



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ANTROPOLOGIA SOCIAL

Luciana da Silva Sales Ferreira

Instrumentos e mecanismos políticos-institucionais nas
práticas empresariais e estatais: reflexões a partir do desastre da
Samarco no Vale do Rio Doce

Brasília,
2024

Instrumentos e mecanismos políticos-institucionais nas
práticas empresariais e estatais: reflexões a partir do desastre da
Samarco no Vale do Rio Doce

Autora: Luciana da Silva Sales Ferreira

Orientadora: Prof^ª. Dra. Carla Costa Teixeira

Tese apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Antropologia
Social do Departamento de
Antropologia da Universidade de
Brasília, como um dos requisitos
para obtenção do título de Doutora
em Antropologia Social.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Carla Costa Teixeira (PPGAS/UnB – Presidente)

Prof^º. Dr. Sérgio Rodrigues Castilho (UFF)

Prof^ª. Dra. Felisa Cañado Anaya (Unimontes)

Prof^º. Dr. Henyo Trindade Barretto Filho (PPGAS/UnB)

Prof^º. Dr. Luiz Eduardo Abreu (PPGAS/UnB - Suplente)

RESUMO

A partir dos anos 2000, a expansão dos grandes empreendimentos se mostrou como a possibilidade de fortalecimento do Estado neoliberal - que redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado. O desastre da Samarco, ocorrido em 2015, traz, à tona, diversos aspectos, desde os elementos estruturais e conjunturais que podem ter levado ao rompimento da barragem, até as perdas e os danos - mudanças no rio, impactos sobre as pessoas e sobre os seus modos de vida -, e os conflitos em torno da mitigação e da compensação da destruição causada. Esta tese de doutorado tem como intenção investigar a atuação das instituições estatais perante o maior desastre decorrente do rompimento de barragens de rejeitos no Brasil, por meio da compreensão do processo de participação, de reivindicação, de negociação, de mediação e de deliberação de direitos nas esferas documentais que constituem o processo de reparação do desastre da Samarco. Busco contribuir para o aprofundamento do conhecimento da forma de atuação da justiça brasileira, por meio do Ministério Público, na defesa dos direitos humanos. O processo de reparação, de mitigação e de indenização foi administrado pela proposição de Ações Civis Públicas e pela adoção de Termos de Ajustamento de Conduta, ambos orientados para a resolução negociada de conflitos socioambientais. Algumas das negociações culminaram em acordos feitos em âmbito judicial e, em uma solução inédita, que foi a criação de uma fundação privada que passou a ser responsável pela reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Além disso, estabeleceu-se a Assessoria Técnica Independente, visando à institucionalização da participação social no processo de reparação e ao apoio de técnicos da confiança das pessoas atingidas para a construção de programas e ações que contemplem suas reivindicações. Assim, o objetivo é descrever como os instrumentos jurídicos e as tecnologias sociais de gestão de conflito foram utilizados no desastre da Samarco, além de refletir sobre como se entrecruzam as lógicas do neoliberalismo, do extrativismo e da injustiça ambiental.

Palavras-chave: Práticas estatais, Registros burocráticos, Direitos Humanos, Resolução negociada, Conflitos ambientais

ABSTRACT

From the 2000s onwards, the expansion of large enterprises proved to be the possibility of strengthening the neoliberal State - which redesigns the borders and the character of citizenship through its policies adapted to the market. The Samarco disaster, which occurred in 2015, brings to light several aspects, from the structural and circumstance elements that may have led to the dam failure, to losses and damages - changes to the river, impacts on people and their ways of life - and conflicts around mitigation caused by the destruction and then its compensation. This doctoral thesis aims to investigate the performance of State institutions facing the biggest disaster resulting from the collapse of tailings dams in Brazil, through understanding the process of participation, demands, negotiation, mediation and deliberation of rights in the documentary spheres that constitute the repair process of Samarco disaster. I seek to contribute to the deepening knowledge of the way Brazilian justice operates, through Public Prosecutors, in defense of human rights. The repair, mitigation and compensation process, was administered by proposing Public Civil Actions and the adoption of Terms of Conduct Adjustment, both oriented for negotiated resolution of socio-environmental conflicts. Some of the negotiations culminated in agreements made in court and, in an unprecedented solution, which was the creation of a private foundation that became responsible for repairing the damage caused by the collapse of the Fundão dam. Furthermore, it was established the Independent Technical Advisory, aiming at the institutionalization of social participation in the repair process and the support of technicians that people who were affected could trust for the construction of programs and actions that address their demands. Thus, the objective is to describe how legal instruments and social technologies for conflict management were used in the Samarco disaster, in addition to reflecting on how the logics of neoliberalism, extractivism and environmental injustice are related.

Keywords: State practices, Bureaucratic records, Human rights, Negotiated resolution, Environmental conflicts

"Por um país soberano e sério, contra o saque dos
nossos minérios"
(MAM – Movimento dos Atingidos pela
Mineração)

Às pessoas atingidas pelo desastre da Samarco
no Vale do Rio Doce

AGRADECIMENTOS

Neste fim de ciclo, fico reflexiva sobre o que me contagia e alegra em ser antropóloga. Apesar de algumas frustrações, não posso deixar de reconhecer e agradecer o caminho que tracei. Foi nessa escolha que pude conhecer comunidades e as pessoas que experimentam o coletivo. Conhecer a vida rural e as pessoas que plantam, semeiam, cuidam e vivem integradas à natureza. Conhecer a luta daqueles que são subalternizados em uma sociedade que espalha e fortalece a injustiça. Assim, sou grata a todas as coletividades que vivem nesse espaço, chamado Brasil, e que criam e recriam, cotidianamente, uma vida para além da cobiça, do lucro e da destruição.

Apesar da ciência se instituir desconsiderando o sensível foi, nesse caminho, que precisei aceitar e encarar minha sensibilidade, minhas emoções, meus sentimentos, minhas vulnerabilidades e meus medos. Assim, agradeço a tudo, a todas e a todos que contribuíram e foram parte das minhas escolhas, dos meus desejos, das minhas vitórias, dos meus fracassos, das minhas alegrias e das minhas tristezas.

Desde 2012, estou, de alguma forma, envolvida com as discussões, os debates e as reivindicações envolvendo os empreendimentos minerários. A minha dedicação a esse campo está completamente relacionada aos moradores e atingidos pela mineração de Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim, em Minas Gerais. Considero-os exemplos de força, de garra, de luta, de esperança e de fé. Obrigada por tudo Dona Rita, Seu Walter, Dona Darcília, Seu Tião, Pedrelina, Patrícia, Flávia, Júnior, Dona Maria da Consolação, Seu Antônio, Zé Pepino, Lúcio, Mauro Lúcio e Vilma.

Meus sinceros agradecimentos aos promotores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) que me concederam entrevistas, que se dispuseram a ajudar na pesquisa e contribuíram para as reflexões trazidas neste trabalho. Por opção, resolvi manter o anonimato dos promotores entrevistados, portanto não mencionarei seus nomes nos agradecimentos.

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o auxílio, o incentivo, as palavras e os olhares de muitas pessoas. À minha mãe, meu porto seguro! Gratidão por ser sempre companheira nesta caminhada, pela força e por todo carinho e amor. Ao meu pai, por ser

exemplo de determinação, de confiança, de foco e de presença. Também sou grata à minha família, especialmente, ao meu irmão, à tia Tê, à tia Beth, à tia Cida, ao tio Tião e ao tio Nando. Também agradeço o ancoramento de toda a minha ancestralidade, todas e todos que vieram antes de mim e que me permitiram a vida, a experiência e os aprendizados necessários para seguir realizando o que é indispensável.

Agradeço à professora e orientadora Carla Costa Teixeira por me conduzir com tanto profissionalismo, assertividade, compreensão e acolhimento. Também, agradeço-a por contribuir, imensamente, nesse processo de formação em Antropologia. Sou grata ainda aos professores Sérgio Castilho, Henyo Barreto e Felisa Anaya que fizeram parte da banca de defesa desse trabalho.

Em Brasília, sou eternamente grata às pessoas que colaboraram para a minha volta e permanência. Ao Leo, à Lia e ao Silvinho, que maravilha ter contato com vocês! À Tamiris, pela amizade verdadeira, pelas trocas e por tantos aprendizados. À Carol, pelas aulas de Kung Fu. Aos amigos que a Antropologia me deu e que, apesar das distâncias, estão em meu coração: Alex, Bia, Welitânia, Lili, Aline, Nelma, Felipe, Maryellen e Victor.

Sou grata aos colegas de turma que dividiram a rotina acadêmica do Doutorado. À Rosilene Tuxá por ser essa pessoa tão admirável, de tanta beleza e abertura. À Lu Portela, à Sofia, à Raquel, ao Mário, à Andreza, ao Will, ao Ricardo e ao José agradeço pela amizade, pelos encontros e por todo apoio. À Ledja, pela sempre companhia maravilhosa, pelas palavras marcantes e por todo carinho. Que bom ter encontrado vocês nesse caminho!

Agradeço aos professores e aos funcionários do Departamento de Antropologia que fazem desse lugar um programa de excelência. Sou grata a todas as pessoas que contribuem para as atividades da Universidade de Brasília (UnB).

Para a vida que surgiu paralelamente ao doutorado, em um novo lugar, com novas relações, encontros, rotinas e profissão dou graças e agradeço todo dia. Agradeço à Vanessa, à Silviane, à Giuliana e ao Bruno por abrirem meus caminhos. Ao Sérgio, ao Ian e à Lesli do Flor das Águas que contribuíram, imensamente, para a realização dos

meus caminhos. À Sah e a Gi, por terem me ajudado e me apoiado em tantas coisas e por me ensinarem a sentir a vida. À Tree, pelas loucuras e pelo coração do tamanho do mundo. À Aloka, pelo cuidado, pelo carinho, pelo amor e pelos conselhos. À Hellen e à Cristal, por serem dengo e acolhimento. À Bruna, pelo discernimento, escuta e amizade. À Raquel e à Dea, pelas risadas, comidinhas e passeios. À Dani, ao Vitor e ao Tiago, por me permitirem bailar e serem companhia na dança. À Ju Manvi, à Bodhiguita e à Mariana, por me ensinarem uma nova forma de estar no mundo. Ao Shivaji e à Parvati, pelas bênçãos no caminho espiritual. Ao Luís Paulo e aos moradores da Aldeia do CEBB, por propiciarem um lugar de tanta plenitude, segurança, silêncio e paz. Ao Luciano, meu companheiro, por me ensinar sobre amor, sobre ternura, sobre dignidade, sobre respeito e sobre sacralidade; por ter me ajudado bastante na reta final da tese e por escolher dividir a vida comigo. Gratidão por tanto!

