

Política nacional de segurança de barragens na agenda de governo: análise a partir do modelo de multiple streams.

Autoria

JONES NOGUEIRA BARROS - jonesbarros1@hotmail.com

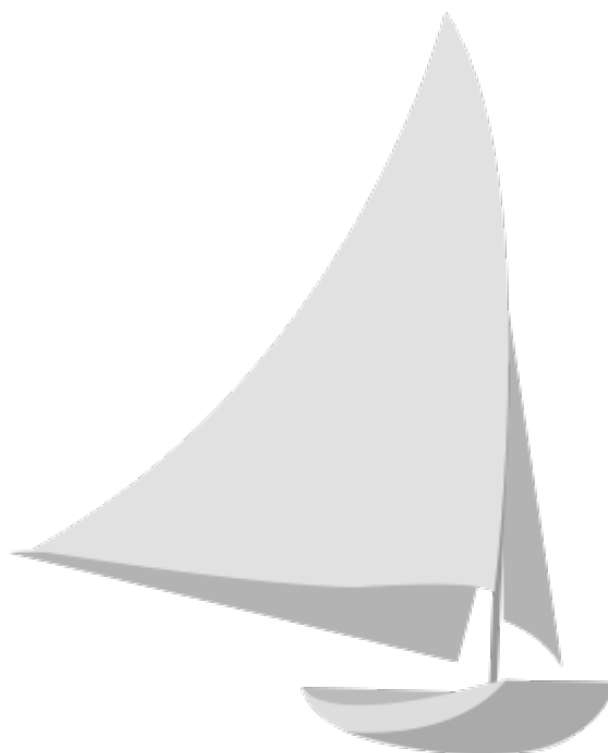
Mestr e Dout em Admin - PPAD/UNAMA - Universidade da Amazônia

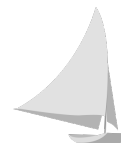
Zilma BORGES DE SOUZA - borgeszilma@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin de Empresas / Univ Mackenzie

Resumo

.O artigo objetiva verificar a partir de que momento a questão das barragens de rejeitos de minérios passa a constituir a agenda dos governos e institucionaliza-se pelas diretrizes nacionais. Para tanto, faz-se uma revisão documental e uma análise do processo de formulação de política pública com base no modelo de Multiple Streams (Modelo de Múltiplos Fluxos), desenvolvido por Kingdon (2003). O argumento aqui desenvolvido é o de que abriu-se uma “janela de oportunidade”, pela convergência dos fluxos (problemas, soluções, político) tratados por Kingdon (2003), fazendo com que os problemas causados pelas barragens de rejeitos de minérios integre à agenda de governo a nível nacional. Conclui-se que os problemas das barragens de rejeitos não estão na elaboração de uma nova política, mas sim na sua efetividade e no envolvimento dos atores locais nos processos de elaboração e acompanhamento da política.





Política nacional de segurança de barragens na agenda de governo: análise a partir do modelo de multiple streams.

Resumo: A preservação do meio ambiente em escala global sempre esteve na pauta das discussões governamentais e não governamentais, pela necessidade do modelo de desenvolvimento econômico sustentável. O artigo objetiva verificar a partir de que momento a questão das barragens de rejeitos de minérios passa a constituir a agenda dos governos e institucionaliza-se pelas diretrizes nacionais. Para tanto, faz-se uma revisão documental e uma análise do processo de formulação de política pública com base no modelo de Multiple Streams (Modelo de Múltiplos Fluxos), desenvolvido por Kingdon (2003). O argumento aqui desenvolvido é o de que abriu-se uma “janela de oportunidade”, pela convergência dos fluxos (problemas, soluções, político) tratados por Kingdon (2003), fazendo com que os problemas causados pelas barragens de rejeitos de minérios integre à agenda de governo a nível nacional. Conclui-se que os problemas das barragens de rejeitos não estão na elaboração de uma nova política, mas sim na sua efetividade e no envolvimento dos atores locais nos processos de elaboração e acompanhamento da política.

