



7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Contrarreformas ou Revolução:
respostas ao capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 03 a 06 de junho de 2019

Eixo 7: Questões agrária, urbana e ambiental

O campo discursivo sobre a questão mineral brasileira e o caso do rompimento da barragem da Samarco

Resumo: O desastre-crime causado pelo rompimento da barragem de rejeitos de minério de ferro da Samarco, em 05/11/2015, desencadeou uma série de danos sociais, ambientais e econômicos, especialmente às populações vulneráveis residentes na bacia do Rio Doce. Mesmo com tamanhas proporções, o desastre não foi suficiente para estimular grandes reformas políticas no sentido de frear os efeitos deletérios da exploração mineral. Este artigo busca analisar o campo discursivo sobre a questão mineral no Brasil, de forma a percorrer a trajetória de regulação do setor de mineração, traçando um paralelo com as políticas que estão sendo adotadas no processo de reparação dos danos gerados no caso em foco. Busca-se evidenciar os tensionamentos e as assimetrias de forças que se estabelecem nesse campo discursivo.

Palavras-chave: desastre; Samarco; Fundação Renova; regulação mineral; discurso.

The discursive field of the brazilian mining issue and the Samarco's dam collapse case

Abstract: The disaster-crime caused by the Samarco's iron ore dam collapse on 05/11/2015 triggered a number of social, environmental and economic damages, especially to the vulnerable populations living along the River Doce's basin. Even with such large proportions, the disaster was not enough to stimulate major political reforms to curb the deleterious effects of mineral exploitation. This article aims to analyze the discursive space of the mining sector in Brazil, aiming to traverse the mining regulation trajectory, drawing a parallel with the policies adopted in the repair process of the damages caused in the case in focus. It seeks to evidence the tensions and asymmetries of forces that are established in this discursive field.

Keywords: disaster; Samarco; Renova Foundation; mining regulation; discourse.

Introdução

A catástrofe socioambiental provocada pela mineradora Samarco teve origem no dia 05 de novembro de 2015 com o rompimento da barragem de rejeitos de minério de Fundão, estrutura pertencente ao complexo minerário de Germano, localizado em Mariana (MG) e de propriedade da Samarco. O colapso da barragem liberou cerca de 34 milhões m³ de rejeitos de minério de ferro, material que devastou ecossistemas e comunidades por onde passou, e ganhou grande amplitude especialmente por ter atingido a bacia hidrográfica do Rio Doce, uma das mais importantes do país, provocando uma série de desdobramentos e impactos – sociais, ambientais, institucionais, econômicos, culturais, políticos, psicológicos etc. – principalmente às populações vulneráveis residentes nos municípios diretamente atingidos, ao longo dos quase 700 km percorridos

pela lama de rejeitos, de Mariana (MG) até a foz do Rio Doce, no litoral do Espírito Santo (IBAMA 2015; JUSTIÇA GLOBAL, 2017).

O quadro de adversidades se perdura até os dias de hoje, passados mais de três anos do acontecimento, enquanto os atores envolvidos na questão – populações atingidas, empresas responsáveis, órgãos governamentais e variadas instituições não governamentais – permanecem na tentativa de reparar e restabelecer ao máximo as condições de normalidade prévias à tragédia, em meio a conflitos de interesse e assimetrias de poder. Zhouri et al (2016, p.37) definem desastres como “acontecimentos coletivos trágicos nos quais há perdas e danos súbitos e involuntários que desorganizam, de forma multidimensional e severa, as rotinas de vida (por vezes, o modo de vida) de uma dada coletividade”. Ressalta-se que o caso em análise é considerado aqui como um desastre “tecnológico”. Diferenciando-se dos desastres ditos “naturais”, resultantes de manifestações das forças da natureza, os danos resultantes do desastre tecnológico são atribuídos a uma ação humana, derivados de erros, negligências, rupturas ou falhas de um sistema humano ou utilizações indevidas (consciente ou inconscientemente assumidas) do desenvolvimento tecnológico-industrial (ZHOURI et al, 2016; RIBEIRO, 1995). Independente da causalidade que lhe for atribuída, os desastres promovem uma ruptura nos modos de vida humana e não-humana ocasionada pelo evento súbito e catastrófico. Conforme Bates, Dynes e Quarantelli (1992 apud RIBEIRO, 1995), esse processo de ruptura social reflete, necessariamente, o tipo e o grau de preparação do sistema social para lidar com os riscos e, da mesma forma, para gerir os fenômenos em grande parte por ele próprio criados.