Em BH, agradeço aos meus sempre amigos de resenha, fofoca e carinho: ao Rô, ao Nelsito, à Tice, à Maíra e ao Dener. Aos amigos da Antro, por quem possuo tanta admiração: Mayara, Maria, Lu e Ulisses; e as amigas que nasceram no GESTA: Maricota, Clarissa, Laurita e Leo.

À professora Ana Flávia Moreira Santos que me iniciou nesse caminho. Sou extremamente grata pelos ensinamentos e pelo compartilhamento de sua pesquisa que me possibilitou a entrada nos casos de conflitos socioambientais.

Por fim, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelas bolsas de estudos que recebi.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP - Ação Civil Pública

ADA – Área Diretamente Afetada

ADR - *Alternative Dispute Resolution*

AID – Área de Influência Direta

AGE/MG - Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais

AGRH - Agência Estadual de Recursos Hídricos

ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ANA - Agência Nacional de Águas

ANM - Agência Nacional de Mineração

ATI - Assessoria Técnica Independente

BM - Banco Mundial

CAO-DH - Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e Apoio Comunitário

CAOMA - Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente

CBH-Doce - Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Doce

CDMA - Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente

CERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos do Estado de Minas Gerais

CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CGMG - Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais

CIF - Comitê Interfederativo

CIMOS - Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

CMD - Conceição do Mato Dentro

CNDH - Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CSMPF – Conselho Superior do Ministério Público Federal

DER - Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais

DP – Defensoria Pública

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

DPDH - Defensoria Pública Especializada em Direitos Humanos, Coletivos e Socioambientais

DPES – Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo

DPMG – Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

DPU – Defensoria Pública da União

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

ES – Espírito Santo

FEAM - Fundação Estadual de Meio Ambiente

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICP – Inquérito Civil Público

IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

IFC - International Finance Corporation

IGAM - Instituto Mineiro de Gestão de Águas

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

GAAD - Grupo de Acompanhamento das Ações e/ou Denúncias

GESTA – Grupo de Estudo em Temáticas Ambientais

LI – Licença de Instalação

LP – Licença Prévia

LO – Licença de Operação

MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens

MAM - Movimento pela Soberania Popular na Mineração

MG – Minas Gerais

MP – Ministério Público

MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPE - Ministério Público dos Estados

MPES – Ministério Público do Estado do Espírito Santo

MPF - Ministério Público Federal
MPM - Ministério Público Militar
MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MPT - Ministério Público do Trabalho
MPU - Ministério Público da União
NUCAM – Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAAF - Procedimento de Apoio à Atividade Fim
PEAB - Política Estadual de Direitos dos Atingidos
PGJ – Procuradoria-Geral de Justiça
PGR - Procuradoria-Geral da República / Procurador(a)-Geral da República
PL - Projeto de Lei
PLCI - Programa de Levantamento e de Cadastramento dos Impactados
PNF - Programa de Negociação Fundiária
PPDDH/MG - Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos de Minas Gerais
PRDC - Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão
PROPS - Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais
REASA – Rede de Acompanhamento Socioambiental
RIMA- Relatório de Impacto Ambiental
RSC - Responsabilidade Social Corporativa
RSE - Responsabilidade Social Empresarial
SAMITRI - Sociedade Anônima Mineração Trindade
SEMAD - Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Governo de Minas Gerais
SISEMA - Sistema Estadual de Meio Ambiente
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
STJ - Superior Tribunal de Justiça
SUPRAM – Superintendência Regional de Regularização Ambiental
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TAP - Termo de Acordo Preliminar

TTAC - Termo de Transação e Ajustamento de Conduta

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UHE - Usina Hidrelétrica

UnB – Universidade de Brasília

URC – Unidade Regional Colegiada

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa sobre Produção de ferro entre 2005 e 2020.	21
Figura 2: Mapa O rastro da destruição - o caminho da lama na bacia do rio Doce	23
Figura 3: Imagem desastre da Samarco, em Mariana/MG	29
Figura 4: Página da internet de propriedade do Ministério Público Federal, na qual é disponibilizada informações, documentos e contato com a instituição.....	31
Figura 5: Mapa Trajeto dos rejeitos da Barragem de Fundão e os municípios atingidos ao longo do rio Doce.....	38
Figura 6: Imagem Logomarcas das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton.....	40
Figura 7: Imagem da Lama do desastre da Samarco chegando ao mar, no Espírito Santo.	43
Figura 8: Imagem Danos à barragem de Fundão provocados por Piping ou erosão interna – 13/04/2009..	45
Figura 9: Imagem de Bento Rodrigues tirada logo após do desastre.	48
Figura 10: Imagem da Lama em Bento Rodrigues tirada logo após do desastre... ..	48
Figura 11: Imagem de Satélite mostrando a trajetória da lama após do desastre. ..	49
Figura 12: Gráfico Exportação brasileira. Dados de 1997 até abril de 2018.	57
Figura 13: Gráfico Valor em dólar adquirido com a exportação de “minérios de ferro e seus concentrados” no período entre 2004 e 2017.	57
Figura 14: Gráfico Evolução da participação da mineração no PIB (%).	58
Figura 15: Gráfico Ocorrências de conflitos por mineração no campo brasileiro (2004 – 2020).	68
Figura 16: Mapa Grupos atingidos pela mineração no campo (2004-2020).	73
Figura 17: Esquema ilustrativo Sistema de governança previsto no TTAC.....	105
Figura 18: Imagem Logomarca da Fundação Renova.....	107
Figura 20: Print da página primeira do TAC Governança na qual são apresentadas as instituições que assinam o acordo.....	130
Figura 21: Print Pagina segunda do TAC Governança na qual são apresentadas as justificativas para a assinatura do termo	131
Figura 22: Tabela dos processos ajuizados pelo Ministério Público para defesa dos direitos humanos em Mariana.....	136

Figura 23: Tabela das Estatísticas e linha do tempo das ações do Ministério Público relacionados à defesa dos direitos humanos em Mariana.....	143
Figura 24: Tabela das Linhas gerais da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na Comarca de Mariana relacionadas a defesa dos direitos humanos em decorrência do rompimento da barragem da Samarco	145
Figura 25: Esquema ilustrativo Sistema de governança previsto no TAC Governança, agosto de 2018	156
Figura 26: Print da página de Assinaturas dos procuradores e promotores do Ministério Público no TAC Governança	159
Figura 27: Tabela alterações na composição do Comitê Interfederativo (CIF)..	168
Figura 28: Imagem do desastre da Samarco , Foto Vinicius Denadai.....	186

Sumário

Introdução	18
Algumas informações sobre a trajetória acadêmica da autora e as pesquisas desenvolvidas	24
Encarando documentos: sobre etnografar instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais.....	29
Capítulo 1 - Noções de justiça, cidadania e defesa de direitos em tempos de Neoextrativismo, Desastres e Políticas de Reparação	37
1.1. Desastres e Riscos Ambientais: um agouro do capitalismo extrativista e das injustiças ambientais.....	43
1.2. Políticas de Reparação: entre negociações, participação e mobilização social	49
1.3. Desenvolvimento e Neoextrativismo: a expansão do setor extrativo mineral na América Latina	52
1.4. Forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais na neoliberalização do mundo.....	59
1.5. Consentimento Neoliberal na prática	64
1.6. O Meio Ambiente em debate	69
1.7. Ministério Público: intervenções governamentais em torno do meio ambiente e dos direitos humanos.....	74
Capítulo 2 – Negociações, Representações e Classificações: os mecanismos políticos-institucionais nas práticas empresariais e estatais do desastre da Samarco no Vale do Rio Doce	87
2.1. Resolução Negociada de Conflitos Socioambientais como tecnologia de gestão do desastre	91
2.2. Fundação Renova: definição de objetivos, metas, sistemas de monitoramento e controle.....	101
2.3. Classificações em disputa: Impactados versus a categoria atingido.....	110
2.4. Explicação sobre os programas socioeconômicos contemplados no TTAC	117

Capítulo 3 – Tecnologias sociais de governança e a institucionalização da participação social nos processos de reparação: Comissões de Atingidos, Assessorias Técnicas e Fórum de Observadores	125
3.1. A atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil	132
3.2. Assessoria Técnica Independente: um novo instrumento no arranjo das tecnologias sociais de governança	146
3.3. TAC Governança e as mudanças institucionais	153
3.4. Sentidos da Participação Social no TAC Governança: inclusão, presença, controle social e representação	160
Considerações Finais	170
Anexo	210

Introdução

Em comunidades muito tranquilas
Viviam alegres as nossas famílias
Tínhamos casa e muita união
Hortas, pastagens, quitanda e pão...
Igrejas, festas e muito mais
O patrimônio de Minas Gerais
Havia ali muita mineração
Que dava empregos até então
Então rompeu uma barragem
E acabou com toda a paisagem
Levando embora diversas vidas
E as que restaram estão atingidas.

Pois aquele tempo era presente,
Agora é passado, luto permanente
Todos os sonhos a serem vividos
Estão em suspenso e interrompidos.
E como é duro a realidade
De aprender nova identidade
Lutar por direitos e reconstrução
Reassentamento, indenização.

Pois não só a lama foi violenta
Também a justiça, que é muito lenta
E essa disputa pela verdade
Nos causa angústia e ansiedade
Mas para além da devastação
Tem assembleia, luta, união
A pauta é reparação integral
Ajustar a vida para o curso normal.

Então simhora lutar por justiça
Que não pode ser cega e nem ser
omissa
Quem quer a vida de novo tem pressa
Direito sem prática não nos interessa
O tempo até pode apagar a lama
Mas não se esqueçam de Mariana
O tempo até pode apagar a lama
Mas não se esqueçam de Mariana

("A luta" é uma paródia da música "A Casa", de Vinicius de Moraes e Sérgio Bardotti. O vídeo integra a série de filmes produzidos para o site www.territorioatingido.com.br Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=t9W51tJ5Ad0>, acesso em dezembro de 2023)

No dia 5 de novembro de 2015, rompeu em Mariana, Minas Gerais, a barragem do Fundão, pertencente à Mineradora Samarco S.A. Esse foi o maior desastre envolvendo barragens de rejeito de mineração do mundo, considerando os registros iniciados em 1915 (Bowker Associates 2015), devido ao volume de rejeito liberado (cerca de 60 milhões de m³), a distância percorrida pela lama (mais de 600 km até chegar à foz do Rio Doce) e os prejuízos estimados (por volta dos R\$ 20 bilhões). As investigações realizadas pela Polícia Civil de Minas Gerais e pela Polícia Federal levantaram evidências para a classificação deste evento como crime ambiental.

