



8º Encontro Internacional de Política Social 15º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Questão social, violência e segurança pública:
desafios e perspectivas

Vitória (ES, Brasil), 16 a 19 de novembro de 2020

Mesa coordenada Sociedade civil, estado e mercado no desastre-crime do rio doce: tensões e conflitualidades.

Desastre do extrativismo mineral na bacia do Rio Doce: conflitualidades no modelo de regulação e de reparação

Marta Zorzal e Silva¹

Resumo: O artigo trata das tensões e conflitualidades reiteradas no processo de reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Samarco S/A, em 05/11/2015. Analisa as mudanças na política regulatória da mineração visando iluminar as mudanças que vem ocorrendo neste campo, bem como o processo de reparação sob a perspectiva da sociologia dos desastres. Argumenta que os conflitos verificados na execução dos programas criados pelo Acordo celebrado entre o Estado e as mineradoras tem raízes tanto nas mudanças do marco regulatório quanto na complexidade do desenho institucional resultante do acordo, cujo arranjo cria uma Fundação de direito privado para executar os 41 programas, sendo que o seu controle está nas mãos das empresas réis e não nas mãos do Estado. Conclui-se sublinhando aspectos dessa *governança*, bem como as tensões decorrentes das assimetrias existentes nas relações entre a Fundação e os atingidos pela tragédia.

Palavras-Chave: Mineração, Desastre, Conflitos, TTAC, Fundação Renova.

Resumo Expandido

A situação de calamidade pública observada após a tragédia do rompimento da barragem de rejeitos de minério que liberou cerca de 45 milhões de m³ de lama tóxica é considerada a maior em volume de rejeitos e em extensão dos danos do mundo. O tsunami de lama tóxica percorreu quase 700 km desde Mariana (MG) até a foz do rio Doce no Espírito Santo, provocando destruição e morte nos distritos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Barra Longa em Mariana (MG), bem como afetações sociais e ambientais de curto, médio e longo prazos ao longo da calha dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, o que exigiu ações de diversas instituições bem como das mineradoras proprietárias da barragem de Fundão. Com isso foi mobilizada uma complexa trama de atores institucionais e não institucionalizados que compreendem diferentes níveis e arenas governamentais, empresas privadas, organizações locais da sociedade civil, movimentos sociais, partidos políticos, universidades, ONGs, organizações internacionais de meio ambiente, comunidades de pescadores, populações vulneráveis, entre outras.

Destaca-se que no contexto da tragédia, além das mineradoras não contarem com um plano emergencial de contingência, o que se observou foi um total despreparo das instituições do Estado para lidar com a situação de calamidade. Sobre este aspecto Polignano et al. (2019)

¹ Profa. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: mazorzal@gmail.com.

argumentam que “[...] a situação exigia a criação imediata de um gabinete de crise, integrando todos os níveis: governos municipal, estadual, federal, ministério público e sociedade civil” (POLIGNANO et al., 2019, p. 65). Além disto, destacam estes autores que “[...] faltou, por vezes, transparência nas informações, tal como os danos socioambientais sofridos, as buscas aos desaparecidos, a qualidade das águas do rio Doce, a presença de contaminantes tóxicos e as medidas que estavam sendo tomadas pelo governo [...]” (POLIGNANO et al., 2019, p.65), no decorrer dos desdobramentos do desastre.

Tendo em vista a problemática delineada o objetivo deste artigo é compreender a trama das relações entre os atores corporativos e os atores institucionais legitimados pelo Estado, buscando, a partir da observação empírica, verificar como essa trama é tecida no embate das forças políticas e econômicas dos interesses em jogo. Esta proposta insere-se no âmbito de uma pesquisa mais ampla financiada pela CAPES/CNPq e pela FAPES que tem por finalidade investigar as conflitualidades existentes nas relações entre as mineradoras envolvidas, o governo e a sociedade civil impactada, destacando como os diferentes interesses constroem, tensionam e amplificam os instrumentos de ação estatal no âmbito federal, estadual e municipal (HALPERN; LE GALÈS, 2011; MAHONEY; THELEN, 2015).

Nas análises em andamento já foram identificadas limitações e conflitos diversos na atuação da Fundação visando à execução dos programas definidos pelo TTAC. Observou-se que estes decorrem de fatores tais como: a) ampla autonomia decisória e gestora da Fundação; b) imprecisão dos programas direcionados aos impactos socioeconômicos, formulados de forma genérica e sem definição de metas e prazos a serem cumpridos; c) interpretação *ad hoc*, pela Fundação Renova, das cláusulas que define os programas sociais; d) baixa predisposição da Renova para estabelecer diálogo, participativo e transparente, para lidar com a diversidade de públicos afetados; e) como consequência dos fatores antecedentes, morosidade na execução dos programas; f) não tratamento dos atingidos como sujeitos portadores de direitos, mas beneficiários de um programa de ajuda assistencial, entre outros problemas e conflitos que serão mais bem detalhados e confirmados no âmbito da pesquisa em curso.