Palavra-chaves: segurança de barragens; política pública; agenda de governo

1 Introdução

Considerado um dos eventos mundiais de relevante importância entre os presentes, a Conferência Rio +10, realizada em 26 de maio a 29 de agosto de 2002, em Johannesburgo, contou com representantes de governos de mais de 150 países que se reuniram para discutir o meio ambiente global e as necessidades de desenvolvimento.

Em seu documento final, a Conferência considerou a mineração como uma atividade fundamental para o desenvolvimento econômico e social de muitos países, tendo em vista que os minerais são essenciais para a vida moderna. Contudo, o respeito aos direitos humanos básicos, proteção ao meio ambiente e utilização equilibrada dos recursos naturais são pontos importantes do documento e aponta para o desafio que tem as nações em promover um desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a atividade de mineração remonta desde o período colonial e mantém sua força no século 21. Aliado à indústria extrativista, ela representa 4% do Produto Interno Bruto (PIB) e contribui com 25% do saldo comercial brasileiro, segundo o Ministério de Minas e Energia. Foram exportados US\$ 46,4 bilhões em 2017, com um superávit de US\$ 23,4 bilhões (IBRAM/2018).

A atividade de mineração, no Brasil, contribui de maneira significativa para a economia, porém, as externalidades provocadas pelo desenvolvimento da atividade, ainda são evidentes e criam conflitos nas comunidades locais.

Dentre as externalidades provocadas pela atividade de mineração no país está o rompimento das barragens de rejeito de minérios em Mariana e Brumadinho, ambas no estado de Minas Gerais, está última, com danos ambientais e sociais imensuráveis, pela morte de dezenas de trabalhadores e moradores da comunidade do entorno.



O artigo objetiva verificar a partir de que momento a questão das barragens de rejeitos de minérios passa a constituir a agenda dos governos e identificar que ações foram realizadas, do nível macro ao micro.

O estudo utilizou revisão documental a cerca da política nacional de segurança de barragens no país e faz uma análise do processo de formulação da política pública com base no modelo de Multiple Streams (Modelo de Múltiplos Fluxos), desenvolvido por Kingdon (2003) e focaliza a decisão governamental acerca da mudança no sistema de monitoramento das barragens de rejeitos em todo o país.

O artigo está estruturado em duas partes. A primeira trata da política nacional de segurança de barragens no Brasil. A segunda apresenta a análise do problema das barragens de rejeitos a partir do modelo de multiple streams, além desta introdução e considerações finais.

2 A Política Nacional de Segurança de Barragens no Brasil

No Brasil, a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) e o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) estão regulamentados pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. A referida Lei estabelece a regulamentação e aplica-se as barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais.

Na análise documental da Lei 12.334, verifica-se que os objetivos da PNSB estão relacionados intrinsecamente a questão da segurança, fato que possibilita inferir que a construção de barragens implica em risco ambiental e social, em especial do tipo a montante, o mais implementado pelas mineradoras no país. A figura 1 apresenta os objetivos da PNSB adotado no Brasil.

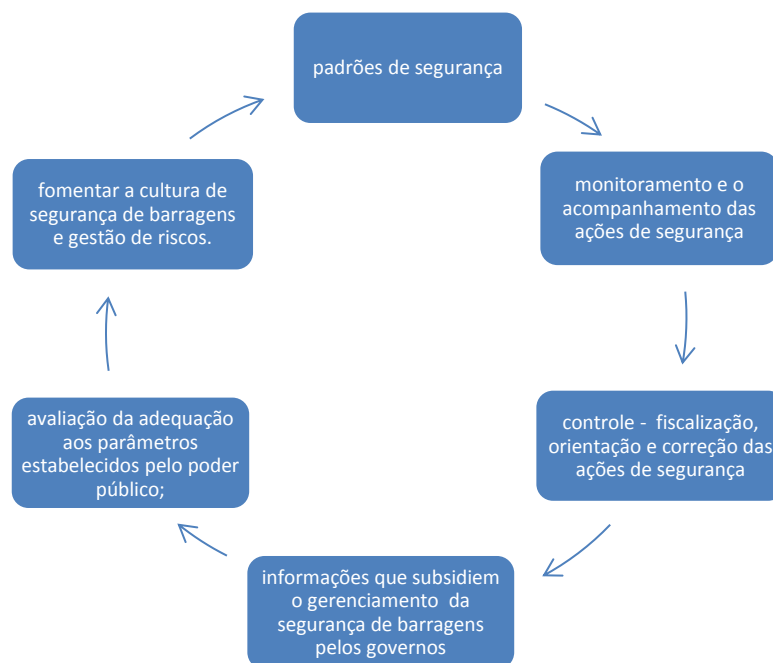
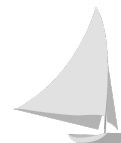