A lama despejada pelo rompimento da barragem de Fundão matou 19 pessoas e centenas de animais, soterrou comunidades e povoados próximos à barragem e foi descendo pelo leito do rio Doce, atravessando o estado do Espírito Santo, até chegar ao mar. Ao longo do rio Doce, foram encontrados mais de 11 milhões de peixes mortos; houve o comprometimento do abastecimento de água de regiões urbanas que dependem do rio Doce para esta finalidade e de populações ribeirinhas que usavam diretamente a água do rio; além dos diversos efeitos nas atividades econômicas e de lazer, no modo de vida de povos tradicionais, nas relações socioculturais e ambientais preexistentes, e nas emoções e sentimentos coletivos e subjetivos.

O desastre envolve duas das maiores corporações minerais do mundo: a Vale S.A. e a BHP Billiton Ltda. Desde o início da década de 1990, essas corporações transnacionais vêm diversificando suas atividades industriais e intensificando o processo de expansão e controle de recursos e territórios na América Latina. No ano de 2014, a transnacional Vale S.A. foi a empresa mineradora que teve maior participação nas doações de campanhas de deputados eleitos no estado de Minas Gerais.

Um desastre dessa magnitude traz à tona diversos aspectos, desde os elementos estruturais e conjunturais que podem ter levado ao rompimento da barragem, até as perdas e os danos - mudanças no rio, impactos sobre as pessoas e sobre os seus modos de vida -, e os conflitos em torno da mitigação e da compensação da destruição causada. O rompimento da barragem é consequência de um modelo mineral brasileiro que se intensificou no século XXI devido a uma significativa intensificação da exploração de diversos minerais, como no caso da alta valorização da tonelada do minério de ferro. Esse modelo vem proporcionando, em inúmeros casos, conflitos socioambientais e violações de Direitos Humanos. A tragédia em Mariana/MG teve repercussões em todo o país. No dia do ocorrido os telejornais, as redes sociais e a mídia noticiaram o evento e mostraram

as imagens da lama por várias horas. O debate sobre os desafios desse desastre socioambiental e do modelo mineral vigente no país, considerando as questões econômicas, sociais, políticas e culturais, é importante para toda a sociedade brasileira. A tragédia ficou marcada como um dia de extrema tristeza, indignação e dor para muitos de nós.

O Mapa dos Conflitos da Mineração, produzido pelo Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração, identificou, no ano de 2022, 792 casos de conflitos envolvendo mineração em todo o país¹. Os estados que mais concentraram localidades em conflito foram Minas Gerais (38,3% das ocorrências), Pará (12,3% das ocorrências) e Amazonas (7,2% das ocorrências). De forma que, dos 853 municípios de Minas Gerais, foram mapeados conflitos em 95 deles em 2022, correspondendo a 11,1% dos municípios. No que se refere à relação entre o número de pessoas atingidas e os estados, Minas Gerais aparece em primeiro lugar, concentrando 51,9% do número total de pessoas atingidas. Ainda segundo o relatório, a chamada “lama invisível” tem afetado diversas comunidades e grupos sociais em Minas Gerais, que vivem a incerteza sobre um possível rompimento de barragem e sobre a remoção de suas casas frente à instabilidade das barragens. Vieira da Silva & Andrade (2016: 27) afirmam que “tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista territorial o Brasil é um país minerador. E minerado”. Essa afirmação ocorre, pois há no país dois mil municípios que possuem atividades econômicas (legais) oriundas da mineração e que recebem a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), conhecida como os ‘royalties da mineração’. Além disso, há vários municípios atravessados pelas estruturas de escoamento dos minérios, particularmente ferrovias e minerodutos, e pela instalação dos portos para servir à exportação dos minerais.

O mapa abaixo da produção de ferro no Brasil demonstra os principais municípios minerados, entre eles Parauapebas, que depois de 15 anos, seguiu como o principal polo extrator de minério de ferro, mas novos municípios apareceram, como Canaã dos Carajás

¹ O Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, no âmbito do Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil, tem o Mapa dos Conflitos como uma de suas iniciativas de denúncia do modelo mineral brasileiro, sobretudo no contexto atual de desregulamentação das políticas ambientais, de proposta de abertura de novas áreas para mineração e de incentivo ao garimpo de forma institucionalizada. O Mapa dos Conflitos tem o objetivo de visibilizar, sistematizar e monitorar as violações cometidas, sistematicamente, pelo setor mineral brasileiro nos meios urbano e rural. O mapeamento incluiu empresas mineradoras e de transformação mineral (nacionais e internacionais), assim como garimpos.

(PA) e Conceição do Mato Dentro (MG), tomando os postos das tradicionais Itabira e Nova Lima, em Minas Gerais.

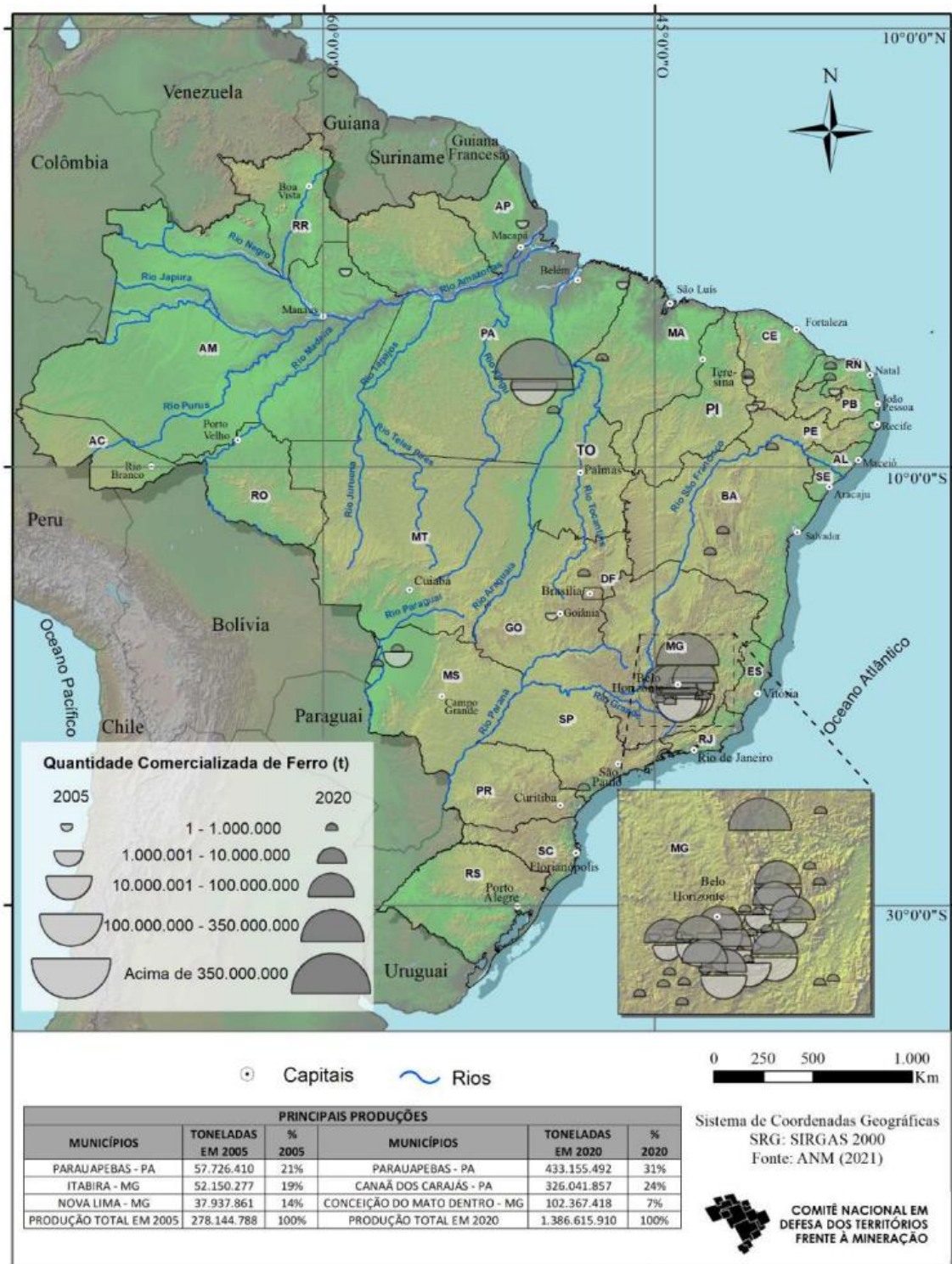


Figura 1: Mapa sobre Produção de ferro entre 2005 e 2020. Disponível em <http://emdefesadosterritorios.org/lancamento-atlas-do-problema-mineral-brasileiro/>. Acesso: dezembro de 2023.

A exploração minerária ocorre no entorno de comunidades, fauna e flora e, por isso, afeta e impacta irreversivelmente territórios, além de aprofundar a destruição ambiental e os problemas sociais. O Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração propõe pensarmos outro modelo de mineração no Brasil que respeite a soberania nacional e que considere seriamente a realidade de que esses minerais estratégicos para o desenvolvimento do país são finitos, não são renováveis. A reflexão passa por alguns eixos, tais como:

1. “Delimitação de áreas livres da atividade da mineração; constatar que existe “rigidez locacional” da localização dos minerais não significa concluir, por consequência, que a mineração é inevitável. Esta atividade não deveria ser vista como necessariamente mais importante que outros usos de determinado território. Portanto deveríamos considerar restrições da atividade e considerar outros usos do território igualmente importantes. Como os diferentes usos que populações tradicionais fazem de um território, a proteção de fauna e flora, a proteção de mananciais de água. Restrições significa dizer que não se pode minerar em todo e qualquer lugar, e que outras vivências do espaço são possíveis, inclusive outras experiências econômicas de geração de renda e emprego, para além do determinismo da mineração;
2. Direito de consulta, consentimento e veto das comunidades locais afetadas pelas atividades mineradoras: as populações do entorno de um grande empreendimento minerário são as mais afetadas em seu modo de vida. Porém, raramente essa opinião coletiva é levada em consideração ao se instalar um projeto. As comunidades do entorno das minas e de toda a sua infraestrutura (planta de beneficiamento, barragem de rejeitos, rodovias, ferrovias, minerodutos e portos) deveriam ser consultadas de fato, tendo previamente todas as informações disponíveis de modo acessível para formularem a sua opinião. Os grandes projetos chegam em geral já prontos, o todo da informação é comumente inacessível e as audiências públicas são para constar. É como se a decisão política já estivesse tomada – instalar o projeto – e faltasse apenas manter a performance processual. Raramente as comunidades atingidas têm a possibilidade de alterar o curso do processo. E elas deveriam não somente ser ouvidas, mas também ter a possibilidade de vetar empreendimentos que considerem danosos para a sua vida;
3. Controle e governança do ritmo da exploração mineral, que pense as necessidades reais e um projeto de país, e não apenas o lucro de poucas empresas. Frisando que estamos lidando com bens naturais finitos e não renováveis.”