A partir, portanto, do entendimento do desastre da barragem de Fundão como um fenômeno inerentemente social – e com origem no próprio sistema social (QUARANTELLI, 2005) – argumentamos que é no sistema social e político-institucional que vamos encontrar muitas das razões que confluíram para ocorrência da tragédia da Samarco. Focalizando nos agentes governamentais, sublinha-se a influência desses atores desde a permissão de instalação e operacionalização de determinadas tecnologias e indústrias, passando pelos frágeis processos de licenciamento e fiscalização, até a ausência de investimentos em políticas direcionadas à segurança de barragens e à prevenção de desastres, entre outras falhas e inações. Como mostraremos aqui, o próprio andamento do debate sobre regulação mineral nas esferas políticas nos dá indícios de que não há uma preocupação quanto aos efeitos destrutivos provocados pela indústria da mineração, especialmente àqueles ligados às questões ambientais e sociais.

No caso do rompimento da barragem da Samarco, o gerenciamento da crise foi feito por meio da aplicação de dispositivos específicos, tais como os acordos extrajudiciais que têm guiado as negociações estabelecidas entre os atores envolvidos. O principal deles é o chamado Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC) – assinado entre a Samarco (e suas controladoras Vale e BHP Billiton Brasil), a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo – que prevê um conjunto de programas para a reparação e compensação dos múltiplos prejuízos gerados. Vigente desde o dia 02 de março de 2016, o acordo estabeleceu um complexo sistema de governança, do qual se destaca a criação de uma fundação de direito privado, hoje conhecida como Fundação Renova, como a principal responsável pelo gerenciamento e execução de todas as ações de reparação previstas no TTAC. Também integra esse sistema um Comitê Interfederativo (CIF), majoritariamente composto por entes do poder público, cuja função, com o auxílio de Câmaras Técnicas (CT's), é de acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações da Fundação (BRASIL, 2016, SILVA; CAYRES; SOUZA, 2017).

Como será aprofundado adiante, muitas foram as discordâncias que surgiram em relação ao referido Acordo, sendo uma delas o fato de o TTAC ter sido elaborado sem a participação de representantes das comunidades atingidas, gerando contestações a respeito de sua legalidade e legitimidade. Na visão de Zhou et al (2016), tais acordos e instrumentos de mediação de conflitos, sob à égide de uma “harmonia coercitiva”, invisibilizam outras possibilidades de debates e alternativas, tal como a discussão acerca do modelo de desenvolvimento adotado, os riscos envolvidos nas atividades produtivas e as responsabilidades dos agentes corporativos na profusão de incertezas e danos.

Dessa forma, o que se argumenta neste artigo é que os dispositivos utilizados para a resolução do conflito contribuíram para o enfraquecimento dos debates acerca do modelo tecnológico-industrial nocivo de exploração mineral em vigor no país e sobre a necessidade de maior rigidez das regulamentações do setor mineral. Como veremos na seção seguinte, a ausência de debates públicos que aprofundem essa problemática é característica marcante na trajetória da regulação da indústria de mineração brasileira, também marcada por uma forte articulação entre atores políticos e corporativos, os quais priorizam seus interesses em detrimento do interesse coletivo e de outros grupos sociais, sobretudo das comunidades atingidas pelos empreendimentos minerários.

Assim, esta análise tem como eixo condutor as relações assimétricas de forças existentes no campo discursivo da indústria extrativa no Brasil, buscando percorrer esse “rastros” analítico desde o início dos debates legislativos sobre o novo Código de

Mineração até a assinatura do TTAC como instrumento extrajudicial para resolução de conflito, e a instituição da Fundação Renova, considerada como uma “tecnologia de governo” e um dos elementos que representam uma tendência de autorregulação na política ambiental brasileira.

O debate sobre a questão da regulação mineral no Brasil: assimetria de forças

Nos últimos 15 anos, o setor da indústria mineral no Brasil deu um salto significativo, passando a atingir níveis de escalas de produção maiores dos historicamente registrados. Chamado por alguns autores de “*boom*”, este período foi marcado por um crescimento da produtividade junto à ascensão dos preços de alguns minerais, como o caso do minério de ferro, devido ao aumento da demanda global por importação de matéria-prima, permitindo a ampliação da produção mundial de aço (BITTENCOURT, 2013 apud SILVA; ANDRADE, 2016, p.24). O expressivo aumento das importações globais de recursos minerais deu-se principalmente em virtude do crescimento das economias emergentes, em especial do mercado chinês, que demandou grandes quantidades de matérias-primas como minério de ferro e pelotas, e para o qual foi exportada grande parte da produção mineral brasileira (SAMARCO, 2009b, 2013, 2014, 2015b). Além disso, outro fator que impulsionou o setor mineral brasileiro foi a política de crescimento econômico, através de altos investimentos em projetos de desenvolvimento do país, tendo como fomentador o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que destinou recursos a obras de infraestrutura para garantir as exportações das commodities, com destaque para os setores de agronegócio e mineração (SILVA; ANDRADE, 2016, p.25).