FIGURA 1- Objetivos da PNSB adotado no Brasil

Fonte: BRASIL (2010)

As questões de segurança das barragens tratadas nos objetivos da PNSB estão relacionadas aos fundamentos e fiscalização e atribui que a mesma deve ser considerada nas suas fases de



planejamento, projeto, construção, primeiro enchimento e primeiro vertimento, operação, desativação e de usos futuros.

A avaliação de segurança de barragens é feita por meio de inspeções periódicas para identificação de anomalias estruturais e funcionais do barramento e de suas estruturas auxiliares. Essa avaliação é o principal instrumento para auditoria e prevenção de possíveis acidentes, porém, ela só se torna eficaz se acompanhada de testes regulares para assegurar o comportamento correto e o bom funcionamento, dentre outros, de sensores de pressões internas, estáticas e hidráulicas da barragem – os “piezômetros”. Também são necessárias auditorias independentes para assegurar que os instrumentos estão funcionando e os dados gerados sejam confiáveis e representativos da situação real do barramento.

A responsabilidade dos diversos atores como os agentes públicos (União, Estados e Municípios), as empresas empreendedoras é imprescindível para que os objetivos da PNSB sejam efetivados e garanta qualidade de vida socioambiental e evitaria tragédias como as que ocorreram em Brumadinho (MG).

A PNSB faz referencia a importância da promoção de mecanismos de participação e controle social, bem como da publicização (TENÓRIO, 1997) e do estímulo a participar, direta ou indiretamente, das ações preventivas e emergenciais. No entanto, informações divulgadas pelos meios de comunicação de massa no país revelam que os dados técnicos produzidos pelos instrumentos (Artigo 6º) da PNSB, não eram publicizados ou tinham como base laudos de consultoria de empresas contratadas pelos empreendedores, com possível negligenciamento da realidade de tais barragens.

A PNSB estabelece os instrumentos para garantir a segurança das barragens no país, a saber: i) o sistema de classificação de barragens por categoria de risco e por dano potencial associado; ii) o Plano de Segurança de Barragem; iii) o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB); iv) o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima); v) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; vi) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais; vii) o Relatório de Segurança de Barragens.

Veesaert et al (2005) ressalta que a questão da segurança das barragens no Brasil foi questionada desde 2003, pois não existia lei específica que tratasse da questão, fato que revela o descaso das autoridades competentes, considerando-se a existência de grande número de barragens, em especial as barragens de rejeitos de minérios, em virtude da intensa exploração dessa atividade no país.

Veesaert et al (2005) observa que desde 2003 começou tramitar no Senado Federal o Projeto de Lei 1.181 de 2003, o qual tratava da Responsabilidade Legal, envolvendo o Proprietário da Barragem e o engenheiro responsável pela atividade de segurança. Em 2004, o Projeto 4.038 sugeria a contratação de seguro obrigatório contra o rompimento de barragens.

O exame da Lei 12.334, de 20 de setembro de 2010, não faz menção as sugestões que tratavam os dois projetos de lei observados por Veesaert et al (2005), ainda que sejam questões de relevância imprescindível à garantia de vida dos trabalhadores e de comunidades no entorno dos grandes projetos instalados no Brasil.



3 O problema das barragens de rejeitos e sua análise a partir do modelo de multiple streams

Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores das políticas e transformam-se em políticas públicas? Essas questões constituem o ponto central de “Agendas, alternatives and public policies” de Kingdon (2003).