A barragem de Fundão não foi a única que se rompeu no Brasil, mas sim a que matou pessoas e causou prejuízos, danos e perdas a uma extensão maior de indivíduos, terras, águas e biodiversidade. Nessa tragédia, distritos foram arrasados; agricultores e produtores de leite do Alto Rio Doce ficaram sem meios de garantir plenamente a subsistência de suas famílias; onze mil pescadores que viviam da pesca no Rio Doce ficaram à deriva, com a atividade da pesca artesanal totalmente inviabilizada; e diversos trabalhadores indiretos da Samarco foram, em larga escala, demitidos.

Esta tese de doutorado tem como intenção investigar a atuação das instituições estatais perante o maior desastre decorrente do rompimento de barragens de rejeitos no Brasil por meio da compreensão do processo de participação, de reivindicação, de negociação, de mediação e de deliberação de direitos nas esferas documentais que constituem o processo de reparação do desastre da Samarco.



Figura 2: Mapa O rastro da destruição - o caminho da lama na bacia do rio Doce, reprodução de Barcelos (2015).

Algumas informações sobre a trajetória acadêmica da autora e as pesquisas desenvolvidas

Há menos de 300 quilômetros do município de Mariana/MG, onde ocorreu o maior desastre envolvendo barragens de rejeitos de mineração do mundo, o conglomerado britânico Anglo American instalou, em Conceição do Mato Dentro (CMD)/MG, uma megabarragem de rejeitos, sete vezes maior que a de Fundão². O Projeto Minas-Rio começou a extrair minério de ferro em CMD em outubro de 2014 e, em janeiro de 2018, a mineradora Anglo American conseguiu permissão para o processo de expansão da mina, que representa grande ameaça às famílias que vivem à jusante da barragem de rejeitos. Durante boa parte da minha vida acadêmica, estive envolvida em pesquisar as violações de direitos humanos que envolveram a instalação e operação do Projeto Minas-Rio.

Durante minha graduação em Antropologia, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tive a oportunidade, como bolsista de um grupo de pesquisa, de assessorar comunidade atingidas por mineração³. Por sete anos (também durante o Mestrado), estive bastante envolvida com pessoas e movimentos sociais traçando ações de pesquisa e extensão com a finalidade de produzir inteligibilidade acerca das transformações vividas devido à chegada dos empreendimentos, e, conseqüentemente, as dinâmicas dos conflitos deflagrados. O intuito do grupo de pesquisa, e que se tornou o meu propósito também, era subsidiar comunidades atingidas questionando irregularidades do processo de licenciamento por meio de ofícios, pesquisas de campo, contra pareceres e relatórios.

Os conflitos gerados pelos grandes empreendimentos minerários são marcados pela complexidade de agentes, por interesses políticos e por práticas de poder. Desde os meus primeiros envolvimento como pesquisadora de processos de desenvolvimento que

² De acordo com a reportagem “Agressões, vigilância, desemprego, perseguição e isolamento: como vivem os moradores que enfrentam a gigante da mineração”, a represa chegará a ter cerca de 370 milhões de metros cúbicos de água e restos do processo de mineração. A barragem de Fundão, que rompeu causando o desastre de Mariana, em 2015, tinha 55 milhões de metros cúbicos (The Intercept Brasil 2018).

³ O Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG), do qual fui bolsista e integrante, vem mapeando e analisando conflitos socioambientais no estado de Minas Gerais. Assessora, desde 2012, as comunidades atingidas pela mineração em Minas Gerais. A atuação do grupo tem privilegiado a interface entre pesquisa e extensão buscando refletir sobre os processos hegemônicos de apropriação do território, ao mesmo tempo em que almeja uma ação transformadora no tocante à capacitação político-participativa de populações afetadas por lógicas excludentes de exploração da natureza (GESTA 2023).

envolvem licenciamento ambiental, o Ministério Público (MP) sempre esteve como um ator de destaque. Era nítido que para as pessoas atingidas, em muitos casos, o MP é a única esperança de defesa envolvendo violações de direitos humanos.

Realizei, como trajetória de pesquisa, um percurso similar ao da própria disciplina Antropologia no Brasil, como proposto por Teixeira & Lima (2010), visto que, em um primeiro momento, parti de uma reflexão pautada nos efeitos das ações da administração governamental sobre segmentos sociais subalternizados. Em outras palavras, estava interessada em como populações atingidas subordinadas nas relações de poder interatuam com intervenções estatais. Posteriormente, como estudante de pós graduação, busquei compreender os processos de estatização por meio das práticas de poder. Desde então, meu enfoque tem sido a atuação do Ministério Público. A atuação do MP, no caso de Fundão, é uma consequência das experiências e aprendizados do que ocorreu em Conceição do Mato Dentro. É possível perceber procedimentos semelhantes aos adotados no licenciamento ambiental do Projeto Minas-Rio que se replicaram para esse contexto do desastre da Samarco. As instituições gerenciaram a crise estabelecendo dispositivos como a formação de espaços de negociação e assinaturas de vários acordos.

Em relação ao empreendimento minerário em CMD, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) foi um ator de profunda importância no processo de instalação da atividade minerária no município. Desde o início do licenciamento ambiental⁴, houve grande demanda das comunidades por ações do órgão. A instituição realizou procedimentos governamentais visando à resolução negociada dos conflitos por meio da participação, da mobilização social e da assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) junto à empresa. A ênfase nos instrumentos de negociação dos conflitos socioambientais se tornou um modelo de gestão do MPMG. A instituição teve um papel de negociadora no caso da mineração em CMD por meio de mecanismos consensuais de conflito. Emblema dessa política institucional foi a criação do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM/MPMG), em dezembro de 2012⁵.

⁴ O licenciamento ambiental é um dos instrumentos de caráter preventivo da Política Nacional de Meio Ambiente, aplicado a empreendimentos poluidores ou potencialmente poluidores que causam degradação ambiental.

⁵ Em dezembro de 2012, a Resolução PGJ/MG nº 106 criou o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM), visando a ampliar as condições de acesso à justiça por meio da prevenção, mediação e negociação “dos conflitos que envolvam empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, por meio de instrumentos extrajudiciais, como o compromisso de ajustamento de conduta e a recomendação” (NUCAM 2013). Segundo Sampaio et al (2016), o núcleo foi concebido a partir de indicadores estabelecidos no âmbito da parceria celebrada entre o Banco Mundial e o

A implantação da mina do Projeto Minas-Rio foi marcada por exaustivas reuniões públicas que propagavam a ‘participação social’. O MP foi um grande executor desses espaços considerados de mobilização, de diálogo e de interlocução. Houve a criação da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), uma tecnologia de mediação de conflitos que representou uma “estratégia de atuação ministerial proativa e resolutiva” que além de “evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social” teve como finalidade “minorar e prevenir violações a Direitos Fundamentais, decorrentes de grandes empreendimentos” (MPMG 2012: 473)⁶. A realização destes procedimentos, marca de uma democracia participativa, podem ter efeitos negativos e arbitrários, pois esses eventos não se tornam locais de tomada de decisões, mas espaços de gerar e multiplicar a própria participação cidadã (Teixeira & Silva 2019)⁷. Nas entrevistas com os promotores de justiça que atuaram mais detidamente com a defesa dos direitos humanos, categoricamente, essas autoridades afirmaram que as violações de direitos humanos, durante a instalação do empreendimento Minas-Rio, foram “patentes”. Depois de inúmeras reuniões públicas que se iniciaram em 2012, em 6 de março de 2018, uma Ação Civil Pública foi ajuizada pelo MPMG, e teve como objetivo obter a responsabilidade civil da empresa Anglo American e sua consequente condenação devido às graves ofensas aos direitos humanos e sociais da população local, notadamente no que tange aos direitos inerentes à dignidade humana, gerando, por conseguinte, a obrigação da Requerida em

MPMG, em 2010, e foi o primeiro convênio firmado pelo Organismo Internacional tendo como beneficiário um órgão do Ministério Público em todo o mundo. Segundo o promotor idealizador, a criação do NUCAM “busca o aprimoramento institucional e estimula a vocação de seus membros para a construção de soluções resolutivas e eficazes na proteção dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações” (Pinto 2016: 1).

⁶ A partir de um esforço conjunto entre MPMG, Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), foi concebida a REASA, em uma reunião pública, em maio de 2012, no distrito de São José do Jassém, município de Alvorada de Minas, com a presença de autoridades e atingidos. A rede propôs a resolução negociada dos conflitos instaurados por meio da realização de reuniões mensais itinerantes nas comunidades rurais afetadas pelo empreendimento, das quais participaram representantes das comunidades atingidas, da Anglo American, políticos locais e pesquisadores, além da Defensoria Pública e do próprio Ministério Público. Foram realizadas um total de dez reuniões entre junho de 2012 e abril de 2013. Como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), apresentei uma etnografia das reuniões da REASA, focando nos sentidos evocados e construídos, na arena pública, do sofrimento social relatado por aqueles que se consideram atingidos pela mineração. Percorrendo uma antropologia, na trilha dos eventos e das palavras feitas ações, as reuniões foram analisadas pela sua dinâmica criativa que transformou o espaço idealizado como instância de negociação em uma arena de explicitação e potencialização do conflito, de embate público e de luta por justiça (Ferreira 2015; 2017).

⁷ Discorrendo sobre política pública de saúde para os povos indígenas no Brasil, Teixeira e Silva (2019) afirmam que o estímulo à participação indígena não parece ter como referência de sucesso o incremento das condições de vida desses cidadãos, mas sim a perpetuação de uma rede de governança que se espalha ao criar sujeitos cidadãos participativos.

promover a reparação integral do dano moral coletivo e do dano social que provocou (MPMG 2018: 3). O MPMG acusou a empresa: 1) de violar direitos básicos à informação e à participação já mesmo anteriormente à licença prévia do empreendimento ocultando informações sobre a instalação da atividade minerária; 2) de erros de planejamento e de execução do Projeto Minas-Rio que subdimensionaram os impactos, notadamente, os sociais, enfrentados pelas comunidades locais.