Nossa hipótese, diante das evidências apresentadas, supõem que todos estes elementos decorrem em grande medida do desenho institucional criado pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta que estabelece uma Fundação de direito privado para executar os 41 programas para reparação e compensação, cujo controle está nas mãos das empresas réis e não nas mãos do poder público. Com isso, a complexa trama institucional do desenho que junta

distintos atores e interesses envolvidos, os quais não se encontram devidamente articulados no Acordo, vem contribuindo para gerar muitas tensões e conflitos, por conseguinte morosidade ao invés de celeridade nas decisões, notadamente no que concerne aos programas do eixo socioeconômico. Soma-se a isso, o processo de flexibilização da regulação mineral e autorregulação das grandes mineradoras que, ao lado do sistema de regulação dos recursos hídricos, cujo rigor na fiscalização nem sempre tem primado pelas melhores práticas, tem-se o quadro em que se desdobram os limites e conflitos acima descritos. Isto é, a bacia do rio Doce insere-se num sistema de regulação que abrange vários órgãos e distintos setores de políticas regulatórias (órgãos normativos e consultivos, governo subnacionais, órgãos gestores, parlamento e escritórios técnicos) em múltiplos níveis territoriais (nacional, estadual e municipal).

Neste estudo adota-se metodologia qualitativa que combina pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas com atores relevantes. A pesquisa documental tratará uma série de fontes, entre elas matérias de jornalísticas; documentos oficiais tais como os próprios Termos de Ajustamento de Conduta, documentos técnicos produzidos em razão do desastre, estudos e relatórios desenvolvidos por órgãos públicos e por entes legitimados pelo TTAC, como o Comitê Interfederativo; relatórios, comunicados e conteúdos veiculados nos canais de comunicação da Samarco e da Fundação Renova, Ministério Público Federal (MPF) e consultorias contratadas pelo MPF (Ramboll, Lactec, Fundação Getúlio Vargas) movimentos sociais em defesa dos atingidos.

Conclusões, ainda preliminares, observa-se que o processo negocial foi realizado com estratégias e metodologias que excluiu a participação daqueles que seriam os principais interessados no estabelecimento dos termos do Acordo. O impedimento da participação dos atingidos no processo de tomada de decisões; quesito que é recomendado pela literatura especializada, resultou em um acordo sem garantias de transparência sobre a elaboração das suas cláusulas, ao mesmo tempo em que impossibilitou o controle social sobre seus resultados. Além desse aspecto, a literatura existente sobre o caso aponta problemas adicionais e inconsistências que mostram como o modelo institucional de reparação desloca as reponsabilidades das mineradoras e do Estado para uma instituição híbrida. Além disso, cria um sistema de governança entre a Fundação e o Poder público, centrado apenas nos órgãos ambientais, não obstante, a dimensão dos impactos sociais e econômicos são tão cruciais e estratosféricos quanto os ambientais. Como resultante esse modelo institucional retira de cena as empresas infratoras envolvidas no desastre, ao mesmo tempo em que desloca

o emaranhando de conflitos de interesses para uma Fundação que tem sua autonomia decisória travada, por dentro da instituição, por representantes das mantenedoras, que possuem cargos de direção e comando na alta burocracia, ou gerência da mesma.

Por outro lado, o modelo institucional de reparação do desastre da barragem de Fundão, de acordo com Santos e Milanez (2018, p. 143) aponta “[...] indícios de uma eventual mudança na trajetória da política de regulação ambiental no Brasil; com a migração de um modelo baseado na regulação fraca para a autorregulação”. Sublinham estes autores que tais tendências refletem a “[...] capacidade do neoliberalismo em reconfigurar incessantemente as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, redefinindo em igual medida as formas e conteúdos da ação social de tipo econômico” (SANTOS; MILANEZ, 2018, p. 146).

No âmbito da regulação estão ocorrendo metamorfoses profundas em favor do capital e das empresas transnacionais. A assimetria regulatória que isso causa em relação aos direitos das maiorias desprotegidas está minando o Estado de Direito, a separação de poderes e a própria essência da democracia. No “[...] nível internacional, isso permite que as empresas operem livres de controles regulatórios e com um alto nível de impunidade” (ZUBIZARRETA, 2015, p. 8, tradução livre nossa).

Referências

ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, 57, 2, p. 325-57, 2014.

ACSELRAD, H. Prefácio. Mediação e negociação de conflitos ambientais. In: VIEGAS, R. N.; PINTO, R. G.; GARZON, L. N. *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014. p. 5-15.