Kingdon (2003) atribui que uma agenda governamental é uma relação de temas que são alvos de atenção de governos e de funcionários ao seu redor em um determinado momento histórico. Suas ideias embora resultantes da análise sobre as políticas do governo americano na área da saúde e de transporte podem ser aplicadas em diversos estudos de agendas especializadas como os barramentos de rejeitos de mineração e outros.

Kingdon (2003) compreende as políticas públicas como conjuntos formados por quatro processos: i) estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; ii) formação de alternativas para a formulação de políticas públicas, de modo que possam ser feitas escolhas; iii) escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; iv) implementação da decisão.

Ressalta-se que a análise do modelo de Kingdon (2003) levará em conta os dois primeiros processos dentre os quatro apresentados, denominados de pré-decisórios.

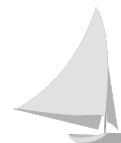
Foca-se, nesta pesquisa, o momento de construção da agenda da política pública. O modelo elaborado por John W. Kingdon (2003) considerado adequado por permitir a análise dos momentos de “pré-decisão” e de “decisão”, isto é, a seleção dos problemas e a escolha das alternativas de políticas que se constituem em objeto do processo decisório.

Na busca pela compreensão de como algumas questões passam a integrar a agenda e a serem consideradas pelos formuladores de políticas, Kingdon (2003) ao estudar o governo norte-americano as denomina como uma “anarquia organizada”, a qual é influenciada por três fluxos decisórios: problemas (problems), soluções ou alternativas (policies) e política (politics).

A Figura 03 abaixo mostra o modelo desenvolvido por Kingdon.



Fonte: Kingdon (2003)



Os três fluxos em momentos convergem, possibilitando mudança e possibilitando que um dado problema tenha acesso à agenda.

3.1 O problema

No primeiro fluxo do modelo proposto por Kingdon (2003) examina-se de que forma as questões são reconhecidas como problemas e porque determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental.

A resposta está tanto nos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações, assim como nas formas que as situações foram definidas na condição de problemas. No que tange aos meios a informar aos atores sobre situações-problema, Kingdon (2003) os define a partir de três mecanismos:

a) indicadores sistemáticos, como custos da assistência médica, mortalidade infantil, desemprego etc;

b) eventos como crises e desastres (epidemias, questões orçamentárias, de segurança etc);

c) por feedback sobre o funcionamento dos programas já existentes, ou por denúncias feitas ao congresso;

Kingdon (2003) ressalta que existem diferenças entre situações e problemas. Diariamente enfrenta-se nas cidades várias situações que causa transtornos, mas que não chegam a constituir um problema na agenda de governos. As situações passam a constituir problema quando as pessoas concluem que precisam fazer algo para mudar. Assim uma situação é definida como problema considerando três maneiras:

a) situações que colocam valores importantes e passam a ser problema;

b) situações quando comparadas com outros países ou regiões;

c) a classificação de uma situação que se faz necessária a determinados setor da sociedade, pode-se constituir em outro problema;

Portanto, as situações podem se destacar entre os formuladores de políticas, transformando-se em problemas, para posteriormente alcançar a agenda governamental. As agendas de governo não apenas definem os problemas, mas podem fazer com que desapareçam. Kingdon (2003) define quatro aspectos importantes nesse processo:

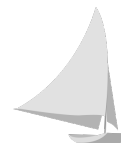
a) o governo pode tratar o problema ou não, fazendo que outras situações passem a constituir a atenção das pessoas ou pela perda de confiança na resolução, o que faz que as pessoas desistam de investir seu tempo;

b) as situações que chamaram a atenção podem mudar pela mudança de indicadores ou pelo surgimento de outra crise que demandem maior atenção;

c) as situações fazem com que as pessoas se acostumem com o problema ou criem novos rótulos;

d) outras situações surgem e coloquem de lado antigos problemas;

Para um problema se constituir em agenda de governo, uma trama de debates, competições e jogos de interesse de diversos setores da sociedade emergem. Muitas vezes o governo investe



recursos nas autoridades com o objetivo de convencê-las de que tal situação é um problema social e, passem, portanto, a considerá-la em sua agenda, constituindo-se assim uma política pública.