Ainda, segundo o documento, a Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA) foi um espaço em que a instituição obteve informações e registros de violações de direitos. Por meio das atas das reuniões públicas da REASA, “foi possível colher elementos de informação e provas capazes de afirmar os fatos alegados na presente ação” (MPMG 2018: 20). Os depoimentos dos atingidos narraram “as violações e os abusos” cometidos pela empresa durante a instalação do empreendimento e demonstraram “a angústia, consternação, fragilidade emocional e falta de esperança e expectativa de vida” dos moradores das comunidades rurais atingidas pelo empreendimento (idem *ibidem*). O documento afirma que a produção da ACP privilegiou as falas “das pessoas atingidas externadas nas reuniões públicas feitas pelo MPMG”, apoiadas em estudos técnico-científicos de pessoas e/ou entidades de reconhecida expertise acadêmica. Juntos esses recursos evidenciam e deixam claro que a conduta da Anglo American “lesionaram direitos humanos e fundamentais das comunidades atingidas, prejudicando abusivamente o bem-estar social e o patrimônio imaterial coletivo” (MPMG 2018: 21). O MPMG pede na ACP que a Justiça obrigue a Anglo American a contratar uma instituição especializada em Direitos Humanos para realizar, por no mínimo 10 anos, o monitoramento das atividades da empresa na região. Como forma de reparação, o MPMG pede que o Poder Judiciário condene a empresa a pagar R\$ 400 milhões, destinados a compor um fundo especial de reparação pelos danos morais e sociais coletivos.

Diferente do caso da mineração em CMD, que demorou mais de 8 anos para ocorrer uma Ação Civil Pública em defesa dos direitos humanos, no desastre da Samarco, em um pouco mais de um mês do ocorrido houve o ajuizamento de uma Ação Civil Pública para garantir direitos emergenciais e reparação integral relacionado aos direitos humanos.

Como desdobramento e aprofundamento do debate antropológico sobre práticas de poder, este tese de doutorado propõe analisar como o compromisso do Ministério Público de fortalecer a resolução negociada de conflitos socioambientais, com o objetivo

de atingir “maior pacificação social” e “menor judicialização” (CNMP 2014), se atualiza em um contexto de desastre, de disputas sociais, de domínios políticos e de violações de direitos humanos decorrentes do rompimento da barragem de rejeitos em Mariana/MG. E, também, como continuidade de uma reflexão que vem ocorrendo desde o mestrado, nesta tese, o propósito é compreender o desastre da Samarco a partir de uma etnografia de documentos. Através desta esfera de análise, discorrerei como se construíram e se desdobraram as relações dos agentes envolvidos no conflito e refletirei sobre os efeitos de poder e verdade das intervenções estatais.

Considero de grande relevância anunciar para os leitores dessa tese as dificuldades que permearam a escrita desse trabalho. Foram intensos os sentimentos e as emoções dos mais de cinco anos de doutorado atravessado pela pandemia do COVID-19. Além das frustrações acadêmicas, faltas de motivações, uma quase desistência, ansiedade, adoecimento, tristezas profundas e sentimento de inferioridade, considero importante ressaltar dois pontos. O primeiro é sobre o desafio de analisar documentos burocráticos sem a experiência do ‘estar lá’. Diferentemente da pesquisa desenvolvida durante o mestrado em que para além dos documentos, eu tive inúmeras oportunidades de visitar as comunidades atingidas, assistir reuniões presenciais e conhecer diversos dos atores que estão presentes na dissertação; durante o doutorado, a escolha de não fazer campo, devido aos fatores que serão descritos logo a baixo, teve como efeito falta de sentido, de conexão e de euforia na análise dos documentos. Acredito que a materialidade dos papéis é melhor compreendida e apreendida em conexão com os eventos, as pessoas e os cotidianos daqueles que estão envolvidos nos processos sociais. E o segundo ponto que gostaria de declarar é sobre um cansaço, misturado com revolta e desgosto, em pesquisar por mais de dez anos conflitos que envolvem violências, dores e sofrimentos profundos. Para mim experienciar contextos de tanta injustiça me esgotou e trouxe repúdio, desistência e renúncia em pesquisar esse tema.



Imagens de satélite mostram o antes e depois da tragédia de ...

Figura 3: Imagem desastre da Samarco, em Mariana/MG. Fonte: Internet, acesso em fevereiro de 2024

Encarando documentos: sobre etnografar instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais

Considero de grande importância analisar documentos em processos político-administrativos que envolvem conflitos socioambientais, pois nesses as decisões perpassam dinâmicas e práticas de documentação (Weber 1974; Riles 2006; Smith 2006; Hull 2012; Vianna 2014; Teixeira *et al* 2016). Parto da perspectiva proposta por esses autores que documentos tipificam, generalizam, uniformizam, estabilizam, isto é, rompem com o mundo vivido, se emancipam e transgridem as experiências compartilhadas face a face e a existência dos sujeitos. Documentos são gerados, produzidos ou provocados pelo encontro de agentes em meio a relações de poder profundamente desiguais.; expressam e materializam lutas, disputas e controvérsias; e expressam modelos classificatórios, formações discursivas e formas legítimas de manifestação.

O interesse em pesquisar a instituição Ministério Público, através da análise dos registros burocráticos do desastre da Samarco, ocorreu durante as entrevistas com os promotores de justiça no decorrer da minha pesquisa de mestrado. Entre os anos de 2017/2018, praticamente, todos os promotores entrevistados estavam trabalhando com o rompimento da barragem. Este caso trouxe notoriedade para a instituição e para alguns promotores que passaram a aparecer na televisão, nas redes sociais e a dialogar com grandes autoridades políticas. Por mais que, durante a entrevista, eu gostaria de ouvir sobre o caso da mineração em Conceição do Mato Dentro, a maioria dos promotores recorria ao desastre da Samarco para exemplificar, acusar, questionar e justificar processos que diziam respeito ao extrativismo mineral.

De modo que, a pesquisa desenvolvida, neste trabalho, pretende refletir sobre a atuação das instituições estatais, com ênfase no Ministério Público, nos três anos que se seguiram ao desastre da Samarco, por meio dos procedimentos administrativos de construção de materialidades. Além de análise dos documentos, a pesquisa envolveu entrevistas com promotores de justiça. Foi uma escolha categórica não ir para campo interagir com populações atingidas pelo desastre. Ouvi de diversos colegas que presenciaram, em toda a bacia do Rio Doce, o fato de as pessoas não aguentarem mais precisar falar e dar depoimentos a jornalistas, instituições, pesquisadores, advogados, consultores, entre outros. É muito diferente da minha pesquisa de Mestrado com documentos, que precisei ir até as instituições para realizar xerox e encadernar os papéis, os registros envolvendo o desastre da Samarco estão em quase sua totalidade na internet. É impressionante o número de documentos disponibilizados nos sites das instituições, dos grupos de pesquisas das universidades e das empresas que prestam consultoria no processo de reparação⁸.

⁸ Agradeço ao professor Henyo Barreto que durante defesa de tese desse trabalho chamou a atenção para dois conjuntos de documentos extremamente importantes: as notícias veiculadas pela imprensa logo após o desastre e o jornal A Sirene, um veículo de comunicação das pessoas atingidas pela barragem de Fundão. Por mais que não sejam arranjos que fazem parte dos acordos analisados nessa tese, de alguma maneira respondem aos acordos burocráticos.

Ministério Público Federal

MPF

Acessibilidade A+ Mapa do site VLíbras

O MPF Unidades Atuação Temática PFDC Eleitoral Grandes Casos Concursos Comunicação Serviços

Página Inicial Pesquisar...

Caso Samarco MPF nas redes sociais

Apresentação do Caso O desastre Atuação Dúvidas sobre o TAC Governança? Equipe responsável Galeria de fotos

CASO SAMARCO

O dia 5 de novembro de 2015 está marcado para sempre na história do Brasil. Neste dia, no meio de uma tarde que poderia ser apenas mais uma calma tarde na rotina dos moradores do distrito de Bento Rodrigues, na cidade de Mariana, em Minas Gerais, teria início um desastre que mudaria drasticamente as vidas, o passado, o futuro e o destino de milhares de pessoas em uma extensão de 663 quilômetros, desde o distrito de Bento Rodrigues, em Mariana/MG, passando pelo Estado do Espírito Santo, até atingir o mar territorial brasileiro.

Naquele tarde, a barragem de Fundão, construída e operada pela Samarco Mineração S/A - uma empresa controlada pela BHP Billiton Brasil Ltda. e pela Vale S/A -, literalmente veio abaixo, ocasionando o maior desastre ambiental, social e econômico já visto no Brasil e um dos maiores no mundo.

Desastre do Rio Doce: Como o TAC Governança assegura direitos dos atingidos

Tire suas dúvidas sobre o termo de ajustamento de conduta

Compartilhe: f t

Notícias - Caso Samarco

20/12/2023
Caso Samarco: instituições de Justiça pedem anulação de sentença que impede identificação de outros territórios impactados

28/11/2023
Caso Samarco: Instituições de Justiça defendem que pessoas que ficaram sem acesso a água potável devem ser indenizadas

31/10/2023
Caso Samarco: sete anos após oferecimento da denúncia, Justiça Federal marca interrogatório dos réus

Figura 4: Página da internet de propriedade do Ministério Público Federal, na qual é disponibilizada informações, documentos e contato com a instituição. Fonte: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco>. Acesso em dezembro de 2023

Pretendo compreender as práticas de gestão do desastre, marcadas pela mobilização de diferentes procedimentos administrativos, que produzem a materialidade do processo, visando à defesa dos direitos humanos. Para isso, esta tese dialoga com uma antropologia que se propõe a estudar as práticas desenvolvimentistas e as tecnologias de poder a elas associadas. De acordo com Souza Lima & Castro (2015), a antropologia do desenvolvimento, como saber crítico sobre o regime discursivo e de poder desenvolvimentista, é uma das vias pelas quais se pode acessar a gênese de estudos sobre políticas governamentais e o Estado. As políticas governamentais devem ser entendidas como planos, ações e tecnologias de governo formuladas não somente desde organizações administrativas de Estados nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações que estão fora desse âmbito mas que exercem funções de governo. De

maneira que a formulação de planos de ação governamental ocorre em múltiplas escalas espaciais, com temporalidades variáveis e no entrecruzamento de amplos espaços de disputa, pois, em muitos casos as políticas de governo são geradas, financiadas e avaliadas fora das fronteiras estritas de seus territórios por feixes de agências e agentes, princípios e práticas que os transpõe. Nas palavras dos autores:

redes sociais muito abrangentes, conteúdos simbólicos e formas sociais variadas, e muitas vezes em confronto entre si, participam dos jogos de poder que se estabelecem em torno do reconhecimento de um conjunto de relações sociais como matéria para intervenção governamental, nomeando-as e gerando programas de ações sobre as mesmas, dotados de amplo reconhecimento social, com fundos estáveis que os suportem, com estratégias e táticas de ação a eles acopladas (Souza Lima & Castro 2015: 36).

Portanto, as políticas governamentais são parte do processo de ‘fazer-se Estado’, entendido como fluxo histórico contínuo, que é maleável, mutável, com configuração plástica e escorregadia, longe de planos racionais e avaliações consistentes. De maneira semelhante, os mecanismos de poder não necessariamente operam de maneira racional e, por isso, não se tornam mais relevantes que as questões simbólicas, os rituais, os jogos linguísticos cotidianos, entre outros. Por tudo isso, a etnografia das práticas de poder é essencial como instrumento de desvendamento das políticas de governo que fabricam significados compartilhados de largo espectro e profundidade temporal.

