



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.

O papel dos Conselhos na política municipal de meio ambiente: uma comparação entre os municípios capixabas de Colatina e Linhares atingidos pelo desastre-crime socioambiental do Rio Doce

Luciana Andressa Martins de Souza¹

Resumo: Este artigo compara o papel dos conselhos municipais de meio ambiente no arranjo institucional da política municipal de meio ambiente em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre-crime socioambiental do Rio Doce. Os municípios selecionados dividem características comuns, mas se distinguem tanto pelos diferentes padrões de políticas ambientais, como pelos distintos resultados produzidos por estas políticas. Após a análise do mapeamento dos arranjos das políticas ambientais (Souza et. al, no prelo) e das reações dos Executivos e Legislativos municipais e resoluções dos Conselhos publicadas nos Diários Oficiais nos últimos três anos (Souza; Carlos, 2019) deslocamos nosso olhar para a compreensão das interações entre os atores estatais e não estatais através da realização de entrevistas qualitativas com atores relevantes, como os burocratas alto escalão e os representantes da sociedade civil dos Conselheiros. Os resultados nos ajudam a desvendar os fatores que influenciaram as distintas respostas dos atores políticos nos dois municípios.

Palavras-chave: Conselho; Desastre-crime socioambiental; Rio Doce; Política ambiental.

Resumo expandido

O pano de fundo desta análise é o desastre-crime socioambiental do Rio Doce ocorrido há quatro anos atrás². O rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão, localizada no Distrito de Bento Rodrigues, em Mariana (MG), construída e operada pela Samarco Mineração S/A³, foi considerado “[...] o maior desastre tecnológico da mineração tanto em volume de rejeitos liberados, quanto em extensão geográfica de danos causados ao meio ambiente” (ZORZAL; CAYRES; SOUZA, 2019, p. 467 apud RAMBOLL, 2017, p. 34). Além de destruir vidas (19 mortes), residências e infraestrutura na região, impactos ambientais e sociais de grande magnitude se avolumaram ao longo dos 41 municípios atingidos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, especialmente devido à poluição hídrica da bacia do Rio Doce e à interrupção de abastecimento de água.

É considerando este contexto de desastre-crime socioambiental, seus múltiplos impactos, responsabilizações e acordos de reparação e mitigação dos danos promovidos

¹ Profa. Dra. do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: luciana.a.souza@ufes.br.

² Denominaremos desastre-crime como categoria nativa e levando-se em conta que a Samarco, Vale e BHP foram responsabilizadas pelo desastre e mais de 20 pessoas envolvidas foram denunciadas pelo Ministério Público por diversos crimes, embora ninguém tenha sido preso (informações divulgadas pelo site web do MPF, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana/o-desastre>. Acesso em agosto/2017).

³ Empresa controlada pela BHP Billiton Brasil Ltda. e pela Vale S/A.

por uma série de medidas emergenciais e acordos celebrados (especialmente o TTAC e, posteriormente, o TAC governança) que os governos locais se inserem como lócus primordial de implementação de políticas públicas e de reivindicação de demandas das populações atingidas.

Os municípios selecionados estão entre os primeiros municípios capixabas, juntamente com Baixo Guandu, que foram atingidos pela onda de lama de rejeitos de mineração. Após a chegada da lama tóxica, os primeiros impactos observados foram à mortandade de peixes e a interrupção do abastecimento de água. Em Colatina, a população ficou aterrorizada, já que o abastecimento de água era diretamente realizado por meio do Rio Doce. Em Linhares, a chegada da lama tóxica causou bastante indignação, especialmente da comunidade local ligada à pesca e ao esporte, e ainda por ser tratar de uma área com grande potencial turístico, inclusive abrigando campeonatos de surfe. É importante notar que os esforços empreendidos pela Prefeitura por meio de barreiras não foram suficientes para evitar que os impactos da lama atingissem à foz do Rio Doce e o Oceano Atlântico, localizada em Regência, Distrito de Linhares.

Em termos metodológicos, trata-se de uma comparação entre pares de municípios que dividem características em comum tal como o porte populacional, a localização próxima e o mesmo governo estadual, além de ambos serem cortados pelo mesmo rio e terem sido atingidos pelo desastre em questão. Contudo, as características socioeconômicas dos municípios escolhidos não foram possíveis de controlar na medida em que elas dependem de outros fatores, como por exemplo a qualidade das políticas públicas destinadas a população⁴. Por outro lado, verificou-se no período analisado que ambos os partidos que governavam o Executivo não se reelegeram após o desastre e ainda tiveram situações opostas (maioria e minoria) no Legislativo nos períodos analisados. No caso de Colatina, o PMDB inaugurou o governo com uma esmagadora oposição do Legislativo. Já em Linhares observa-se o contrário, ou seja, uma situação confortável para o PMDB de lá, com uma maioria absoluta no Legislativo, conforme melhor visualizado no quadro a seguir:

⁴ Essas variações foram verificadas através de alguns indicadores ambientais, obtidos através da Pesquisa IBGE Cidades: 1. Porcentagem de domicílios com esgotamento sanitário adequado: Colatina 85,5% e Linhares 66,7%; 2. Porcentagem de domicílios urbanos com vias públicas arborizadas: Colatina 62,2% e Linhares 71,6%; 3. Porcentagem de domicílios urbanos que possuem vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio): Colatina 40,9% e Linhares 19,7%.