ALONSO, A.; MISCHÉ, A. Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research*, 2016.

BOSI; GIUGNI; UBA (Eds). *The Consequences of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BRASIL. MPF. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Grandes Casos*. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf/linha-do-tempo/linha-do-tempo>. <Acesso, em 20Jun2019 >

BRASIL. TERMO DE TRANSAÇÃO E DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. *Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do*

estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Brasília, 2 mar. 2016. Disponível em: <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. < (Acesso, em 22 nov. 2016).

CARLOS, E. Social mobilizations in the disaster of the Doce river. *Integrated Environmental Assessment and Management* (IEAM), Special Series “SETAC Fundao Meeting”, Califórnia, USA, no prelo, 2020.

CARLOS, E. Mobilizando a sociedade civil: inovação organizacional e repertórios de confronto no desastre do Rio Doce. *Psicologia Política*, v. 19, n. 46, 2019.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas nos setores de direitos humanos, criança e adolescente e saúde. IV PDPP, Porto Alegre, 2019. [*Cadernos CRH*. Salvador: UFBA, submetido].

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, v. 17, n. 2, pp. 360-378, 2017.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika & SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE et al. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2019.

HALPERN, C.; LE GALÈS, P. No Autonomous Public Policy Without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies. *Presses de Sciences Po*, Revue française de science politique (English), v. 61, n. 1, p. 43-67, 2011.

ISUNZA, E. & GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP* 92, p.105-121, 2012.

KOOPMANS, R.; RUCHT, D. Protest event analyzes. In: KLANDERMANS, B.; STAGGENBORG, S. (eds.). *Methods of social movements research*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002, p. 231-259.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20, 1, p. 1-21, 2007.

LEONARDO, F.; IZOTON, J.; VALIM, H.; CREADO, E.; TRIGUEIRO, A.; SILVA, B.; DUARTE, L.; SANTANA, N. *Rompimento da barragem de Fundão (Samarco/Vale/BHP Billiton) e os efeitos do desastre na foz do Rio Doce, distritos de Regência e Povoação, Linhares (ES)*. Relatório de pesquisa. Geppedes. Vitória: UFES, Abril 2017, Mimeo.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge, UK. Cambridge University Press, 2015.

MILANEZ, B.; LOSEKANN, C. (orgs.). *Desastre no vale do Rio Doce: Antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio digital: Letra e Imagem, 2016.

POLIGNANO, Marcus V., PINHEIRO, Tarcísio M. M; GOULART Eugênio M. A., PROCÓPIO, José de C. (Orgs.). *Mar de lama da Samarco na bacia do rio Doce: em busca de respostas*. Belo Horizonte: Instituto Guaicuy; 2019.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos; MILANEZ, Bruno. A construção do desastre e a “privatização” da regulação mineral: reflexões a partir do caso do Vale do Rio Doce. In: ZHOURI, Andrea et. al. *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Editorial iGuana; ABA, 2018, pg. 111-154.

SOUZA, L. Políticas Públicas e Instituições Participativas: efetividade da participação no contexto pós-desastre-crime socioambiental do Rio Doce. Trabalho apresentado. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019. *Anais [...]*. 2019.

SOUZA, L. RODRIGUES, M.; SILVA, P. Institucionalização e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre-crime socioambiental do Rio Doce: os casos de Colatina e Linhares. *Revista de Psicologia Política* (no prelo).

SOUZA, L.A.M.; CARLOS, E. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. *Redes, Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 24, n. 2, p. 56-80, 2019.

TARROW, S.; TILLY, C.; McADAM, D. *Dynamics of contentious*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, L. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 1, p. 63-96, jan./abr.2019.

TILLY, C. *Regime and repertoire*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

TILLY, C. *Contentious performances*. Cambridge Press, 2008.

VALENCIO, N. Elementos constitutivos de um desastre catastrófico: os problemas científicos por detrás dos contextos críticos. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 68, n. 3, p. 41-45, jul./set. 2016.

ZHOURI, A.; VALENCIO, N.; OLIVEIRA, R.; ZUCARELLI, M.; LASCHEFSKI, K.; SANTOS, A. F. 2016. O desastre da Samarco e a política da s afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, vol. 68, no. 3, São Paulo jul/set, p. 36-40.

ZORZAL E SILVA, M.; SOUZA, L. A M.; CAYRES, D. C. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão – MG. Civitas. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio-ago. 2019.

ZUBIZARRETA, Juan Hernández. The new global corporate law. In: BUXTON, Nick; DUMONTIER, Madeleine B. (Orgs.). *State of Power 2015: An annual anthology on global power and resistance*. eBook Kindle. Transnational Institute, 2015.

