



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.

Interações conflitivas e repertórios confrontacionais no desastre do Rio Doce: performances, atores e consequências

Euzeneia Carlos¹

Resumo: Analisa as interações conflituosas entre sociedade civil, mercado e Estado na defesa de direitos das pessoas atingidas pelo desastre socioambiental do Rio Doce. A contenda se estabelece em oposição ao sistema de governança extrajudicial das mineradoras, mas também se antagoniza a setores do Estado, sobretudo Executivo e Judiciário. O estudo se baseia na investigação dos repertórios de confronto acionados pela sociedade civil ao longo de três anos do desastre. Busca identificar nos padrões de conflito as mudanças de performances, bem como os mecanismos de inovação e difusão de repertório. O método é a *Análise de Eventos de Protestos* em notícias de jornais na mídia digital, a partir da unidade de análise evento, vantajoso para entendimento dos repertórios e suas covariantes. Adicionalmente, o método de *process tracing* viabiliza a mensuração das consequências dos repertórios de confronto nas decisões políticas acerca das reparações e compensações.

Palavras-chave: Interações conflitivas; Repertórios; Performances; Consequências políticas; Desastre no Rio Doce.

Resumo expandido

A contribuição deste artigo é analisar os repertórios de confronto e suas consequências nas políticas de reparação, a partir dos eventos de protestos em prol dos direitos de pessoas atingidas pelo desastre socioambiental do Rio Doce, ao longo de três anos (2015 a 2018). Provocado pelo rompimento da barragem de rejeitos de Fundão das mineradoras Samarco, Vale e BHP Billiton, o desastre gerou impactos sociais, econômicos e culturais nos territórios atingidos (LEONARDO et al. 2017; MILANEZ ; LOSEKANN, 2016). O desastre constitui um processo social cuja interpretação remete ao processo histórico de sua ocorrência, inclui um evento crítico circunscrito a um espaço-tempo, mas não se limita a uma única temporalidade (VALENCIO, 2016).

A governança do desastre do Rio Doce tem sido caracterizada por um tratamento administrativo dos conflitos socioambientais que desconsidera a assimetria de poder e de recursos nas relações entre pessoas atingidas, empresas e governos. Acionou instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, como mesas de negociação e assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ao contrário de investigações e punições pela via da judicialização (ZHOURI et al., 2016). Numa perspectiva de contratualização do conflito

¹ Profa. Dra. do Departamento de Ciências Sociais – CCHN/ Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: euzeneiacarlos@gmail.com.

socioambiental, as redes de poder das empresas aplicam estratégias de harmonização da negociação através do tratamento individualizado dos atingidos e da negação da existência do conflito (ACSELRAD, 2014). Em condição enfraquecida para negociação, os atingidos veem seus direitos ameaçados pela resolução negociada de conflitos.

O Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), celebrado em maio de 2016, entre Executivo e empresas mineradoras, estabeleceu os programas de restauração, mitigação e compensação dos danos, e criou uma fundação de caráter privado – Fundação Renova – para executar as ações. Também criou o Comitê Interfederativo (CIF) e suas câmaras técnicas, no Executivo, como instância de validação, monitoramento e fiscalização da Renova. Os atingidos foram excluídos da participação na definição da governança, dos programas reparatórios e medidas de compensação. Questionado por movimentos sociais e pelo Ministério Público Federal (MPF), foi firmado o Termo de Ajustamento Preliminar (TAP), em janeiro de 2017, assinado pelo MPF e mineradoras. Seguido pelo Termo Aditivo ao TAP que incluiu o Ministério Público de Minas Gerais e o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH). Em junho de 2018, foi assinado o TAC Governança entre MPF, MP-MG e MP-ES, Defensoria Pública (DP) da União, DP-MG, DP-ES, órgãos do Executivo e mineradoras.

O TAC Governança alterou a definição e execução das diversas ações, programas e projetos de reparação dos danos; previu a criação de espaços de participação dos atingidos e a contratação de assessoria técnica e; possibilitou a eventual repactuação dos programas já em curso sob responsabilidade da Fundação Renova (SOUZA; CARLOS 2019). No entanto, embora previstos o monitoramento da Renova pelo CIF e a participação dos atingidos, o TTAC “[...] concedeu ampla autonomia decisória e gestora às empresas mineradoras para execução do acordo por meio da Fundação Renova” (ZORZAL; CAYRES; SOUZA, 2019, p. 14).