Em relação às instituições, Texeira, Lobo & Abreu (2019: 9) nos chamam a atenção para “o cuidado de não as tomar como um dado da realidade, como um organismo identificável por suas normas, organogramas, edificações, equipes e, numa linguagem mais contemporânea, suas “missões institucionais””. Apesar de se estabilizarem instaurando práticas e valores, as instituições são parte de um processo histórico e se constituem a partir de disputas, relações de poder e em espaços e tempos específicos. Ainda segundo os autores, é preciso compreender os mecanismos que negam a arbitrariedade dos sentidos e das práticas sociais, pois, afinal “nada precisaria ser como é; mas também os que projetam sua estabilidade no tempo futuro, tampouco nada precisa permanecer como é” (Texeira, Lobo & Abreu 2019: 9). Portanto, para fins analíticos desta tese, as instituições são formas de classificação e ordenação compartilhadas que norteiam percepções e ações dos grupos sociais. Ao mesmo tempo em que as instituições

têm sua força como representação capaz de estabelecer ideias e conceitos, também são produtores de agentes, práticas e interesses institucionalizados sustentadas por mecanismos de poder, verdades tácitas e ordens irredutíveis.

Por meio da análise dos documentos, este trabalho pretende demonstrar como categorias e concepções que estão em disputa nos registros – desastre, reparação, violação, direitos humanos, danos, impactos – interagem nesse encontro entre agentes e formas de classificação. Os registros não apenas produzem esses diferentes agentes que se apresentam como atingidos, Samarco e Ministério Público, como também homogeneizam grupos construídos por sujeitos com diferentes posicionamentos. Através das entrevistas com promotores, pude perceber que essas autoridades possuem entendimentos e visões muito diferentes, que perpassaram disputas internas de como a instituição deve atuar para combater violações de direitos humanos envolvendo empreendimentos minerários. Como afirmam Teixeira, Dias da Silva & Castilho (2023), nos processos de institucionalização, e, suas bases compartilhadas de conhecimento, as instituições, numa definição inicial, têm o objetivo do aumento da produtividade (de mercado e/ou política); têm regras formais internas, estruturadas a partir de uma hierarquia funcional; separam as relações organizacionais das demais; e disciplinam os “de dentro”, erigindo barreiras ao acesso dos “de fora”. Dessa perspectiva, noção de atingido é tanto uma categoria administrativa que reduz sujeitos a objetos de gestão de outrem, quanto uma categoria política acionada pelos grupos e comunidades na busca por direitos e na luta por justiça.

As disputas nos papéis compõem embates que explicitam posições, relações e responsabilizações, sendo um dos seus efeitos justamente a formação de unidades delimitadas e grupos de pessoas (Ferreira 2013). Assim, os jogos de poder e de verdade que se estabelecem entre esses grupos os instituem como unidades. Como já ressaltou Vianna (2013), é preciso levar a sério os esforços dos atores sociais na demarcação de domínios e esferas que se articulam e se separam entre práticas, situações sociais e contextos de disputa. Para a autora, as ações empreendidas pelos sujeitos – e que os fazem como sujeitos – extraem sua força política e moral de uma espécie de crença compartilhada na legitimidade dessas unidades como dotadas de coesão. As perguntas que me guiaram na análise dos documentos foram: Quais os conteúdos e os tipos de documentos produzidos? O que os agentes dizem e como dizem? Quais as disputas? O

que se repete e o que é esquecido? Qual as conexões entre os diferentes procedimentos administrativos? E quais seus efeitos?

Investigar as relações entre agências estatais diversas, empreendedores de grandes projetos e grupos sociais atingidos pelas grandes obras nos possibilitam refletir tanto sobre o gerenciamento da vida e de corpos por meio de agentes, agências e documentos estatais, como sobre a produção das instâncias administrativas e do imaginário social sobre o “Estado”.

Neste trabalho, no Capítulo 1, o objetivo é contextualizar o desastre da Samarco a partir da história político-econômica da origem da neoliberalização, de como ela proliferou de modo tão abrangente no cenário mundial, e de como o Brasil se ajustou à ordem neoliberal tendo como fio condutor uma articulação essencial e decisiva entre financeirização dependente e extrativismo espoliador e expropriador, a atender às demandas e às exigências de composição do capital. Assim, considerando que há uma associação entre desastres e as contradições do modelo de capitalismo extrativista, busco discorrer sobre os riscos ambientais, as políticas de reparação, as estratégias globais de incorporação das esferas regionais e nacionais em nome do desenvolvimento e os instrumentos de resolução negociada de conflitos socioambientais utilizadas pelo Ministério Público.

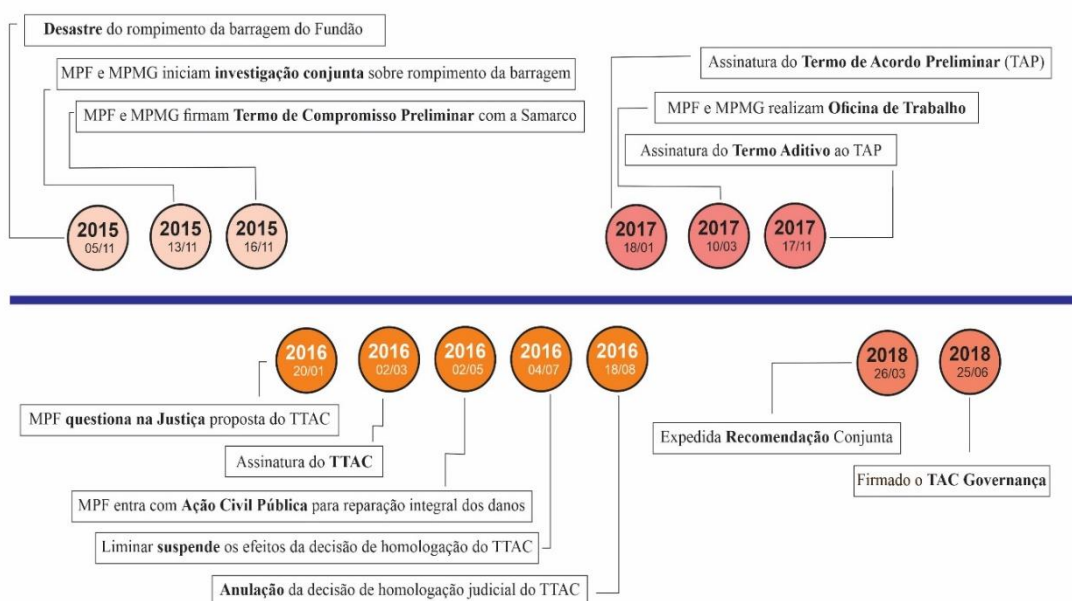
No Capítulo 2, apresento o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), acordado no dia 02 de março de 2016, e a solução institucional inovadora representada pela criação da Fundação Renova. Esses dispositivos apontam para a emergência de um padrão de autorregulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil, pois evidencia os mecanismos sociopolíticos de um arranjo institucional que 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 das pessoas atingidas.

Contrapondo a esse modelo que exclui a participação social, o Ministério Público propõe outros acordos visando a inserir transformações nos mecanismos que envolvem o processo de reparação do desastre da Samarco. Assim, no Capítulo 3, discorro sobre o TAC Governança, assinado em 25 de junho de 2018, no intuito de refletir como os operadores do direito se posicionaram diante do desastre da Samarco e quais mecanismos governamentais foram disponibilizados para a defesa dos direitos humanos. Além da instituição das Assessorias Técnicas Independentes, como um novo instrumento no

arranjo das tecnologias sociais de governança, que se propõem a permitir a efetiva participação das pessoas atingidas nos processos de tomada de decisão; esse último acordo propôs mudanças relacionadas às instâncias internas e às instâncias externas à Fundação Renova com a intenção de maior fiscalização e controle das estruturas e ações de reparação constituídas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.

Por fim, na Conclusão retomo os argumentos já escritos na tese, além de tecer algumas considerações finais sobre o processo de reparação do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão. Proponho uma simples reflexão histórica a partir da minha experiência como pesquisadora nos casos do licenciamento da Anglo American e do desastre da Samarco, o primeiro, como um grande exemplo de conflito socioambiental, e o segundo, como um desastre sociotécnico.

Antes de finalizar a Introdução, apresento uma linha do tempo com as ações do Ministério Público nos três anos após o desastre. Essa figura ajudará o leitor, principalmente, nos capítulos 2 e 3 nos quais são realizadas as análises documentais.



Linha do Tempo das principais ações do Ministério Público.

Elaboração da autora.

No quadro acima, é possível acompanhar o desdobramento das ações do Ministério Público após o desastre da Samarco. Além dos termos documentais analisados nesta tese, importante pontuar que, em 2015, a instituição assinou **Termo de Compromisso Preliminar** com a empresa Samarco, estabelecendo caução socioambiental de R\$ 1 bilhão para garantir custeio de medidas preventivas emergenciais. Em 2016, o MPF se antecedeu e **questionou na Justiça** a proposta do TTAC pedindo informações sobre os termos do acordo que os órgãos públicos intencionavam firmar com as empresas. Em 2017, o MPF e o MPMG realizaram **Oficina de Trabalho**, com representantes da sociedade, de comunidades atingidas, de movimentos sociais e com grupos de pesquisa para elaborar um sistema de governança que garantisse a participação dos atingidos no processo de reparação. E, em 2018, uma **Recomendação Conjunta** foi expedida pelo MPF, MPMG, MPES, MPT, DPU, DPES e DPMG acerca das violações aos direitos humanos cometidas durante o próprio processo de reparação dos danos causados pelo desastre do rompimento da barragem de Fundão.

Capítulo 1 - Noções de justiça, cidadania e defesa de direitos em tempos de Neoextrativismo, Desastres e Políticas de Reparação

Mariana é um município mineiro que se originou, no século XVII, em um contexto de extração de ouro e outras riquezas minerais. Foi a primeira capital, a sede do primeiro bispado e a primeira cidade a ser projetada em Minas Gerais. Possui aproximadamente 62 mil habitantes, 9 distritos e localiza-se ao sul da Serra do Espinhaço, na região conhecida como Quadrilátero Ferrífero. Ainda hoje, possui uma paisagem setecentista com o traçado urbano irregular e com igrejas e capelas da arte barroca de inspiração portuguesa. Também conhecida por sua culinária, seu artesanato e as festas populares e religiosas da rica expressão cultural de Minas Gerais (Prefeitura Municipal de Mariana 2023). Atualmente, o extrativismo é a principal atividade econômica do município, com base em um tipo de extração de elementos da natureza em grande volume e com alta intensidade orientada para exportação, sem processamento ou com processamento mínimo.