O *boom* da produção minerária brasileira no início do século e a crescente relevância que a atividade passou a representar nas exportações e no PIB do país despertou a atenção dos atores políticos para a necessidade de modernizar e aprimorar o arcabouço jurídico e institucional vigente, como também de pautar projetos e planos de desenvolvimento para o setor de mineração. Assim, em 2011 foi apresentado ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM). Uma das medidas idealizadas pelo PNM foi um “Novo Marco Legal da Mineração do Brasil” (NMM), por meio do Projeto de Lei 5.807/13, que começou a tramitar nas esferas legislativas e executivas federais em 2013 (MAGNO, 2017), no então governo de Dilma Rousseff.

Em geral, o Projeto de Lei 5.807/13 e seu Substitutivo – que agregaram também outros projetos sobre o assunto já em tramitação – surgiram com o objetivo de

atualizar o Código de Mineração que datava de 1967, de forma a estabelecer um debate acerca da regulação das atividades minerárias em território nacional. Entre os temas tratados no documento, Magno (2017) enfatiza: a definição do conceito de comunidade afetada, a atuação minerária em terras indígenas e unidades de conservação, além da criação de agências reguladoras para o setor e o estabelecimento de uma política mineral. A complexidade dos temas gerou longa tramitação da proposta no âmbito do legislativo federal, sobretudo porque foi fortemente combatida por movimentos sociais, ONGs e outras entidades representativas, que apontaram o NMM como a tradução de um projeto que favorecia os interesses do setor mineral, especialmente das grandes empresas, em detrimento das comunidades impactadas pelos empreendimentos e da sociedade civil, que foram afastadas dos debates e audiências públicas (MAGNO, 2017).

Por esse motivo, os atores contrários ao novo código se organizaram em torno do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (Comitê) e lançaram, em 2013, uma articulação discursiva alternativa às normas previstas no PL 5.807/13. O Comitê apontava irregularidades quanto à forma como os parlamentares estavam conduzindo o processo na Câmara dos Deputados, os quais não promoviam debates com a sociedade civil em profundidade e, ainda, demonstravam forte inclinação à compactuação com os interesses do empresariado. Isso porque muitos dos deputados integrantes da Comissão Especial que discutia o NMM haviam recebido financiamento de campanha eleitoral por parte de mineradoras ou tinham interesses pessoais vinculados ao setor de mineração. Conforme analisa Magno (2017), ficava evidente um processo antidemocrático, em que o capital minerador exerce controle direto sobre os parlamentares da Comissão Especial. Além disso, denúncias divulgadas nos meios de comunicação revelaram que o NMM teria sido escrito, em grande parte, pelos advogados das empresas do setor, o que também corrobora o discurso das organizações sociais no que se refere à parcialidade do mesmo (MAGNO, 2017).

As discussões acerca do novo marco legal da mineração permaneceram estagnadas dentro da Casa Legislativa. Mudanças significativas na indústria extrativa mineral só viriam a se concretizar anos depois, porém não mais como um marco regulatório para a mineração, como seria o PL 5.807 de 2013, a considerar que, em 2017, o então presidente Michel Temer modificou as regras do setor por meio de outros instrumentos jurídicos, como decretos e medidas provisórias. Algumas das medidas aplicadas já eram debatidas desde o governo anterior, no contexto da proposta do marco regulatório mineral, a exemplo das alterações nas alíquotas de Compensação Financeira

pela Exploração Mineral (CFEM), uma espécie de royalties da mineração. No âmbito institucional, houve a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM), órgão que passa a assumir as funções anteriormente exercidas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) (MAZUI, 2018).

