

## **Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF**

NOTA TÉCNICA Nº 22/2020/CT-PDCS/CIF

### **Aperfeiçoamento dos Indicadores dos Programas 06 e 36 acompanhados pela CT**

Programa 06 – Programa de comunicação, participação, diálogo e controle social

Programa 36 – Programa de comunicação nacional e internacional

---

#### **I - INTRODUÇÃO:**

---

O Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social, nomeado PG 06 pela Fundação Renova, configura-se como um programa multidisciplinar e transversal aos demais programas estabelecidos pelo TTAC, cujos processos consolidam-se em quatro pilares: Comunicação, Participação e Diálogo Social, Canais de Relacionamento e Ouvidoria. As Deliberações CIF nº 228, de 29 de novembro de 2018, e nº 272, de 23 de abril de 2019, aprovaram o referido programa com a ressalva de que “eventuais ajustes que se fizessem necessários no decorrer da implementação do Programa” deveriam ser observados, levando em conta o disposto na Notas Técnicas nºs: 09/2018/CTPDCS/CIF, 12/2018/CTPDCS/CIF e nº 13/2019/CTPDCS/CIF. E, a Deliberação nº. 230, de 29 de novembro de 2018, determina que seja organizado em até 180 dias Oficina com a participação de especialistas em construção de indicadores e/ ou monitoramento, membros da CT-PDCS, Assessorias Técnicas, pessoas atingidas, Auditoria Independente e equipes da Fundação Renova para aperfeiçoamento dos indicadores dos Programas acompanhados pela Câmara Técnica de Participação, Dialogo e Controle Social.

A referida deliberação deu ensejo a contratação pela Fundação Renova da empresa Move Social Consultoria, especializada no campo dos problemas ambientais e sociais para assessorar e conduzir o processo de aperfeiçoamento da formulação dos indicadores dos referidos programas acompanhados por esta Câmara Técnica.

**A presente Nota Técnica tem por objetivo avaliar os resultados do processo de aprimoramento dos indicadores do Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social (PG-06) e do Programa de comunicação nacional e internacional (PG 36) implementados pela Fundação Renova, realizado no período de 18 de setembro à 18 de**

## Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF

dezembro de 2019, conforme estabelecido pela Deliberação nº. 230, de 29 de novembro de 2018. Para efeito de análise ressaltamos que doravante passaremos a utilizar as nomeações PG 06 e PG 36 para designar os programas ao longo da análise.

### II – ANÁLISE

---

A Move Social apresentou Relatório preliminar das oficinas realizadas visando cumprir as determinações da Deliberação nº. 230, em dezembro de 2019, contendo a descrição da metodologia e demais procedimentos realizados para consecução da tarefa em mãos.

A participação social é uma das prerrogativas centrais do TTAC, definida nas cláusulas de nº. 8, 9, 11 e 59 a 72. O TAC-Gov por sua vez, tanto nos considerandos quanto nas cláusulas 1ª, 2ª, 3ª e 4ª, reforça e amplia o escopo da participação social, bem como altera o processo de governança previsto no TTAC, visando criar condições para participação social.

A definição do objeto do TAC-Gov traz claramente esta intenção nos seguintes termos:

*CLÁUSULA PRIMEIRA. O presente ACORDO tem como objeto:*

*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.*

Vale ressaltar que o significado e níveis em que a participação é entendida e praticada no âmbito das relações entre o Estado e a Sociedade constitui objeto de uma longa tradição de estudos teóricos e análises empíricas no campo das ciências humanas e sociais, conformando já um amplo debate em torno de seu significado e práticas utilizadas.

Trata-se de um dos termos mais utilizados no vocabulário político, científico e popular da contemporaneidade. Diversos teóricos buscaram fundamentar o sentido atribuído à participação, sendo que não há consensos e sim disputas de sentido tanto no debate acadêmico como na esfera pública. Sobre este aspecto a contribuição de Lavallo (2011, p.33) é particularmente elucidativa.

*“Participação’ é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes*

## Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF

*teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos<sup>1</sup>.*

Fica claro, portanto, a partir da reflexão de um dos teóricos da atualidade, o qual tem se dedicado a precisar o significado do termo participação, que estamos diante de uma tarefa complexa cujos entendimentos são multidimensionais o que significa que para que possamos avançar em termos práticos na construção de indicadores, minimamente plausíveis, precisamos assumir explicitamente qual sentido que estamos atribuindo ao termo participação.