Quadro 1: Partidos no Executivo e composição das bancadas de governo e oposição nos municípios de Colatina e Linhares (2013 até o presente)

| Município/ Indicadores | Gestões | |
|---------------------------|----------------|-------------|
| | 2013-2015 | 2017-2020 |
| Colatina | | |
| Executivo (partido) | PT (2a gestão) | PMDB |
| Legislativo | 15 (100%) | 15 (100%) |
| Bancada governo | 09 (60%) | - |
| Bancada oposição | 06 (40%) | 15% (100%) |
| Linhares | | |
| Executivo (partido) | PDT | PMDB |
| Legislativo | 13 (100%) | 13 (100%) |
| Bancada governo | 02 (15,38 %) | 10 (76,92%) |
| Bancada oposição | 11 (84,62%) | 03 (23,08%) |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Este estudo se inspira nas abordagens interessadas nas interações socioestatais que compreendem que as mudanças na sociedade civil, no governo e nas políticas públicas são mutuamente constitutivas (GURZA LAVALLE; CARLOS; DOWBOR; SZWAKO, 2019; IZUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012). O problema de pesquisa versa sobre a racionalidade das múltiplas interações estabelecidas entre as instituições existentes e emergentes e os atores políticos, os atores sociais e os mecanismos de mercado.

Neste propósito, isto é, para compreender a relação entre os atores citados, procurou-se averiguar, em estudos preliminares (SOUZA; CARLOS, 2019; SOUZA, 2019), o papel dos atores políticos locais (Executivo e Legislativo) e das instituições participativas em ambos os municípios após o desastre-crime socioambiental em questão. Replicou-se a estratégia metodológica adotada em Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) que foca na produção decisória dos conselhos (outputs) e permite diagnosticar o que os conselhos estão fazendo e quando o fazem, ou seja, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida (p. 611), ampliando o foco analítico para a produção decisória relativa ao desastre do Rio Doce. O levantamento sistemático de informações por meio dos Diários Oficiais dos municípios, ainda que em fase exploratória e relativo a período relativamente curto (durante três anos), revelou diferenças importantes nos padrões de interações entre as instituições, os atores estatais, os atores sociais e os mecanismos de mercado. Embora seja cedo para conclusões substantivas sobre o papel dos conselhos frente ao desastre,

verificou-se que os mesmos não emitiram resoluções atreladas diretamente ao caso, no período analisado (exceto 1 resolução). Por outro lado, esse contexto impulsionou a instituição de dispositivos, adotados tanto pelo Executivo como pelo Legislativo, que estão orientando as relações entre o governo, a sociedade civil e os interesses de mercado, representados pelas empresas responsabilizadas pelo desastre através da RENOVA e por acordos com instituições financeiras tal como o BID, por meio de encaixes tanto socioestatais como intra-institucionais.

Em seguida, verificou-se diferentes padrões de institucionalização e construção de capacidades estatais relacionadas à área ambiental (saneamento, gestão hídrica e reestruturação da biodiversidade local) a partir dos resultados das interações entre os atores estatais e não estatais na adoção de dispositivos nos dois municípios (SOUZA; RODRIGUES; SILVA, no prelo). Foram levantados dados sobre as legislações ambientais (a partir de 2000 até o presente), volume dos recursos específicos para meio ambiente e saneamento, existência de canais de participação, a exemplo dos conselhos de meio ambiente e instituições em quesito de órgãos, secretarias e departamentos, presentes no arranjo institucional de cada município, distribuídos segundo a gestão e o partido do Prefeito e o Vice-Prefeito. Em resumo, observou-se:

[...] que o legado institucional de Colatina passou por um rearranjo que separou a gestão do meio ambiente da gestão do saneamento no Sanear, além da elaboração do Plano Municipal de Saneamento⁵. Em Linhares, as instituições do setor ambiental e de saneamento não foram modificadas de modo substantivo após a chegada da lama, apenas programas de recuperação, preservação e conservação de água e solo foram elaborados pelo Poder Legislativo como medidas para lidar com o momento crítico (SOUZA; RODRIGUES; SILVA, no prelo, p. 28).

Desse modo, resta compreender melhor as interações entre os atores estatais e não estatais em ambos os municípios que produziram tanto diferentes arranjos políticos ao longo do tempo, como as distintas respostas dos atores políticos ao desastre-crime em questão. Para tal, estamos realizando entrevistas com atores relevantes, como os burocratas de alto escalão das Secretarias Municipais, Autarquias e os representantes da sociedade civil dos Conselhos de Meio Ambiente.

Referências

⁵ Cabe dizer que desde a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), no. 11.445/2007 os municípios ficam obrigados a elaborar seus Planos Municipais de Saneamento. Nos casos analisados, nota-se que Linhares cumpriu essa exigência em 2013, enquanto Colatina apenas em 2017, já após o rompimento da barragem de Fundão e da chegada da lama ao município.

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 das 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.