A reforma de Temer, entretanto, não foi acompanhada de um debate prévio com a população brasileira, fazendo com que setores da sociedade viessem a público contestar a maneira pela qual o governo estava conduzido o processo, bem como as medidas a serem implementadas. Uma delas refere-se ao polêmico decreto que pretendia abrir à exploração mineral algumas áreas de proteção ambiental, como é o caso da Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca), o que provocou reações de ambientalistas, artistas, comunidade internacional e do Ministério Público em defesa da floresta amazônica. A onda de protestos conseguiu evitar a extinção da Renca, em 2017, com a revogação do decreto, mas, nove meses depois, o governo cria novo decreto que reabre a possibilidade de exploração da reserva (GIRARDI, 2018). Como pontua Eliane Brum (2017), a revogação do decreto em 2017 foi uma pequena vitória dentro de um contexto de crescente ataque à maior floresta tropical do mundo e aos povos tradicionais que resistem na região, a qual se converte de forma acelerada em propriedade privada de criminosos legalizados. Para Brum, o problema da Amazônia não é a ausência do Estado, mas a forma como o Estado se faz presente, a partir de sanções do Executivo e do Congresso, destacando, nesse processo, as anistias concedidas à grilagem, que é a apropriação fraudulenta de terras públicas por indivíduos ou empresas privadas, condição que abre caminhos às atividades produtivas e exploratórias. Seria a conversão do “ilegal” para o “irregular”, um grave problema que não é de agora e não se restringe a um único governo: “acentuou-se ainda no governo Lula, onde começaram a ficar claras as alianças com a bancada ruralista, que ficaram ainda mais íntimas no governo de Dilma Rousseff e se tornaram siamesas com Michel Temer” (BRUM, 2017). Os fatos evidenciam a íntima relação entre atores políticos e corporativos, que transpassa diversas esferas e governos, e se apresenta sob mecanismos variados nos processos de regulação ambiental no Brasil.

Outro exemplo de reforma que favoreceu a indústria extrativa mineral foi de iniciativa do governo do estado de Minas Gerais (MG) em 2015. O projeto de lei nº 2.946/2015, que flexibilizava a concessão de licenças ambientais, foi aprovado pela Assembleia Legislativa vinte dias após a tragédia da barragem da Samarco em Mariana (MG). Mesmo as circunstâncias apontando a necessidade de uma legislação mais rígida, a proposta recebeu 57 votos favoráveis e apenas nove contra, por parte dos deputados

estaduais, sendo sancionada pelo então governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel (PT), em 22 de janeiro de 2016 (BERTONI, 2019). Entre as alterações impostas está a possibilidade de as etapas de licenciamento (antes separadas em três fases sucessivas: prévia, instalação e operação) serem concedidas de uma única vez ou de forma simplificada, reduzindo o tempo de análise dos órgãos competentes. Outra medida foi a criação da categoria de “projetos prioritários”, oficializando uma prática já realizada de maneira informal anteriormente, que é a escolha de determinados empreendimentos pelo governo para que tenham prioridade nos processos de licenciamento ambiental, colocando-os à frente dos demais na fila de espera, sendo que a análise dos projetos “selecionados” ficaria a cargo de um novo órgão, chamado Superintendência de Projetos Prioritários. Segundo reportagem do jornal Nexo, ao longo de dois anos e meio após a aprovação da lei, mais de um quarto de todos os projetos classificados como prioritários pelo governo de MG eram da mineradora Vale (BERTONI, 2019).

Entidades da sociedade civil consideraram que a mudança era um retrocesso na legislação ambiental do estado por contemplar apenas os interesses das grandes empresas e dos deputados por ela financiados em suas campanhas, em detrimento de preocupações com o meio ambiente e com a população. Argumentaram, ainda, que as novas regras restringem a atuação do Ministério Público e os debates com a sociedade civil ao longo do processo de licenciamento (BERTONI, 2019).

Recentemente, as críticas voltaram à cena do debate público, em razão do colapso da barragem da mina Córrego do Feijão, de propriedade da mineradora Vale, em Brumadinho (MG), no dia 25 de janeiro de 2019, visto que esse foi um dos empreendimentos “agraciados” com a nova regra de priorização após a vigência da lei em Minas Gerais (BERTONI, 2019). A mina teve seu processo de licenciamento reduzido para apenas uma etapa, devido ao rebaixamento da sua classificação de risco, oriundo de outra política estadual, assinada em dezembro de 2017. Trata-se da Deliberação Normativa 217, que permite, em alguns casos, alterar os critérios de risco das barragens, o que pode levar à redução do processo de licenciamento ambiental, como foi o caso da barragem da Vale, que teve sua classe de risco rebaixada de 6 (mais alto risco) para 4 (menor risco) (CAMARGOS, 2019).

Percebe-se que o desastre da Samarco – e seus múltiplos prejuízos, gerados especialmente às comunidades próximas a Mariana (MG) e ao longo da bacia do Rio Doce – não foi suficiente para estimular grandes reformas políticas no sentido de frear os efeitos deletérios da exploração mineral, nem mesmo para coibir ações ou inações de

agentes políticos e econômicos em função de seus interesses ambiciosos no setor de mineração, que continua a manter privilégios e alta lucratividade. Ressalta-se que, por vezes, os interesses de atores políticos divergem das vontades do mercado, especialmente no que se refere à distribuição de recursos financeiros às suas respectivas esferas de atuação – federal, estadual e municipal – como é o caso dos debates sobre as alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM) ou sobre questões fiscais e tributárias. Contudo, mesmo tratando-se de tais assuntos, uma subserviência do poder político sob o poder corporativo parece prevalecer. Uma situação muito contestada por movimentos sociais é a elevada isenção fiscal concedida ao setor, que pode ser ilustrada pela Lei Kandir que, desde 1996, isenta as empresas exportadoras de produtos primários ou semielaborados, como o minério, do pagamento de Imposto por Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), significando perdas grandiosas aos cofres públicos (MACHADO, 2017).