Esta tarefa perpassou todo o processo efetuado pelos diversos atores sociais e institucionais – membros da CT's, técnicos da Fundação Renova, peritos da Ramboll e da Fundação Getúlio Vargas, representantes de atingidos(as) de diversas localidades afetadas pelo desastre e membros de Assessorias Técnicas - que nas oficinas realizadas dedicaram-se a pensar sobre a questão de **como entender a noção de participação prevista no TTAC e de como operacionalizar indicadores capazes de medir esta participação?** Isto é, se a Fundação Renova, ao executar os programas socioambientais e socioeconômicos definidos no referido Termo, estaria levando em conta as determinações das cláusulas: nº. 8, inciso I, letra “f”; nº. 9, inciso II, nº. 11 e as cláusulas de nº. 59 a 72 que detalha o estabelecido nas cláusulas nº. 8, 9 e 11, e posterior ampliação de escopo para todos os programas do TTAC e **aprimoramento dos mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas.**

Sobre a noção de participação a cláusula nº. 11 traz o entendimento atribuído ao termo pelos atores responsáveis pela formulação e pactuação do TTAC, conforme segue:

*CLÁUSULA 11: 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*

---

<sup>1</sup> LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.) Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43

## Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF

*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 (grifos nossos).*

Embora o TTAC não precise em nenhuma cláusula em que nível a participação deva se dar e também não traz claramente como ela deva ser operacionalizada, é possível extrair da cláusula 11, que tal entendimento abarca dimensões de transparência e disponibilização das Informações pela Fundação Renova, por um lado, e de compreensão e grau de entendimento da população atingida, por outro, como **requisito essencial à efetiva participação dos atingidos(as)**, seja individualmente seja coletivamente, em todas as etapas e fases decorrentes da execução dos programas socioeconômicos previstos no Acordo. O TAC-Gov complementa este entendimento ampliando a participação social para todos os programas previstos, bem como cria mecanismos para aperfeiçoar a participação via Comissões Locais, Comissões Regionais e Assessorias Técnicas, além de definir assentos para participação social dos atingidos em diversas instâncias de governança instituídas a partir do TTAC.

Assim, além das duas dimensões explicitadas acima, pelo menos outras três compõem o escopo do sentido da participação, não explicitados na cláusula 11, mas que são condições *sine qua non* para que a participação se efetue nos moldes definidos na cláusula 11 e demais cláusulas referidas tanto no TTAC quanto no TAC-Gov. Estas outras dimensões, **com o auxílio das oficinas realizadas**, puderam ser mais bem compreendidas e explicitadas, e desse modo consideradas. São elas: a) **Espaços e qualidade**, o que implica em definir os níveis em que a participação se efetuará e em quais espaços institucionalizados, b) **Tempo**, isto é, os prazos em que os programas e respectivas ações deverão ser executadas e c) **Satisfação da maioria dos atingidos** com os processos de “recuperação, mitigação, remediação, reparação, inclusive indenização, bem como, quando inviável alcançar esses resultados, compensar pelos impactos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do EVENTO, na forma deste ACORDO” (Cláusula nº.7, definição dos princípios para execução dos programas).

## **Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF**

O documento entregue pela Move Social Consultoria, além de detalhar a metodologia que permitiu-nos avançar no aperfeiçoamento dos indicadores inicialmente propostos pelos PG 06 e PG 36, contribuiu para traçar um delineamento básico que caracterizou os componentes (ou dimensões) fundamentais do processo de participação social. Isto é, os requisitos para que a participação se efetue, segundo os entendimentos definidos no TTAC, denominadas pelo documento da Move Social de “atributos essenciais para acompanhamento dos indicadores do PG 06”.

Desse modo, o referido documento no Item 04, detalha cada um dos cinco atributos ou requisitos explicitando a compreensão que se tem de cada um deles, bem como os mecanismos para aferição dos mesmos. No item 05, fluxo do PG 06: etapas do processo de participação, por meio de um diagrama descreve as etapas do processo de participação indicando para cada uma delas quais são os procedimentos essenciais a serem garantidos para que a participação e o controle social deixe de ser apenas um discurso genérico e ambíguo para tornar-se mecanismo garantidor da pactuação dos diversos processos e projetos que dizem respeito a implementação dos programas de cunho socioeconômicos e socioambientais.