3.2 As soluções

No segundo fluxo – policy stream, Kingdon (2003) ressalta em seu modelo que se refere ao conjunto de alternativas e soluções (policy alternatives) disponíveis para os problemas.

Kingdon (2003) considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. O autor afirma que as pessoas não necessariamente resolvem problemas, elas geralmente criam soluções e procuram problemas possíveis de apresentar suas soluções, as quais na maioria das vezes não são consideradas pelos decisores da política.

Kingdon (2003) compara a geração de alternativas e soluções pelo modelo de multiple streams em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (policy communities) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (policy primeval soup).

As ideias enfrentam um processo intenso de competição, sendo que algumas sobrevivem intactas, outras convergem em novas propostas, outras ainda são descartadas.

Importa observar que as ideias são analisadas, considerando alguns aspectos:

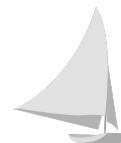
a) viáveis do ponto de vista técnico e de custeio, essas geralmente sobrevivem;

b) representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

Considerando os aspectos apresentados, as ideias possíveis constituem as alternativas que emergem a partir participação do processo decisório. Kingdon (2003) atribui que as comunidades geradoras de alternativas (policy communities) são bastante diversificadas, o que implica um processo intenso e competitivo de alternativas. Essas comunidades são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (policy area), por isso o consenso em torno de uma alternativa não seja tão fácil.

O consenso em torno de uma proposta viável faz com que ela seja difundida em diferentes fóruns na busca de apoio e sensibilização dos diversos atores, das comunidades de políticas (policy communities) e do público em geral, como forma de pressão e garantia de serem consideradas no processo decisório.

Kingdon (2003) considera que o processo de difusão tem um efeito multiplicador (bandwagon), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas (policy stream) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram à competição no processo de seleção.



3.3 A política

O terceiro fluxo do modelo proposto por Kingdon (2003) é composto pela dimensão da política (political stream). De acordo com o pensador, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental:

a) o “clima” ou “humor” nacional (national mood), os participantes compartilham das mesmas ideias por um período, fator que pode favorecer as mudanças na política do país. O humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões, reforçando ou alterando as alternativas de agenda.

b) mudanças na arena política resultante do processo eleitoral que trazem novos governos com novas configurações no legislativo e em toda estrutura burocrática, fator que pode contribuir para o fortalecimento de agendas já estabelecidas, modificá-la radicalmente ou abandoná-la pela preferencia de outras. Kingdon considera que o início de um novo governo é um momento de grandes possibilidades para as mudanças e criação na agenda.

c) combinação de vontade nacional com eleição é importante para formação de agenda que se constitui com maior força em comparação aos sugeridas por grupos de interesses.

Nesse fluxo, ao contrário do anterior, de alternativas (policy stream), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das ideias, no político (political stream) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação entre os grupos de interesses e os decisores da política.

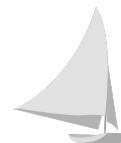
Kingdon (2003) ressalta que em determinado momento os três fluxos anteriormente tratados convergem gerando uma oportunidade de mudança, fazendo com que determinada questão passe a constituir a agenda.

3.4 Oportunidade de mudança a partir da convergência dos três fluxos: construção da agenda.

Kingdon (2003) explica que a oportunidade de mudança é resultado da convergência dos três fluxos: problemas, soluções e política. Em um dado momento há reconhecimento de um problema, uma solução é sugerida e as condições da arena política possibilitam que determinada situação ou questão passe a integrar a agenda.

Compreende-se, portanto, que as mudanças na agenda ocorrem quando da convergência dos três fluxos. Muito embora o autor atribua que são os fluxos de problema e o fluxo da política os determinantes para a oportunidade de mudança. O fluxo de alternativa ou solução definida pelas comunidades, só passa a integrar a agenda quando os problemas são reconhecidos e politicamente cria-se oportunidade de agenda. A despeito desse apontamento, ressalta que as comunidades são importantes para fazer pressão de modo que uma questão que conste na agenda se estabeleça de fato frente aos decisores e, então, transforme-se em política pública.