Essa estreita e complexa relação entre Estado e mercado, com vista à manutenção de seus interesses no ramo da mineração, é verificada desde os primórdios da exploração minerária no território brasileiro, porém vem se modificando e se reconfigurando ao longo do tempo, de modo a acompanhar as mudanças no cenário nacional e as tendências da rede global na qual está inserida. Alguns traços acerca dessa nova configuração são aprofundados a seguir.

Do governo à governança: predominância de instrumentos de autorregulação

Corroborando as evidências mencionadas na seção anterior, a literatura em sociologia econômica tem rejeitado a oposição entre essas duas esferas, entendendo ambas como atividade mutuamente constitutivas, socialmente imbricadas (Block & Evans, 2005, p. 505 apud SANTOS; MILANEZ, 2018). Aprofundando o debate, Bartley (2003 apud SANTOS; MILANEZ, 2018) indica que o controle das atividades industriais – em especial aquelas ligadas ao uso intensivo dos recursos naturais e do trabalho – tem se deslocado de padrões habituais de comando e controle impostos pelo Estado em direção a formas regulatórias baseadas em diferentes estratégias de controle social. St-Laurent & Le Billon (2015 apud SANTOS, MILANEZ, 2019) verificam um reposicionamento do Estado e de suas responsabilidades e sintetizam essas mutações sob o rótulo de “uma guinada de ‘governo’ para ‘governança’ na gestão dos recursos naturais”, além da substituição de interações diádicas de tipo “negociações governo-

indústria para o multi-stakeholderism” (ST-LAURENT & LE BILLON, 2015, p. 2 apud SANTOS, MILANEZ, 2018, p. 115).

Assim, as formas habituais de regulação da atividade econômica, em regimes marcados pela centralidade no Estado e conformidade compulsória, tendem a ser substituídas por mecanismos regulatórios privados e de cumprimento voluntário. Santos e Milanez (2018, p.115) mencionam alguns termos encontrados nos diferentes ramos da literatura que se dedicam à análise dessa transição e dos mecanismos de regulação econômica, utilizados, muitas vezes, de maneira quase que intercambiável:

(...) “estratégias voluntárias, auto-regulação, auto-compromisso, acordos ambientais, contratos privados, iniciativas voluntárias, iniciativas setoriais e esquemas públicos voluntários” (Schiavi & Solomon, 2007, p. 28); além de “códigos de conduta corporativos, relatórios de sustentabilidade, rótulos ambientais, auditorias sociais, monitoramento independente e produtos de Comércio Justo” (Bartley, 2003, p. 435); dentre muitas formas possíveis. De modo a dar algum sentido a esse conjunto diversificado de dispositivos regulatórios, definições mais abrangentes também têm sido propostas, tais como “regimes globais privados, governança baseada no mercado, auto-regulação setorial e/ou Responsabilidade Social Corporativa (RSC)” (Dashwood, 2013, p. 456).

Outro exemplo é a emergência dos selos e certificações de desempenho socioambiental, baseados na acreditação de organismos independentes, a partir de “um ‘contexto institucional neoliberal que encoraja Estados e ONGs a criar associações regulatórias privadas’, em detrimento das formas de ‘regulação governamental e intergovernamental’” (BARTLEY, 2003, pp. 456-457 apud SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 118). Há, ainda, a constituição de fundos e fundações corporativas, organizações com relativa autonomia do investimento social corporativo, tipicamente específicas a determinado local ou região, que lidam “diretamente com impactos e beneficiários geograficamente circunscritos, e preenchem a função de mediar a contestação em torno da ‘legitimidade dos programas de investimento social direto das corporações’” (MCELROY, 2012, p. 248 apud SANTOS; MILANEZ, 2018, p.122).

No que tange à trajetória de regulação da indústria de mineração no Brasil, Santos e Milanez (2018) notam indícios da transição de um modelo caracterizado pela regulação fraca do Estado para um modelo de autorregulação. Essa migração não se apresenta como uma particularidade brasileira, mas acompanha as tendências globais vinculadas ao neoliberalismo, sendo que seus efeitos vão além da interferência na atividade econômica, significando também uma reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. Além disso, esse movimento não acontece de forma linear e imediata, pois ainda é verificada a emergência de dispositivos e políticas que representam ambos os modelos, tanto o padrão de regulação fraca como o de autorregulação.

