer do processo de detalhamento de projetos que já passaram por tal fase verificou-se que para que fosse possível materializar tais projetos definidos pela Consulta e para que o processo de detalhamento fosse efetivo, ainda que no âmbito da obrigação de fazer da Vale, as orientações técnicas e metodológicas do poder público a partir de realização de agendas junto as prefeituras municipais e órgãos estaduais deveriam ocorrer, e com o tempo tiveram que ser intensificadas por serem fundamentais para o processo. Tal situação ocorre na medida em que o poder público é receptor por excelência de políticas públicas e detentor do know-how de execução de tais projetos da mesma natureza, enquanto a empresa que tem a obrigação pela execução, não possui expertise no assunto.

Nesse sentido, para que estes projetos sejam realmente propulsores de legado nos territórios atingidos e não fossem feitos conforme o mero entendimento da mineradora, mas sim de acordo com o interesse público, o poder público local precisa estar alinhado quanto à lógica de implementação e manutenção futura dessas ações, de forma que, mesmo que não sejam signatárias do Acordo, as prefeituras atuam junto à Vale na construção do detalhamento, acompanhando a lógica de execução e garantindo a observância das premissas de cada política pública, das especificidades locais e do histórico de políticas já existentes.

Quando o detalhamento dos projetos é concluído, a Vale encaminha formalmente aos Compromitentes e o documento segue para a Auditoria Socioeconômica, de modo que esta possa avaliar se o desenho do projeto está adequado, se as orientações técnicas e metodológicas indicadas pelo poder público estão contempladas e se os custos e prazos apresentados pela Vale são compatíveis com os parâmetros de mercado. A partir do parecer da Auditoria, os Compromitentes podem aprovar ou reprová-lo o início do projeto ou encaminhá-lo à Vale S.A. para readequação.

4.2 O pacote extraordinário de projetos socioeconômicos

Todo o processo descrito no item anterior se refere ao fluxo ordinário de execução de projetos socioeconômicos estabelecido pelo Acordo Judicial. Diante das etapas participativas previstas no fluxo ordinário e o tempo para concretização destas, desde o início da implantação do Acordo Judicial, sabia-se que o primeiro ano de execução do Acordo seria destinado à priorização e desenho destas iniciativas, sem que a execução pudesse ser iniciada de imediato. Nesse cenário, serviços públicos altamente impactados pelo desastre nos territórios atingidos poderiam ser ainda mais sobrecarregados e comprometidos em função das etapas previstas na estratégia de reparação adotada ordinariamente.

Assim, a partir de diagnósticos realizados pelo poder público estadual e dos projetos propostos pelas diferentes secretarias técnicas temáticas já previstos no texto do Acordo, foram definidos pelos Compromitentes ações de fortalecimento dos serviços públicos que seriam imediatamente detalhadas e implementadas pela Vale, nas áreas de saúde, desenvolvimento social e agricultura, pecuária e abastecimento.

A partir de tratativas favoráveis entre Compromitentes e compromissária, foi construído um pacote de projetos, em um fluxo extraordinário de execução, o qual contaria com um valor máximo de 15% dos recursos totais previstos para os 26 municípios, distribuídos conforme os mesmos critérios de divisão recursos estabelecidos no Anexo I.3 e no Anexo I.4 a serem destinados a projetos em cada um dos municípios atingidos. O pacote foi constituído por 18 projetos, sendo 7 projetos no Anexo I.4, 10 projetos do Anexo I.3 e um projeto de caráter regional. Somado aos projetos definidos após o processo de Consulta Popular, até maio de 2023, foram definidos para região atingida 188 projetos.

Os projetos do pacote extraordinário, também denominado “Pacote de Respostas Rápidas” foram subsidiados pelas orientações dos órgãos públicos estaduais que capitaneiam as políticas públicas das três áreas supracitadas e foram apresentados às prefeituras em reuniões técnicas e às pessoas atingidas em reunião virtual aberta, logo após a assinatura do Acordo Judicial. No final de 2021, após análise realizada pela Auditoria Socioeconômica, dos detalhamentos apresentados pela Vale para os primeiros projetos do Pacote de Respostas Rápidas, em janeiro de 2022, os Compromitentes, pautados pelo parecer da Auditoria, aprovaram o início dos primeiros projetos.

4.3 As primeiras entregas para fortalecimento dos serviços públicos

Os primeiros projetos de reparação previstos no âmbito do fluxo “extraordinário” iniciaram em janeiro de 2022, conforme exposto anteriormente, e após cinco meses seguintes, em junho do mesmo ano, foi dado início aos primeiros projetos definidos após o processo de Consulta Popular, de forma que, até maio de 2023, 61 projetos de reparação socioeconômica foram iniciados na região atingida. Entre estes, 15 em Brumadinho, 31 nos municípios da Bacia do Paraopeba e 15 iniciativas regionais.