Na tarde de 5 de novembro de 2015, a barragem de rejeitos de Fundão, localizada no Complexo Industrial de Germano, da Samarco Mineração S.A., rompeu-se, em virtude de um deslizamento do maciço da barragem, no município de Mariana, em Minas Gerais. O subdistrito Bento Rodrigues, localizado a 5 km da barragem, foi a primeira comunidade atingida e ficou praticamente toda destruída. A lama também afetou Paracatu de Cima, Paracatu de Baixo, Ponte do Gama, Pedras, Campinas e Bicas, todos pertencentes ao município de Mariana, além de Barreto e Gesteira, em Barra Longa, cuja sede municipal também foi atingida. Quarenta e três milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos minerários percorreu aproximadamente 600 km entre Minas Gerais e Espírito Santo, alcançando o Rio Doce e indo até sua foz no Oceano Atlântico⁹.

⁹ De acordo com relatório da Ramboll (2017), os municípios, na bacia do Rio Doce, atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão são: Mariana (MG), Barra Longa (MG), Rio Doce (MG), Ponte Nova (MG), Santa Cruz do Escalvado (MG), Rio Casca (MG), Sem-Peixe (MG), São Domingos do Prata (MG), São Pedro dos Ferros (MG), São José do Goiabal (MG), Dionísio (MG), Raul Soares (MG), Córrego Novo (MG), Pingo-D'água (MG), Marliéria (MG), Bom Jesus do Galho (MG), Timóteo (MG), Caratinga (MG), Ipatinga (MG), Santana do Paraíso (MG), Ipaba (MG), Belo Oriente (MG), Bugre (MG), Naque (MG), Iapu (MG), Periquito (MG), Sobralia (MG), Fernandes Tourinho (MG), Alpercata (MG), Governador Valadares (MG), Tumiritinga (MG), Galiléia (MG), Conselheiro Pena (MG), Resplendor (MG), Itueta (MG), Aimorés (MG), Baixo Guandu (ES), Colatina (ES), Marilândia (ES), Linhares (ES), e Aracruz (ES).



Figura 5: Mapa Trajeto dos rejeitos da Barragem de Fundão e os municípios atingidos ao longo do rio Doce. Elaborado por Max Vasconcelos (Zhour et al 2018: 32).

A barragem de rejeitos de minério rompida em Mariana, de propriedade da empresa Samarco, tinha o capital controlado paritariamente por duas gigantes internacionais da mineração: as empresas Vale S.A e BHP Billiton Brasil Ltda. Foram inúmeras perdas e danos - centenas de moradias foram destruídas, 19 pessoas morreram, a saúde de inúmeras pessoas ficou comprometida, devido aos danos à qualidade da água e várias comunidades rurais perderam seus territórios enquanto base da reprodução social, cultural e econômica, ancoradas em condições socioambientais específicas. Diversas espécies da fauna e da flora foram mortas; o Rio Doce foi contaminado com metais pesados e componentes com potencial tóxico. Além da destruição de hortas, quintais, carros, móveis, objetos pessoais e afetivos.

O relatório foi realizado a título de prestação de serviços de assessoria técnica ao Ministério Público no âmbito do Termo de Ajustamento Preliminar, segundo estabelecido no Contrato de Prestação de Serviços de Consultoria Técnica Nº 4.500.173.7561. O documento descreve as atividades de análise crítica dos programas socioambientais e socioeconômicos desenvolvidos pela Fundação Renova.

Na década de 1960, a mineradora SAMITRI (Sociedade Anônima Mineração Trindade) se instalou em Mariana, e, em 1971, se uniu à empresa Marcona Corporation, criando o projeto Samarco, para beneficiamento de itabirito com teor de ferro aproximado de 70%. Havia uma conjuntura política econômica, implantada pelo Governo do Presidente Ernesto Geisel, de incentivo às exportações de minério de ferro e a agregação de maior valor à matéria prima. Assim, a Samarco foi criada em 1974 e iniciou suas operações em Mariana em 1977. No mesmo ano, a Marcona Corporation foi adquirida pela Utah Internacional Inc., e a Samarco passou a ser de propriedade da SAMITRI e da recém-formada Utah-Marcona Corporation (Jesus Silva 2023).

Desde a década de 1990, a mineração, na América Latina, tem sido uma das fronteiras mais atrativas para o investimento regional e internacional, devido à combinação dos altos preços dos minérios, das inovações tecnológicas que permitiram explorar jazidas onde antes não era possível e das reformas institucionais para o setor (Bebbington 2007). A expansão de novas áreas para a exploração minerária e o aprofundamento do extrativismo em áreas já tradicionais da mineração tornaram essas últimas mais vulneráveis à ocorrência dos desastres, como o Quadrilátero Ferrífero¹⁰, em Minas Gerais. Em 2000, a Vale S/A, antiga Companhia Vale do Rio Doce, adquiriu a SAMITRI, assumindo também as ações da Samarco que pertenciam à SAMITRI. Após uma fusão entre a mineradora australiana BHP e a inglesa Billiton, em 2001, a Samarco passou a ser controlada pela *joint venture*: Vale S/A e BHP Billiton Ltda¹¹. Em 2008, a Samarco iniciou a operação da barragem de Fundão para receber os rejeitos de minério do Complexo de Germano.

¹⁰ Localizado na porção centro-sul do estado de Minas Gerais e com extensão territorial de, aproximadamente, 7 mil quilômetros quadrados, o Quadrilátero Ferrífero é uma área bem próxima a Belo Horizonte formada pelas cidades de Sabará, Rio Piracicaba, Congonhas, Casa Branca, Itaúna, Itabira, Nova Lima, Santa Bárbara, Mariana, Ouro Preto, entre outras.

¹¹ A expressão *joint-venture* quer dizer "união com risco". Refere-se a um tipo de associação em que duas entidades se juntam em uma colaboração para fins comerciais ou tecnológicos, por um tempo limitado, sem que cada uma delas perca a identidade própria. Em geral o intuito é lançar um produto/serviço ou expandir o mercado de atuação.



Figura 6: Imagem Logomarcas das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton. Elaborado por Jesus Silva (2023)

Assim, a Samarco é uma empresa de capital fechado que atua no segmento de mineração, uma *joint venture* de propriedade da Vale e BHP Billiton. As operações da Samarco, em Mariana, estão concentradas no Complexo de Germano, localizado entre esse município e Ouro Preto/MG. Na extração, a empresa transforma um material de baixo teor, com cerca 40% de ferro, em um produto de alto valor agregado, com teor em torno de 67% de ferro e elevado índice de redutibilidade, que proporciona maior produtividade para as indústrias siderúrgicas e fornos de redução direta (Samarco 2023). O Complexo de Germano abriga uma mina, onde é realizada a extração do minério de ferro, a planta de beneficiamento composta por três concentradores, o sistema de filtragem, duas cavas e a barragem de Germano. Além disso, ainda na unidade, há uma Estação de Bombas e o início do primeiro mineroduto brasileiro. Até 5 de novembro de 2015, os rejeitos do Complexo de Germano eram depositados na barragem de Fundão, que se rompeu, formando uma onda de lama que percorreu os 600 km ao longo da bacia do Rio Doce entre Minas Gerais e Espírito Santo.

Em 2012, o Brasil era o principal exportador de minério de ferro no ranking mundial. No entanto, nesse mesmo ano, China e Estados Unidos, os maiores importadores de ferro e aço, diminuíram suas importações, e, conseqüentemente, houve uma desestabilização das exportações brasileiras gerando excedentes de minério no mercado e queda dos preços. A reação das mineradoras foi reduzir custos e intensificar a exploração como forma de aumentar a produtividade, contudo não houve intensificação nas operações de segurança. Assim, o uso de tecnologias inapropriadas, a escolha de locais inadequados para instalação dos projetos, a pressão sobre as agências ambientais para obtenção do licenciamento e o endividamento das empresas são algumas das causas identificadas para o risco de rompimento de barragens.

O desastre da Samarco ocorreu em um contexto sociopolítico de intensificação dos investimentos extrativistas, multiplicação dos conflitos socioambientais, sucateamento dos órgãos governamentais e a precarização das condições de trabalho para os técnicos, e relaxamento na fiscalização do planejamento, construção e operação de obras desenvolvimentistas. A que se lembrar que, depois do Desastre da Samarco, em janeiro de 2019, aconteceu o rompimento da barragem de rejeitos B-I e soterramento das barragens B-IV e B-IVA, na mina de Córrego do Feijão, da Vale, em Brumadinho/Minas Gerais, causando a morte de 272 pessoas, despejando cerca de 12 milhões de metros cúbicos de lama de rejeitos no rio Paraopeba, e atingindo inúmeras comunidades ribeirinhas, povos e comunidades tradicionais.

O objetivo desse capítulo é contextualizar o desastre da Samarco, no município de Mariana/MG, a partir de uma discussão sobre riscos ambientais, políticas de reparação, neoliberalismo, neoextrativismo e consentimento. Primeiramente, defendo que o rompimento da barragem de Fundão não foi um acidente, nem um desastre natural, pois muitas das ações e decisões relacionadas aos riscos da barragem foram tomadas dentro de uma lógica neoliberal de curto prazo, com pouca consideração por suas implicações sociais e ambientais. Depois comento sobre as denominadas ‘políticas de reparação’, que envolvem instâncias jurídicas e corporativas, por meio da utilização dos instrumentos de mitigação, mediação, acordos e participação.

Adentrando numa parte teórica do capítulo, apresento o conceito de desenvolvimento como um mecanismo eficiente que relaciona forma de conhecimento e práticas de poder; e o conceito de neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho.

Depois busco refletir sobre como o Brasil se ajustou na ordem neoliberal do capitalismo financeirizado tendo como fio condutor o processo de inserção do país nos movimentos de acumulação do capital. Assim, dialogando com alguns autores, afirmo que o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas das pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo. Portanto, o neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou um tipo de política econômica; é um

sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.

Ainda, para concluir as reflexões sobre a neoliberalização do mundo, proponho analisar que a construção do consentimento neoliberal invoca não apenas uma ordem econômica, mas também a consolidação de um sistema de dominação por meio de uma série de ambivalências e contradições que marca a coexistência entre a ideologia neoliberal e o neoextrativismo progressista. Dessa forma, tende a estruturar e organizar a própria conduta dos governados que envolve obediência, autonomia e negociação de direitos.