Nesse viés, Santos e Milanez (2018) analisam o caso da Samarco e seus múltiplos desdobramentos, especialmente no que se refere à propositura do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC) e à criação de um sistema que centraliza poder em uma fundação privada. Segundo os autores, por meio de mecanismos sociopolíticos, esse arranjo institucional “atribui papéis seletivos às empresas envolvidas no desastre e às diversas organizações estatais implicadas na gestão de seus impactos, enquanto negligencia as demandas e reivindicações dos grupos atingidos” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 143). Assim, o TTAC e a solução institucional “inovadora” representada pela Fundação Renova seriam a representação da emergência de um padrão de autorregulação ambiental na indústria de mineração no Brasil.

O que se destaca, nesse cenário, é a participação ativa do Estado na formação e consolidação de tais mecanismos privados e/ou híbridos de regulação (dos quais se sobressai a Fundação Renova) e como eles vêm operando como “tecnologias de governo” (ST-LAURENT & LE BILLON, 2015, p. 592 apud SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 146). Ao invés de um movimento de retração do Estado à desconstrução de suas instituições, ele é entendido “a partir de suas propriedades normativas, formadoras de novos arranjos institucionais, especificamente como ‘reposicionamento’ (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591) das relações entre economia, política e sociedade” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 146). Assim, tais tecnologias de governo orientam-se predominantemente à autonomização dos agentes econômicos e a formas privadas de controle da atividade econômica, ao mesmo tempo em que dependem do Estado, ainda que apenas conferindo confiança pública aos mecanismos de regulação emergentes (SANTOS; MILANEZ, 2018).

TTAC e Fundação Renova: algumas considerações

Embora a institucionalidade criada pelo Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC) esteja efetivamente guiando a execução dos 41 programas nele previstos, desde a sua assinatura até hoje, essa implementação carece de respaldo do Ministério Público Federal. De fato, o acordo foi realizado somente entre as mineradoras e os governos (Federal e Estaduais – MG e ES), sem considerar as populações atingidas, os poderes municipais e demais atores relevantes no âmbito local, na definição dos seus termos. Por isso ele passou a ser questionado veementemente pela sociedade, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, o que levou à sua suspensão em 30 de junho de 2016 (quatro meses após sua assinatura), a pedido do Ministério Público Federal (MPF)

(DORNELAS et al., 2016). As contestações referiam-se tanto às normas previstas no documento quanto à forma como o Acordo foi concebido. O MPF contestou o TTAC e pretendia impugná-lo, entre outros motivos, por considerá-lo mais favorável às empresas do que aos atingidos, sobretudo devido à ausência de participação das comunidades atingidas em sua elaboração, eximindo-lhes a oportunidade de participar das discussões e decisões que presidiram a elaboração do Termo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016). Na visão de Dornelas et. al. (2016, p.352), a ausência de participação das populações atingidas – bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública – fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo, exigido no caso de danos a direitos difusos como o que ocorreu em Fundão.

O MPF também questionou as análises que fundamentaram os valores indicados no TTAC, que estipulou a destinação de cerca de R\$ 20 bilhões, ao longo de quinze anos, à recuperação da bacia do Rio Doce e à reparação dos danos causados às populações atingidas. Valor ínfimo quando comparado ao exigido pela ação civil pública ajuizada pelo MPF, cujo diagnóstico do caso levou a cálculos na ordem de R\$155 bilhões. Movimentos sociais também manifestaram repúdio à celebração do TTAC, como é o caso do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce, grupos que têm atuado com forte representação em defesa dos direitos das populações atingidas pelo desastre (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Mesmo sem ter sido homologado e carecendo de legitimidade entre os atingidos e seus representantes nos territórios afetados, o TTAC vem balizando as ações de reparação e compensação sem considerar os questionamentos que desautorizam sua execução. Uma fórmula encontrada pelas onze instituições públicas legitimadas pelo Acordo e pelo Ministério Público Federal para contornar a situação foi a criação de Termos Aditivos os quais não modificam a essência do Acordo, mas incluem algumas reivindicações dos atingidos por maior participação na definição dos programas e ações reparatórias. Desse modo, em 16/11/2017, foi assinado Termo Aditivo Preliminar que entre outras medidas modificou os princípios norteadores do eixo socioeconômico, instituiu o fórum de observadores, as audiências públicas e consultas prévias, bem como a obrigatoriedade de assessorias técnicas às pessoas atingidas. E, em 25/06/2018, foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta complementar ao TTAC, conhecido como “TAC-Gov.”, porque ele visa alterar o processo de governança do TTAC, aprimorar os mecanismos de participação e estabelecer um processo de negociação visando eventual