A Fundação Renova ao operar com classificações de danos e perdas de modo impositivo, com métricas definidas a priori, sem a participação das pessoas atingidas, resultou no não reconhecimento de categorias profissionais e territórios afetados, impedindo o acesso desses a qualquer tipo de reparação. Os encaminhamentos institucionais por parte do Estado e das empresas culminaram no agravamento de vulnerabilidades sociais, na marginalização da participação dos atingidos e no desprezo das mobilizações sociais. Diante deste cenário, interações conflituosas entre movimentos sociais, empresas e governos se configuraram, cuja contenda (*contention*) se estabelece em torno do sistema de governança TTAC-Renova-CIF.

O estudo se baseia na Análise de Eventos de Protestos (AEP) em notícias de jornais na mídia digital (KOOPMANS; RUCHT, 2002). A classificação das notícias teve *evento* como

principal unidade de análise, podendo existir mais de um evento dentro de uma mesma notícia ou até mesmo dentro de um mesmo protesto. A definição de evento utilizada para validar a manutenção ou descarte das notícias segue as recomendações de Fillieule e Rootes (2003, p. 273). Definição, essa, amplamente reputada na literatura e que permite a pronta adaptação à diferentes contextos de pesquisa. Constitui um evento de protesto qualquer ação que “*collective, public action regarding issues in which explicit concerns [...] are expressed as a central dimension, organized by non-state instigators with the explicit purpose of critique or dissent together with societal and/or political demands.*”

Nesta pesquisa, AEP oferece vantagens analíticas porque viabiliza o entendimento dos repertórios. Os repertórios são aqui, entendidos como um conjunto mais ou menos limitado de performances estratégicas utilizáveis numa determinada conjuntura histórica e que permitem a expressão de pautas e demandas políticas (TARROW; TILLY; MCADAM, 2001). Em determinados episódios, ativistas selecionam subconjuntos limitados de ações e táticas de confronto dentre um conjunto mais amplo de práticas possíveis. Marchas, ocupações, greves e passeatas, dentre outras práticas, constituem-se, assim, em um conjunto de táticas aprendidas e constantemente utilizadas nas mais variadas conjunturas históricas e contextos.

Para construção do banco de dados de AEP foram selecionadas notícias que continham descrições de pelo menos um evento com as seguintes características: *constituem uma ação pública coletiva; são organizados por atores não-estatais; contestam instituições, práticas ou valores; apresentam reivindicações sociais e/ou políticas; são vinculados ao rompimento da barragem de Mariana*. AEP envolveu duas técnicas de coleta de notícias: 1) Google Alerta e 2) Raspagem. Na primeira etapa, foram classificadas notícias buscadas através do Google Alerta, criado a partir do rompimento da barragem de Fundão, em 05/11/2015, se estendendo até 15/11/2018, perfazendo três anos do desastre. Para busca foram utilizadas quatro palavras-chave: “Rio Doce”, “Bacia do Rio Doce”, “Tragédia Rio Doce”, “Desastre Rio Doce”. A coleta via Google Alerta contabilizou um total de 73 eventos de protestos, identificados em 62 notícias selecionadas.

Na segunda etapa, a metodologia de busca de notícias da mídia na internet foi aperfeiçoada através do método de Raspagem (mecanismos de automatização de varredura de notícias na internet). O objetivo foi ampliar o número de notícias de protestos através da ampliação do número de palavras-chave e da concentração da busca em mídias locais e nacionais. O protocolo para busca de notícias nesta etapa considerou doze palavras-chave: 1) manifestação + rio doce; 2) caminhada + rio doce; 3) marcha + rio doce; 4) bloqueio + rio doce;

5) manifestantes + rio doce; 6) ato público + rio doce; 7) manifesto + rio doce; 8) cobrança + rio doce; 9) denúncia + rio doce; 10) audiência pública + rio doce; 11) comissão + rio doce; 12) exposição + rio doce.