O processo de convergência dos fluxos, que resulta na criação da oportunidade de mudança, é possível pela janela de oportunidade da política, que é a oportunidade para os defensores de propostas encaminharem suas soluções preferidas ou chamar a atenção para problemas especiais. Essa janela, ou seja, a oportunidade aberta a determinadas iniciativas, apresenta-se e fica aberta por determinado período de tempo. Se não aproveitam as oportunidades, os participantes devem esperar um novo momento propício em que a próxima oportunidade surja (KINGDON, 2003).



Os empreendedores de políticas (policy entrepreneurs) influenciam fortemente esse processo. Ao defenderem interesses de grupos, agem e investem recursos de forma que possam influenciar a agenda decisória.

O modelo de Kingdon permite a compreensão do processo de convergência e janela de oportunidade que foi criado no Brasil, para que o problema do rompimento das barragens de rejeitos de minérios constituísse como agenda decisória na política de atividade mineral e suas externalidades.

3.5 Convergência entre problemas, soluções e dinâmica política: as externalidades da exploração de minérios na agenda governamental no Brasil

Neste aspecto observa-se que de acordo com Kingdon (2003) a questão das barragens de rejeitos de minérios na agenda governamental foi resultado do processo de convergência dos fluxos: problema, soluções e política, que criou a oportunidade de mudança, e pela janela de oportunidade que se abriu com o humor nacional, em virtude da gravidade do problema, fazendo com que essa externalidade integre a agenda decisória.

Importa ressaltar que os problemas que emergem pelos indicadores e constantes eventos (KINGDON, 2003), resultantes das externalidades da atividade de mineração no país, tendo como consequências os danos causados às comunidades locais, com comoção nacional, foram importantes para a atenção do novo governo que assume o poder e configura como justificativa à agenda.

Considera-se que a questão determinante para que as externalidades da atividade mineral, especialmente as barragens de rejeitos de minérios, integre a agenda de governo não apenas a nível federal, mas estadual e municipal, será o rompimento da barragem do feijão, localizada no município de Brumadinho, uma vez que há pouco tempo, o estado de Minas Gerais foi atingido pelo rompimento de uma barragem, também, de uma empresa do grupo Vale, destruindo a comunidade de Bento Gonçalves.

A partir dessa perspectiva analítica, observa-se que a atividade de mineração desenvolvida por grandes empresas, a exemplo da VALE, do papel do Estado na regulação e no monitoramento, passa a ser questionado por especialistas, trabalhadores, comunidades locais e setores da sociedade civil organizada, que exigem uma resposta imediata do Governo e da empresa, para minimizar os danos e evitar que novos eventos ocorram, não somente na região atingida, mas também, em outras regiões do Brasil onde estão localizadas barragens de rejeitos, conforme mostra a figura 1.

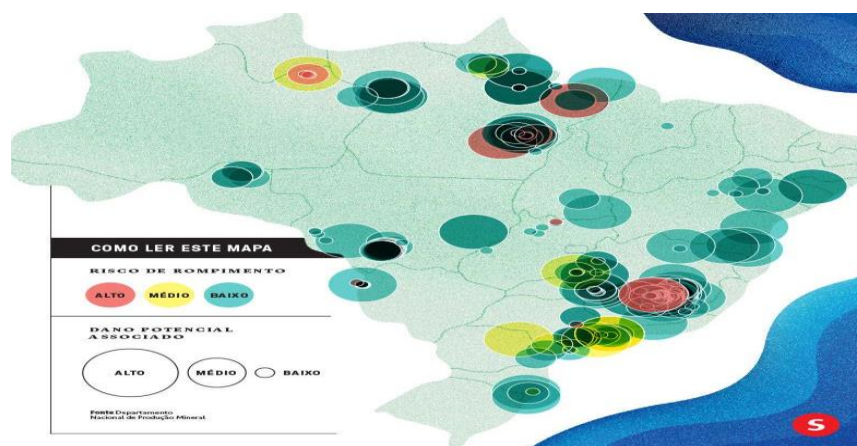
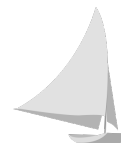