repactuação dos programas criados pelo TTAC. Apesar dessas mudanças, a essência da lógica de governança presente no TTAC não se modificou. A existência de uma fundação de direito privado (Fundação Renova) como responsável pelo detalhamento operacional e execução dos programas previstos foi mantida com ampla autonomia gestora e decisória, vinculada às mineradoras mantenedoras responsáveis pelo desastre. Isso significa que toda a gestão das ações relativas ao rompimento da barragem tem a Fundação à frente do processo e, ainda, na função de interlocutora direta para as tratativas com as populações atingidas. Desse modo, essas populações têm a Fundação Renova como única via de acesso para a resolução dos múltiplos problemas decorrentes da tragédia socioambiental, na medida em que ela se constitui na forma “institucionalizada” de comunicação com os atingidos. Nessa relação, inúmeros problemas emergem, desde os descompassos e assimetrias oriundos dos modos de vida das populações afetadas *versus* a visão corporativa da Fundação Renova em relação ao que ela entende por reparação e compensação – na maioria das vezes, muito distante da visão dos atingidos – até a própria negação de reconhecimento de “atingido”, por considerá-lo como não estando dentro dos critérios de elegibilidade que a Fundação define. Questão essa de extrema importância para as comunidades que sofreram com os danos do desastre, dado que o reconhecimento é porta inicial de entrada no sistema para o recebimento de indenizações ou auxílios financeiros previstos no TTAC.

Soma-se a isso a imprecisão acerca da “participação social” apresentada na formatação inicial do TTAC, cujas normas não estabeleceram a presença das populações atingidas nas instâncias deliberativas e executivas do sistema de governança de forma institucionalizada e clara (BRASIL, 2016). Além do mais, tais grupos sociais não detêm o mesmo nível de conhecimento e a mesma capacidade de articulação e argumentação dos profissionais integrantes dessas instituições, pois que estão submetidos a uma distribuição desigual dos capitais econômico, político e simbólico (BOURDIEU, 2004), o que reflete diretamente no seu poder de ação e na legitimação de seus discursos, dificultando possíveis contestações, e deixando-os à mercê das decisões do CIF e da Fundação Renova (e suas mantenedoras Samarco, Vale e BHP).

Sob esse prisma, verifica-se uma grande assimetria de poder nas interações estabelecidas no contexto do pós-desastre, em que as populações atingidas encontram-se em desvantagem nessa relação de forças, enquanto os atores governamentais e corporativos – os quais tiveram controle sobre a elaboração do TTAC, ou seja, sobre a

criação das normas que regem todo o processo de reparação dos danos – localizam-se em posição oposta. Assim, a Fundação Renova, utilizada pelos entes governamentais como uma “tecnologia de governo” para resolução dos problemas, não somente representa a histórica imbricação entre Estado e indústria mineral, como reproduz, no plano discursivo, as mesmas lógicas historicamente engendradas por meio dessa aliança, suprimindo possíveis debates que poderiam suscitar a problematização e o questionamento sobre o modelo de desenvolvimento tecnológico-industrial que aderimos como sociedade, bem como sobre a intensificação da exploração mineral e seus efeitos sistemáticos e deletérios à população e ao meio ambiente.

Ademais, a Fundação Renova, cumprindo cabalmente seu papel conforme as normas do TTAC, coloca em prática múltiplas estratégias discursivas, estas que mesclam lógicas corporativas herdadas da Samarco e lógicas próprias de instituições de terceiro setor, tal como ela é configurada. Suas narrativas estão desconectadas do motivo causador do desastre – afastam-se da sua problematização e dos aspectos negativos a ele inerentes – estando centralizadas na mobilização social para a construção do futuro. Isso porque, sob obrigatoriedade do TTAC, a Fundação deve divulgar as ações e iniciativas que desenvolve, estas que sempre estarão atreladas a aspectos positivos – como reparação, soluções, melhorias – devido à sua própria natureza e aos fins que lhe foram imputados. Enquanto isso, empresas e atores políticos se ausentam desse campo discursivo, pois não compete a eles responderem pelas ações do processo de reparação, considerando que à Fundação Renova recai a centralidade desta função.

Em conclusão, temos um espaço de lutas simbólicas composto por vozes que explicitam interesses diversos e que representam agentes localizados em posições assimétricas no sistema social. Um campo que, ao mesmo tempo em que tem raízes profundas no passado, se reconfigura a cada dia, sendo que os discursos que ali repercutem, repletos de poder simbólico, afetam as relações existentes, na medida em que este é uma forma transfigurada e legítima das outras formas de poder, sendo capaz de “constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, desse modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo” (BOURDIEU, 2010, p.14).