Como fontes jornalísticas foram utilizados para raspagem os seguintes veículos: Folha de Vitória, Século Diário, G1 Portal de Notícias, Carta Capital. Além das fontes jornalísticas, o portal de notícias do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foi utilizado como complemento e controle das informações jornalísticas veiculadas. O objetivo da inclusão da fonte adicional foi calibrar o viés de seleção dos eventos de protesto associadas tradicionalmente à mídia. No total, com o uso das 12 palavras-chave foram encontradas 572 notícias, contudo somente 133 matérias nesses portais continham descrições válidas com a definição de evento proposta na pesquisa. Após consolidada as etapas de aplicação dos dois métodos de busca de notícias (Google Alerta e Raspagem), ambos os bancos de notícias foram fundidos, excluindo-se as repetições. Ao final, o banco de AEP contabilizou 151 eventos classificados, numa seleção de 123 notícias.

A codificação do evento de protesto no banco de dados foi orientada pelas seguintes variáveis: identificação do evento: características gerais: tipo de protesto, data, duração, cidade, local, forma de convocação e institucionalidade; Identificação do ator: atores coletivos – organizados e não organizados; Conflito: identificação do conflito a partir do tipo de atores envolvidos; Violência: respostas das autoridades como o repertório policial mobilizado na contenção do protesto, atos de violência, violência simbólica, e outros tipos de ações tais como mandado de segurança, liminar, inquérito policial, multa; Enquadramento interpretativo: temas, slogans, significado, valoração e simbologia que tem identificação com a modalidade de performance; Tipo de ação: ação que funciona como indicador de repertório; Rede de atores: rede informal, rede de coalizão e redes sociais digitais. Tipo de coleta: sistema de busca utilizado. As informações foram processadas em software de análise quantitativa (Excel e SPSS) e qualitativa (NVivo), com análise à luz do referencial teórico da pesquisa.

Para identificação das consequências dos eventos de protestos nas políticas de reparação e compensação dos atingidos, a pesquisa utiliza uma abordagem correlacional (BOSI; GIUGNI; UBA, 2016; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2019) e processual através do rastreamento de processos ao longo do tempo – *process tracing over time* (MCADAM; BOUDET, 2012), associando as ações coletivas às decisões políticas. A estratégia metodológica aspira avançar no desenho de pesquisa misto, por meio da combinação de métodos qualitativos e quantitativos (*mixed method research*).

A partir da AEP este artigo apresenta dados inéditos sobre os padrões de conflitos no desastre do Rio Doce. Especialmente discute as interações conflitivas entre sociedade civil, empresas e governos, ao longo de três anos do desastre, com base na identificação dos (1) repertórios e performances, (2) atores coletivos e (3) consequências políticas.

Os repertórios de confronto identificados se distribuem em sete tipos: (R1) Repertório Institucional, (R2) Ação de Difusão, (R3) Manifestação Pública, (R4) Performance artística e/ou simbólica, (R5) Performance religiosa, (R6) Performance de confrontação e (R7) Performance Multiescalar. Cada um desses é composto por unidades menores (eventos), que caracterizam táticas e estratégias de ação dos atores mobilizados. Segundo a frequência de eventos acionados ao longo do tempo, o repertório ação de difusão se destaca com 35 eventos, composto por: proselitismo (propaganda e atos motivacionais) e arregimentação (novas organizações). Seguido pelo repertório manifestação pública, com 32 eventos, sendo marcha, manifestação, concentração, encontro. Depois, pelo repertório institucional, com 25 eventos (performance judicial, lobby, instituição participativa, mesa de negociação). E, pela performance artística e/ou simbólica, com 24 eventos, sendo: performance visual, performance artística, performance corporal não artística, performance sonora. Com 23 eventos, registra-se a performance de confrontação, composto por: ato público, bloqueio, ocupação, depredação. A performance multiescalar possui 9 eventos, ou seja, ação interescalar ou interfronteiriça. Por fim, a performance religiosa possui 3 eventos, sendo formada por performances explicitamente orientadas por práticas ou símbolos religiosos. A distribuição dos repertórios de confronto segundo a institucionalidade aponta que 83,4% dos eventos (126) são extrainstitucionais e 16,6% institucionais (25).