O item 06 - Proposta de Indicadores a partir do fluxo do PG 06 contém a proposta de indicadores construídos a partir das informações e pactuações realizadas nas oficinas. Por meio de tabela descritiva das etapas estabelecidas no diagrama do item 05, são apresentados os elementos constitutivos dessas etapas que incluem: atributos, proposta de indicadores, descritor, memória de cálculo, estratégia e instrumentos. Desse modo, a Tabela 01 traz subsídios para definir estratégias e instrumentos possíveis para medição de cada indicador estabelecido para cada etapa. O item 07 - Propostas de indicadores relacionados aos pilares do PG-06 correlaciona na Tabela 02 os indicadores construídos e detalhados na Tabela 01 com cada um dos indicadores previamente definidos para cada um dos pilares do PG 06. Tal correlação, além de precisar e tornar mais robustos o conteúdo dos indicadores contidos na definição do PG 06, amplia aspectos a serem monitorados e avaliados, proporcionando maior qualidade aos graus de aferição obtidos, bem como indicação da satisfação dos atingidos. O item 8. Indicadores do Programa de Comunicação Nacional e Internacional traz considerações de especialista no assunto que

## Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF

“indicou que a proposta de indicadores definida pela Fundação Renova é adequada para a mensuração dos resultados do programa, não sendo necessárias alterações em seus conteúdos” desde que consideradas as duas ressalvas feitas aos mesmos. Finalmente o item 9. Sobre os passos a partir deste relatório, tece considerações sobre o processo de elaboração dos indicadores e enfatiza que a proposta de indicadores apresentada:

“...não garantem a **viabilidade de avaliações** e para que estes sejam efetivamente úteis, esforços de desenho de instrumentos, alinhamento com equipes, coleta e análise de dados se fazem necessários. Há muito ainda a ser empreendido para ter a participação como **uma categoria analítica** presente nas avaliações das ações da Fundação Renova” (pg.21).

Outra ressalva importante contida no item 6, pg. 13, que merece destaque é o registro de que “o trabalho de identificação dos indicadores aqui apresentados se deu a partir da análise sistemática de um conjunto expressivo de registros realizados pelos participantes das oficinas. Muitos destes registros extrapolavam o alcance deste trabalho, indicando questões endereçadas ao planejamento estratégico do programa e ainda a um conjunto de críticas ao papel da Fundação Renova como um todo”.

### III – ENCAMINHAMENTOS

A Fundação Renova à luz do documento da Move Social Consultoria e sua respectiva análise por esta CT PDCS, bem como das informações e questionamentos apresentados durante as oficinas realizadas para aperfeiçoamento dos indicadores dos Programas 06 e 36, deve considerar as seguintes recomendações:

- a) A ressalva feita pela Move Social Consultoria que ainda há passos importantes a serem dados pela Fundação Renova para que os indicadores do PG 06 pactuados nas oficinas possam ter viabilidade de execução; portanto o trabalho ainda não está concluído. Entre estes passos estão tarefas tais como:
- b) Tomar providências para que o **Plano Territorial Integrado (PTI)**, seja efetivamente implementado a nível dos municípios, pois o PTI constitui subsídio crucial para que os indicadores construídos, possam ter condições de mensuração;

## Câmara Técnica de Participação, Diálogo e Controle Social - CT-PDCS/CIF

- c) Estabelecer condições efetivas para participação social com a disponibilização de recursos humanos em quantidade e com qualificação adequada para executar as tarefas que competem ao PG 06 no âmbito da implementação dos programas nos territórios atingidos.
- d) Considerar a dimensão de transversalidade do PG 06 e os pressupostos da integralidade das ações que perpassa os diversos programas e projetos, os quais, em cada município, ao longo da calha principal do rio Doce, assumem especificidades que não podem ser generalizadas;
- e) Considerar que a participação social não existe de per si, ela é sempre referida a uma ação que tem a ver com o interesse coletivo de grupos ou coletividades que demandam ações do poder público. Trata-se de ações que são indivisíveis, isto é, não se refere ao atendimento de apenas um indivíduo, portanto exige consentimento e pactuação dos interessados nas ações que se pretende executar.
- f) Considerar que o detalhamento dos mecanismos de mensuração, por um lado, e dos diversos públicos que compõem o universo de atingidos em cada município/território, por outro, são etapas que dependem de definições que precisam ser estabelecidas considerando as especificidades dos territórios delimitados em função dos programas que serão executados neles.

A Fundação Renova, diante do documento apresentado pela Move Social Consultoria e sua respectiva análise por esta CT PDCS; da Nota Técnica nº 21/2020/CT-PDCS/CIF, referente ao **pilar participação e diálogo social**, sobretudo no que concerne ao entendimento do **Plano Territorial Integrado (PTI)**, e que consiste em fator fundamental para que os indicadores construídos possam ter exequibilidade; e das recomendações acima especificadas, deve manifestar-se e providenciar as condições para que ocorra o aperfeiçoamento do PG 06, pactuado no TAC-Gov, e a consequente revisão dos indicadores contidos no documento de definição do PG 06, se efetue no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

Belo Horizonte, 22 de janeiro de 2020.

João Luiz Paste

Coordenador Interino da CT-PDCS