Após o início de tais projetos, 2 anos após a celebração do Acordo Judicial, diversas entregas foram realizadas nos municípios atingidos, propiciando significativo fortalecimento e melhoria dos serviços públicos ofertados.

Entre as entregas já realizadas, grande parte estão vinculadas fortalecimento dos serviços de saúde, temática mais priorizada na Consulta Popular, cabendo o destaque para as seguintes: entrega de mais 50 mil equipamentos para fortalecimento do Complexo Hospitalar de Brumadinho, principal equipamento de saúde do município que inclui hospital municipal, maternidade, centro de especialidades, centro de Imagens, laboratório de análises clínicas e Unidade de Pronto Atendimento (UPA); repasse de R\$ 393 milhões para contratação de mais de 600 profissionais da área de saúde e assistência social nos municípios atingidos, sendo R\$ 261 milhões destinados para Brumadinho; reestruturação de 18 salas de urgência para atendimento de saúde por meio da entrega de mais de 1.500 novos equipamentos, insumos e utensílios.

Outros importantes avanços nos projetos de saúde foram obtidos, como: início do projeto de aquisição de equipamentos para realização de exames do município de Abaeté e Pompéu; aquisição de equipamentos e de veículos para fortalecimento das políticas públicas de saúde e saneamento no município de Biquinhas e São Gonçalo do Abaeté; elaboração de projetos executivos da obra do Hospital Dr. Pacífico Mascarenhas no município de Caetanópolis, da obra da Unidade de Pronto Atendimento de Curvelo e da obra de construção, reforma e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS) do município de Maravilhas. Estão previstas construções e reformas de 30 unidades de saúde, sendo contemplados centros de saúde, UPAs e hospitais e ainda entregas de mais de 60 mil equipamentos, aquisição de veículos e ampliação de exames. Tais entregas já realizadas, bem como as previstas de serem realizadas no decorrer dos próximos anos, propiciarão aos municípios atingidos promover melhorias e ampliação dos serviços de saúde prestados, setor que, conforme diagnósticos realizados, foi amplamente impactado com os efeitos gerados após o desastre.

Além do tema de saúde, importantes entregas para o fortalecimento da agricultura local, setor também fortemente impactado pelo rompimento, tais como: entrega de 86 kits-feiras, com mais de 8.000 itens, permitindo melhoria e ampliação da venda de produtores rurais; oferta de cursos de capacitação para produtores rurais nos 25 municípios; entrega de 74 máquinas para manutenção, melhorias e recuperação de estradas rurais e realização de cursos de capacitações para as prefeituras; apoio à 60 produtores rurais de Brumadinho, contando com a realização de 7 feiras para fomento à comercialização e à geração de renda; 5.980 horas de assistência técnica aos produtores ofertadas, instalação de placas fotovoltaicas, entre outros. No tema de infraestrutura, avanços foram obtidos para realização das obras regionais de rodovias importantes na região atingida, como por exemplo, o início da obra de pavimentação do trecho São José da Varginha - Esmeraldas (MG - 060) e a assinatura do contrato pavimentação do trecho Papagaios - Pompéu (MG-060).

5. Considerações finais

O presente trabalho buscou descrever o processo de realização das ações previstas no Acordo Judicial para fortalecimento dos serviços públicos na região atingida pelo rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho, elucidando seus desafios e potencialidades para o desenvolvimento dos territórios afetados pelo desastre. Tendo em vista que alguns desses projetos já se encontram definidos e alguns deles, em execução, também foi realizado um balanço do programa de reparação socioeconômica, dois anos após a assinatura do Acordo de Reparação.

Neste processo, ficou claro que a capacidade institucional dos municípios está diretamente relacionada à sua governabilidade e, conseqüentemente, à qualidade da gestão pública dos órgãos locais e ao conjunto de estratégias de gestão social que garantam a eficácia das decisões e a efetividade das ações adotadas. Diante disso, percebe-se o desafio eminente do processo de detalhamento das iniciativas priorizadas, uma vez que esta é uma etapa que depende preminentemente da organização técnico-administrativa das prefeituras e organizações locais.

Para além de toda a complexidade inerente ao processo de reparação previsto no Acordo Judicial, fica evidente que a fragilidade estrutural dos municípios, assim como a capacidade de organizar as demandas da população e sistematizá-las de forma coesa nos momentos de detalhamento torna-se mais um ponto a ser pensado e superado. Cabe ainda destacar que no que diz respeito às entregas realizadas e as entregas que estão previstas de serem concretizadas nos próximos anos, é fundamental e esperado que os municípios se preparem para realizar a manutenção dos equipamentos e da continuidade aos serviços implantados, considerando que a geração de legado aos territórios atingidos é um dos objetivos almejados na execução dos Anexos I.3 e I.4.