Os eventos de protestos do período foram promovidos por movimentos sociais, organizações civis, organizações religiosas e sindicatos trabalhistas. Principalmente pelo MAB, Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce, Diocese de Colatina da Igreja Católica, Colônia de Pescadores, Frente Capixaba de Lutas e Igrejas Evangélicas. Seguido por associações de moradores, associação de pescadores, associação de comerciantes, federação das colônias e associações de pescadores, movimentos rurais, associação de surfistas.

O estudo demonstra que 95,4% (144) dos eventos de protestos expressam conflitos ou contenda com os tomadores de decisões. Sendo em 87,4% (132) dos eventos o conflito se dá com a empresa Samarco, 73,5% (111) com Vale e 64,2% (97) com BHP Billiton. E, ainda, 25,2% (38) dos eventos expressam o conflito com a Fundação Renova. Importante destacar que o Estado também figura como opositor ou a quem se dirige o conflito, especialmente o

Executivo mencionado em 43 eventos (42,3%); seguido pelo Judiciário, mencionado em 31 eventos (20,6%) e; pelo Legislativo citado em 7 eventos (4,63%).

A análise da evolução dos protestos ao longo do tempo demonstra o desenvolvimento contínuo de eventos de protestos, com alguns picos de mobilização. O maior pico ocorre no aniversário de três anos do desastre, em novembro de 2018, contabilizando 24 eventos. Esse suplanta inclusive o pico de mobilização do rompimento da barragem, contabilizou 15 eventos.

Ao longo do período, o repertório ações de difusão foi progressivo, se distribuindo desde o primeiro ano (nov/2015 a 2016) do desastre, com aumento no aniversário de segundo ano (nov/2016) e intensificação ao longo do terceiro ano. As manifestações públicas também acompanham a intensificação de eventos nos picos de mobilização nos aniversários. Ao passo que, as performances de confrontação são acionadas em menor intensidade ao longo do período, em geral para pressionar as autoridades e abrir negociação. O repertório institucional ocorre de forma esparsa, em momentos de oportunidades para negociação política. As performances artísticas e simbólicas foram mais numerosas no primeiro ano do desastre, sobretudo no rompimento da barragem e chegada da lama de rejeitos, com concentração também no aniversário do desastre. Assim como a performance religiosa. Já o repertório multiescalar foi mais intenso no rompimento da barragem e no aniversário de terceiro ano do desastre.

Supõe-se que a análise das interações durante os protestos permite identificar padrões e mudanças de performances, sendo, pois, um caminho para investigar mecanismos de inovação e difusão de repertório. Em artigo anterior foi demonstrado que, no desastre socioambiental em tela, os movimentos e organizações sociais combinam repertórios extrainstitucionais e institucionais ao longo do tempo, com predomínio do primeiro (CARLOS, 2019; 2020). Neste trabalho, busco identificar quais os padrões e mudanças de performances, tendo em vista os mecanismos de inovação e difusão. Por exemplo, as “incubadoras institucionais” podem ser vistas como mecanismo de difusão da ação através da arregimentação de novos ativistas e organizações. Ao passo que, o mecanismo de radicalização parece ter desempenhado importante papel na inovação do repertório. Além disso, busco explorar em quais momentos do processo político os atores empreendem certos repertórios e quais suas consequências nas decisões políticas. Por exemplo, de que maneira os repertórios confrontacionais como as barricadas e bloqueios de trilhos produzem resultados nas decisões das autoridades. Em suma, investigar como a inovação e difusão de repertórios produz consequências nas decisões políticas é o intuito deste trabalho.

Por fim, cabe informar que o artigo é resultado da pesquisa “Sociedade civil, Estado e políticas públicas no contexto do desastre no Rio Doce” (Edital Universal 2017/FAPES) e da pesquisa “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo (Chamada 2016/CAPES-CNPq-FAPEMIG-FAPES-ANA).

Referências

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.

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.

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.

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.*

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.

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 contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

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.; CAYRES, D. C.; SOUZA, L. A M. 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.