Figura 1 – Barragens de rejeitos no Brasil (DNPM, 2018)



Várias ações foram realizadas por parte do Governo Federal com intuito de acompanhar e fiscalizar as barragens de rejeitos de minérios, com efeitos para além da região atingida:

3.5.1 O Decreto nº 9.691, de 25 de janeiro de 2019

O Governo Brasileiro editou o Decreto n. 9691 de 25 de janeiro de 2019, o qual cria o Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar as atividades a serem executadas em decorrência da ruptura da barragem do Córrego Feijão, no Município de Brumadinho, Estado de Minas Gerais, e de suas repercussões na Bacia do Rio Paraopeba.

O Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre é composto pelos seguintes Ministros de Estado a saber: Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que o coordenará); da Defesa; da Cidadania; da Saúde; de Minas e Energia; do Meio Ambiente; do Desenvolvimento Regional; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Advogado-Geral da União.

O referido Decreto instituiu como órgão executivo do Conselho, o Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas a Desastre ocorrido na barragem do Córrego do Feijão, e suas repercussões na bacia do Rio Paraopeba, composto por um membro de cada representante do Conselho. Esse Comitê tem como objetivo acompanhar as ações de socorro, de assistência, de reestabelecimento de serviços essenciais aos afetados e de recuperação de ecossistema.

A participação de representantes do governo local e demais instituições foi limitada pelo referido Decreto, as quais poderão ser convidadas a acompanhar ou participar das reuniões do Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas a Desastre, porém, sem direito a voto. Tal limitação evidencia um modelo de gestão e regulação exclusivamente pelo poder público de cima para baixo (top-down), não garantindo que as decisões do Comitê levem em conta os reais interesses dos atores locais.

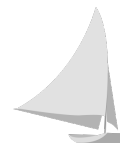
Para que se estabeleça a governança pública local, acredita-se que o modelo bottom-up é mais democrático e participativo, pois possibilita o envolvimento das partes interessadas no processo das decisões que lhes afetam. De fato, como nos mostra Oliveira (2006), o ideal do processo de planejamento é o da convergência dos dois modelos apresentados por Sabatier (1986).

3.3.2 Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019

O Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastres por meio Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019, recomendou ações e medidas de resposta à ruptura da barragem do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, Estado de Minas Gerais.

O exame de tal documento nos seus artigos 1º e 2º desvela que o Governo Federal recomenda aos órgãos e às entidades da administração pública federal que continuem a priorizar esforços para o pronto atendimento às vítimas diretas e indiretas da ruptura da barragem do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, e às suas repercussões na Bacia do Rio Paraopeba, bem como mobilizem recursos humanos e financeiros para esse fim. Dentre as ações de apoio financeiro está a liberação do FGTS aos trabalhadores e famílias vítimas da ruptura da barragem no município.

No artigo 3º da resolução em estudo observa-se que as ações vão além da região atingida e recomenda ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos que aprove imediatamente moção



para solicitar aos órgãos fiscalizadores, nos termos do disposto na Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, mais efetividade no acompanhamento e fiscalização das barragens existentes em todo o país.

O quadro 1 apresenta as ações contidas na Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019.

Ações contidas na Resolução
I - realizar imediatamente auditorias em seus procedimentos e revisar os atos normativos orientadores da fiscalização de segurança de barragens;
II - manter cadastro das barragens sob sua jurisdição, para fins de incorporação ao Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens - SNISB;
III - exigir dos empreendedores o cumprimento das recomendações contidas nos relatórios de inspeção e revisão periódica de segurança;
IV - exigir dos empreendedores o cadastramento e a atualização das informações relativas às barragens no SNISB;
V - realizar imediatamente fiscalização nas barragens sob sua jurisdição, de modo a priorizar aquelas classificadas como possuidoras de "dano potencial associado alto" ou com "risco alto".

QUADRO 1 – Ações contidas na Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019.