Nesse sentido, a capacidade institucional local assume também um fator determinante na garantia de que estes projetos de fato contribuam para o desenvolvimento socioeconômico local, sendo importante que os municípios estejam atentos à revisão de processos na Administração Pública; ao fortalecimento de habilidades, capital técnico e tecnológico para as equipes municipais; à criação de estratégias de atração de investimentos e de geração de sincronia entre os projetos do Acordo em andamento e outras políticas públicas no território; à gestão do conhecimento; e à ampliação da capacidade de articulação institucional das próprias prefeituras.

Desta forma, os projetos devem se amparar na expertise dos órgãos públicos para que sejam concretizados com eficiência, legalidade e transparência. Ainda, os caminhos técnicos e jurídicos para o planejamento e a implementação dessas ações deverão ser construídos ao longo da execução do Acordo: o instrumento apresenta os ritos e macro etapas que norteiam a definição, o detalhamento e a execução dos projetos, mas entre o texto judicial e as atividades diárias realizadas para que a reparação se materialize, há espaço para tomadas de decisão diversas, que perpassam alinhamentos diários entre as instituições Compromitentes, prefeituras e a empresa poluidora.

Em paralelo à esta análise é essencial considerar que grande parte da execução dos projetos será realizada pela Vale, cuja expertise se dá pela mineração e não pelo empreendimento em obras ou quaisquer ações de interface com a dinâmica da política pública. Dessa forma, via de regra a conjuntura prevista pelo Acordo deflagra uma empresa mineradora executando projetos de fortalecimento do serviço público. Logo, é essencial que, dentro das atribuições que lhes compete, as instituições comprometidas sejam capazes também que garantir orientações ao poder público municipal, além de estar em constante alinhamento junto à auditoria externa diante das instruções para verificação das entregas realizadas.

Diante do exposto, destaca-se que este trabalho apresenta como limitação o cenário ainda em andamento da execução do Acordo Judicial. Contudo, as lições aprendidas até o momento ilustram um caso de complexas ações de articulação institucional, notadamente por se enquadrarem em um contexto de resposta a um desastre. Os desafios encontrados nesse contexto puderam ser enfrentados, inegavelmente, pelo fato de que as soluções encontradas pelos Compromitentes e pela equipe do Comitê Pró-Brumadinho, buscaram acolher as diferentes perspectivas dos diversos atores envolvidos, em um intenso trabalho de escuta e conciliação.

No escopo deste trabalho não foi possível analisar as peculiaridades, os efeitos e os pontos críticos do processo de execução das iniciativas, uma vez que a grande maioria delas ainda se encontra em estágio de revisão, pela Vale S.A. ou análise, pela auditoria socioeconômica independente. Nesse sentido, vislumbra-se uma possível agenda de pesquisa futura, voltada para a realização das políticas públicas, que neste caso, adquirem camadas adicionais de complexidade na medida em que envolvem uma multiplicidade de atores (Vale S.A., auditoria, município, comunidades, órgãos estaduais e comprometidos). Após a realização integral do processo de execução, a experiência poderá ser analisada a partir de aspectos mais concretos, possibilitando indicar os principais desafios e oportunidades constatados.

Referências

- Creswell, John W (2014), "Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens", em Editora penso, 3. ed., Porto Alegre, Brasil.
- Cruz, Maria do Carmo Meirelles et al (2011), "Gestão pública no estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico". In: Veloso, João Francisco Alves et al. (Orgs.). Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras, Ipea, Brasília, DF, 2011, pp. 87-140.
- Fernandes, Fabiana Silva (2016), "Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública".
- Gil, Antonio Carlos (1999), "Métodos e técnicas de pesquisa social", em Editora Atlas, São Paulo, Brasil.
- Luambo (2012), "Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites", <https://periodicos.fundaj.gov.br/TPD/article/view/944/665>, 10-05-2023.
- Patton, Michael Quinn (2002), "Qualitative Research & Evaluation Methods", em Sage Publications, 3rd edition, Inc. California, Estados Unidos da América.
- Pedone, Luiz (1986), "Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas", em FUNCEP, Brasília.
- PMI (2021), "A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)", 7ª ed, Project Management Institute Inc.
- Silva, Edna Lúcia da. (2005), "Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação", em UFSC, 4 ed., Florianópolis, Brasil, https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf, 10-05-2023.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2021), "Construindo Cidades Resilientes (MCR2030)", <https://mcr2030.undrr.org/>, 9-07-2023.
- Yin, Robert (2014), "Estudo de caso", em Planejamento e métodos, 5ed., Editora Bookman, Porto Alegre, Brasil.
- Yin, Robert (2016), "Pesquisa Qualitativa do início ao fim", em Editora Penso, 1ed., Porto Alegre, Brasil.

Resenha biográfica

Giovanna Lunardi Toledo. Especialista em Gestão de Projetos pela Universidade de São Paulo (2022) e bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (2019). É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2020 e atua no Núcleo de Projetos de Reparação Socioeconômica do Comitê Gestor Pró-Brumadinho, vinculado ao Gabinete Adjunto da Secretaria de Planejamento e Gestão.