Referências

BERTONI, Estêvão. **Como a Vale se beneficiou de lei que acelerou licenças ambientais.** Nexo, 29 jan. 2019. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/01/29/Como-a-Vale-se-beneficiou-de-lei-que-acelerou-licen%C3%A7as-ambientais>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e empresas Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. **Termo de transação e ajustamento de conduta – TTAC**, homologado em 02 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/cif/ttac>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRUM, Eliane. **A Amazônia não é nossa**. El País, 02 out. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/02/opinion/1506961759_879609.html. Acesso em: 12 fev. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Externa do Rompimento de Barragem na Região de Mariana – MG**. Relatório Final. 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1457004>. Acesso em: 15 maio 2018.

CAMARGOS, Daniel. **Secretário de Meio Ambiente reduziu critérios de risco de barragens e acelerou licenciamento ambiental em MG**. Repórter Brasil, 26 jan. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/secretario-de-meio-ambiente-reduziu-criterios-de-risco-de-barragens-e-acelerou-licenciamento-ambiental-em-mg/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

DORNELAS, R. S.; LIMA, L. B.; ZANOTELLI, A. G. C.; AMARAL, J. P. P.; DIAS, T. H.; CASTRO, J. Ações Cíveis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta no caso do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do Observatório de Ações Judiciais. In: Bruno Milanez; Cristiana Losekann. (Org.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital - Letra e Imagem, 2016. p.339-372.

GIRARDI, Giovana. **Novo decreto de mineração reabre possibilidade de exploração da Renca**. Estadão, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/novo-decreto-mineracao-reabre-possibilidade-de-exploracao-da-renca/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

IBAMA. **Laudo Técnico Preliminar**: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. 26 nov. 2015. Brasília: Ibama, 2015.

JUSTIÇA GLOBAL. **Vale de Lama**: Relatório de inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Vale-de-Lama-Justi--a-Global.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MACHADO, Katia. **Os interesses econômicos por trás (ou debaixo) da lama de rejeitos da mineração**. EPSJV/Fiocruz, Rio de Janeiro, 01 nov. 2017. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/os-interesses-economicos-por-tras-ou-debaixo-da-lama-de-rejeitos-da-mineracao>. Acesso em: 12 fev. 2019.

MAGNO, Lucas. **Espacialidade e identidade política dos atingidos por mineração no Brasil: teorias, escalas e estratégias**. 2017. 382 p. Tese (Doutorado em Geografia) –

Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis (SC), 2017.

MAZUI, Guilherme. **Temer assina decretos que modificam regras do setor de mineração.** G1, Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decretos-que-modificam-regras-do-setor-de-mineracao.ghtml>. Acesso em: 10 fev. 2019.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. **A Rede Global de Produção (RPG) do minério de ferro:** empresas, Estado e agentes de contestação. In: XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, 2013, Salvador. Anais do XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, 2013.

QUARANTELLI, E. L. A social science research agenda for the disasters of the 21 st century: theoretical, methodological and empirical issues and their professional implementation. In: R. W. Perry; E. L. Quarantelli (eds). **What is a Disaster?** New answers to old questions. USA: International Research Committee on Disasters, 2005. p.325-396.

RIBEIRO, M. J. Sociologia dos desastres. In: **Revista Sociologia – problemas e práticas**, n.18. CIES/ISCTE, 1995. p.23-43.

SAMARCO MINERAÇÃO. **Relatório da Administração 2008.** Belo Horizonte, 2009.

SANTOS, R. S. P.; MILANEZ, B. A construção do desastre e a ‘privatização’ da regulação mineral: Reflexões a partir do caso do vale do Rio Doce. In: ZHOURI, A. (Org.). **Mineração, violências e resistências:** um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1ed. Marabá: Editorial iGuana; ABA, 2018, p. 111-154.

SILVA, J. V.; ANDRADE, M. J. Introdução. In: Bruno Milanez e Cristiana Losekann. (Org.). **Desastre no Vale do Rio Doce:** antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital - Letra e Imagem, 2016. p.23-35.

ZHOURI, A.; VALENCIO, N.; OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M.; LASCHEFSKI, K.; SANTOS, A. F. M. **O desastre da Samarco e a política das afetações:** classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, v.68, n. 2, 2016. p.36-40.

ZORZAL E SILVA, Marta; CAYRES, Domitila C.; SOUZA, Luciana A.M. Participação e Controle Social nas políticas públicas direcionadas a recuperação da Bacia do Rio Doce. **XXXI Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)**, realizado no período de 3 a 8/12/2017, em Montivideo – Uruguai. GT GT-14 – Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo sustentable. <http://www.alas2017.com/isbn/>.