FONTE: BRASIL (2019)

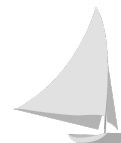
As ações sugeridas pelo Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastres tratam de atribuições do nível macro e micro ao determinar aos órgãos fiscalizadores federais e recomendar aos demais entes federativos que exijam dos agentes fiscalizados a atualização imediata de seus respectivos Planos de Segurança de Barragem, de que trata a Lei nº 12.334, de 2010, com vistas a resguardar a integridade dos trabalhadores e moradores próximos dos empreendimentos.

3.3.3 Resolução nº 2, de 28 de janeiro de 2019

Esta Resolução publicada pelo Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre tem como objetivo instituir o Subcomitê de Elaboração e Atualização Legislativa, para elaborar anteprojeto de atualização e revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.

O Subcomitê a exemplo do Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre, também, será coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e constituído por quatorze representantes de vários órgãos governamentais: ministérios, secretarias de governo e das Agências Nacional de Águas - ANA; Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Agência Nacional de Mineração – ANM, dentre outros.

O exame de tal resolução estabelece que representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal poderão ser convidados para participar de suas reuniões, porém, sem direito a voto, evidenciando características do modelo racionalista instrumental, cuja participação e decisão sobre as questões públicas centram-se no decisor político, sem qualquer menção a participação de representantes de governos estaduais, municipais e de representantes da sociedade civil, uma vez que se trata da revisão de uma política, cujas consequências afetam a vida de muitos brasileiros, daí a importância de ouvir os atores locais (CHAMBERS, 1994)



4 Considerações Finais

O modelo de Multiple Streams (Modelo de Múltiplos Fluxos), desenvolvido por Kingdon (2003) possibilitou compreender que abriu-se uma “janela de oportunidade”, resultante do rompimento da barragem de rejeitos de minérios no município de Brumadinho, pela convergência dos fluxos (problemas, soluções, político) e fez com que o problema das barragens de rejeitos no país integre a agenda dos governos que possuem tais barragens.

O exame em documentos de domínio público revelou que várias ações foram propostas pelo Governo Federal, com caráter instrumental normativo aos Estados e Municípios, para evitar que externalidades da atividade mineral cause mais danos aos trabalhadores e comunidades locais.

Verificou-se a criação do Subcomitê de Elaboração e Atualização Legislativa para elaborar anteprojeto de atualização e revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, contudo, pode-se inferir que os problemas das barragens de rejeitos não estão na elaboração de uma nova política, mas sim na sua efetividade, porém, ainda que seja elaborada uma nova Lei, o envolvimento dos atores locais nos processos de elaboração e acompanhamento da política é fundamental.

Referencias

BRASIL. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Diário Oficial da União. Brasília, 21 set. 2010.

_____. Decreto nº 9.691, de 25 de janeiro de 2019. Institui o Conselho Ministerial de Supervisão de Respostas a Desastre e o Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas a Desastre em decorrência da ruptura da barragem do Córrego Feijão, no Município de Brumadinho, Estado de Minas Gerais, e de suas repercussões na Bacia do Rio Paraopeba. Diário Oficial da União. Brasília, 25 jan. 2019.

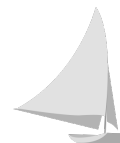
_____. Resolução nº 1, de 28 de janeiro de 2019. Recomenda ações e medidas de resposta à ruptura da barragem do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, Estado de Minas Gerais. Diário Oficial da União. Brasília, 28 jan. 2019.

_____. Resolução nº 2, de 28 de janeiro de 2019. Institui o Subcomitê de Elaboração e Atualização Legislativa, com o objetivo de elaborar anteprojeto de atualização e revisão da Política Nacional de Segurança de Barragens, estabelecida pela Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, 28 jan. 2019.

CHAMBERS, R. The origins and practice of participatory rural appraisal. World Dev, 22:953-969, 1994.

FARIAS, Carlos Eugênio Gomes. Mineração e meio ambiente no Brasil. Relatório do CGEE/PNUD, v. 76, p. 2, 2002.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies, 2. ed. Nova York: Longman, 2003.



OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. RAP, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. Journal of Public Policy, v. 6, n. 01, p. 21-48, 1986.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 2, n. 7, 1997.

VEESAERT, Chris et al. Segurança de barragem-questões de responsabilidade. 2005.