Para finalizar o capítulo e aprofundar os efeitos que “derramam” sobre as instituições e as políticas públicas (Gudynas 2015) impactando as noções de justiça e de democracia com pretensões de estabelecer a harmonia e a eficiência (Nader 1994), irei expor, em linhas gerais, como o meio ambiente se tornou uma questão central numa arena global marcada pelo desenvolvimentismo. E, depois, discorrerei sobre a estrutura organizacional do MPMG e apresentarei como os promotores de justiça discursaram sobre a atuação voltada à defesa do meio ambiente e à defesa dos direitos humanos nos casos envolvendo grandes empreendimentos minerários. O Ministério Público (MP), há alguns anos, vêm enfrentando dificuldade de atuação na área dos direitos humanos, pois não possuem nessa área uma atuação consolidada como na do meio ambiente. A entrada da instituição nos acordos e negociações envolvendo o desastre da Samarco representa um campo de experimentação das ações do MP voltadas à área sociocultural, com o estabelecimento, principalmente, das assessorias técnicas às pessoas atingidas. Por isso, a importância de discutir sobre essa divisão nos grandes empreendimentos que é denominada de defesa do meio ambiente e de defesa dos direitos humanos.



Figura 7: Imagem da Lama do desastre da Samarco chegando ao mar, no Espírito Santo. Fonte: Internet, diário de Pernambuco, acesso em fevereiro de 2024

1.1. Desastres e Riscos Ambientais: um agouro do capitalismo extrativista e das injustiças ambientais

O rompimento da barragem de Fundão foi um desastre sociotécnico, isso significa que, para além dos parâmetros físicos e dos problemas de previsão, há fatores que engendram a produção e reprodução de injustiças ambientais, tais como: localização geográfica das instalações perigosas, montante de investimentos em segurança e prevenção, decisões políticas relativas ao licenciamento dessas estruturas e escolha técnica das barragens como formas de disposição de rejeitos. Para fim analítico, nesta tese, desastre é uma categoria sociológica que caracteriza um processo sócio histórico que torna mais visível “as conexões entre as injustiças sociais precedentes e os grupos mais expostos aos perigos” (Valencio 2014: 363). Os desastres estão associados a acontecimentos sociais trágicos ocasionados a partir da combinação de uma situação

social com um evento físico que deflagra, de forma abrupta, a interrupção brusca da normalidade da vida social¹².

Algumas informações e denúncias surgiram após o desastre da Samarco, dando indício de que não foi um acidente, pois muitas das ações e decisões relacionadas aos riscos da barragem foram tomadas dentro de uma lógica econômica de curto prazo, com pouca consideração por suas implicações sociais e ecológicas. Dentre essas ações, podemos citar: a) implantação de um modelo de barragem pouco custoso e menos seguro, um tipo que é responsável por 40% de todas as ocorrências desastrosas com barragens conhecidas no mundo; b) não existiam planos de emergência e as fiscalizações eram insuficientes; c) o processo de licenciamento foi precário e duvidoso; d) houve redução das atividades de manutenção da barragem nos momentos de queda dos preços dos minérios; e) os níveis de informação pública fornecidos pela empresa antes e depois do desastre foram insuficientes e pouco transparentes.

De 2009 até o ano de 2013, há relatos de vazamento da barragem de Fundão e, em algumas ocorrências, foi apontada situação de risco. Havia problemas nos sistemas de drenagem projetados originalmente, como os drenos de fundo e as galerias, que tiveram de ser abandonados devido ao mau funcionamento. Em 2013, o Instituto Prístino, a pedido do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, elaborou um Laudo Técnico referente à revalidação da licença operacional da barragem de rejeitos do Fundão. Nesse documento, recomendou-se a apresentação de um plano de contingência em caso de riscos ou acidentes, a periodicidade do monitoramento geotécnico e estrutural dos diques e da barragem com intervalo inferior a um ano entre as amostragens, além de uma análise de ruptura (DAM-BREAK). Chamou-se a atenção para os riscos de áreas de contato entre a pilha de rejeitos e a barragem:

¹² A Instrução Normativa nº 01, de 2012, do Ministério da Integração Nacional, define os desastres e os divide em naturais e tecnológicos. O artigo 7º, §3º, conceitua desastres tecnológicos: “São desastres tecnológicos aqueles originados de condições tecnológicas ou industriais, incluindo acidentes, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas, que podem implicar em perdas humanas ou outros impactos à saúde, danos ao meio ambiente, à propriedade, interrupção dos serviços e distúrbios sociais e econômicos”.

Os promotores de justiça do MPMG afirmam que o desastre pode ser entendido também do ponto de vista penal (crimes contra a vida e o meio ambiente) e do ponto de vista civil (ato ilícito que causou danos ambientais e pessoais, apontado como “desastre tecnológico”) (Meneghin & Silva 2018).

Esta situação é inadequada para o contexto de ambas estruturas, devido à possibilidade de desestabilização do maciço da pilha e da potencialização de processos erosivos. Embora todos os programas atuem na prevenção dos riscos, o contato entre elas não é recomendado pela sua própria natureza física. A pilha de estéril requer baixa umidade e boa drenagem; a barragem de rejeitos tem alta umidade, pois é reservatório de água (Instituto Prístino 2013: 3).

Além disso, o laudo alertou para a falta de fiscalização e de cumprimento das determinações que constam em estudos complementares, condicionantes e medidas mitigadoras inseridas ao longo do processo de licenciamento da barragem de rejeitos do Fundão.



Figura 8: Imagem Danos à barragem de Fundão provocados por Piping ou erosão interna – 13/04/2009. Fonte: Fundão tailings dam review panel – Report on immediate causes of the failure of the Fundão dam, Ramboll (2017).

Em setembro de 2014, o engenheiro Joaquim Pimenta de Ávila, projetista da barragem de Fundão até 2012, vistoriou a estrutura, já na condição de consultor da Samarco, e identificou trincas no recuo do reservatório. As trincas podem significar um

princípio de ruptura por liquefação, isto é, quando o material da barragem, por estar muito encharcado de água, passa do estado sólido para o líquido, podendo fazê-la se romper (Jesus Silva 2023). Antes do rompimento, uma mancha de lama evoluiu dentro do reservatório sem que a água presente nos rejeitos fosse adequadamente controlada, e, conseqüentemente, o líquido se aproximou excessivamente da parede de contenção da estrutura pressionando e expelindo os rejeitos para fora.

A associação entre esses tipos de desastre e as contradições do modelo de capitalismo extrativista têm persistido no Brasil desde governos explicitamente neoliberais dos anos 1990 até experiências governamentais ulteriores, protagonizadas por partidos de base popular. Como em outros processos de licenciamento ambiental, o caso da Samarco, em Mariana, também possui as características, já intensamente denunciadas pelos movimentos ambientais, de uma mineração que viola direitos. Estudos de Impacto Ambiental falhos e elaborados por encomenda das próprias empresas; licenciamentos ambientais fragmentados; licenças concedidas com número excessivo de condicionantes, que, em sua maioria, não são cumpridas; ausência de participação dos grupos atingidos no debate sobre os projetos; audiências públicas que operam como dispositivo burocrático de neutralização dos conflitos.

É necessária a ampliação do debate público sobre riscos ambientais. Acselrad (2018) destaca três elementos que devem ser levados em consideração com vistas a construir formas democráticas de controle governamental e social de práticas portadoras de risco como as da grande mineração. O primeiro diz respeito às escolhas de localização dos equipamentos perigosos e portadores de risco, pois não são alheias ao perfil sociodemográfico das populações mais passíveis de serem afetadas pelos eventos indesejáveis da operação de tais equipamentos. Isto é, a escolha do local dos empreendimentos se articularia com as condições de fragilidade política de populações diretamente atingíveis. Logo, enquanto os danos associados aos projetos de desenvolvimento forem destinados, de forma concentrada, a grupos étnicos e de baixa renda, não haverá mudanças nos padrões correntes das escolhas técnicas e locais dos empreendimentos¹³.

¹³ Segundo Acselrad (2018), no caso do rompimento da barragem da Samarco em Mariana, o perfil sociodemográfico das vítimas mais imediatas do desastres sugere indícios da vigência de uma lógica discriminatória: pelos dados do Censo de 2010, 84% dos moradores de Bento Rodrigues e 80% dos habitantes de Paracatu de Baixo, as duas comunidades mais afetadas pelo

O segundo elemento é a desconsideração dos alertas emitidos por cidadãos ou grupos comprometidos com o interesse geral. Segundo o autor, o ambiente político tem sido, no Brasil, pouco aberto ao livre exercício do debate crítico sobre os impactos sociais e ambientais dos projetos de desenvolvimento. Além disso, nas esferas locais, há uma invisibilidade dos porta-vozes de grupos sociais de atingidos que tentam fazer ouvir suas perspectivas na problematização de tais projetos.

O terceiro elemento diz respeito às restrições ao exercício da liberdade acadêmica no campo dos estudos de impactos ambientais. O autor chama a atenção para os constrangimentos frequentes à liberdade acadêmica de pesquisadores que procuram incluir a perspectiva dos atingidos em suas análises de danos e perdas. A perda de autonomia de um certo número de pesquisadores, em função dos desdobramentos e reações, advindas tanto no campo científico como fora dele, pode resultar em perda de autonomia do próprio campo científico e em alterações no modo de operação interno às atividades científicas.

desastre, se autodeclararam não-brancos, configurando proporção de não-brancos bem superior à da média do estado de Minas Gerais (cerca de 54%).



Figura 9: Imagem de Bento Rodrigues tirada logo após do desastre.

Fonte: Internet, BuzzFeed Brasil, acesso em fevereiro de 2024.



Figura 10: Imagem da Lama em Bento Rodrigues tirada logo após do desastre.

Fonte: Internet, BuzzFeed Brasil, acesso fevereiro de 2024.



Figura 11: Imagem de Satélite mostrando a trajetória da lama após do desastre.

Fonte: Internet, BuzzFeed Brasil, acesso fevereiro de 2024

1.2. Políticas de Reparação: entre negociações, participação e mobilização social

No Brasil, mas não somente, os procedimentos que envolvem grandes empreendimentos são marcados por conflitos entre os diferentes atores envolvidos em posições assimétricas de poder. A gestão do conflito e de sujeitos tem sido analisada por diferentes pesquisadores (Sigaud 1986; Scott 2009; Santos 2007; Zhouri & Laschefski 2010). Se em escala governamental, Acelrad & Bezerra (2010) analisaram a disseminação de mecanismos de resolução de conflitos que visam a transformar embates e polarizações em consensos tratando os conflitos de “modo amigável”; em escala empresarial, Bronz (2016) propôs compreender os mecanismos e tecnologias de gestão consagradas internacionalmente nos modelos empresariais que pretendem, além da “domesticação” dos conflitos, isto é, sua previsibilidade, a construção de relações e redes voltadas a viabilizar a implantação dos empreendimentos. Já Zhouri *et al* (2005)

refletiram sobre a consolidação de uma governança ambiental, na qual a gestão técnica dos problemas ambientais, por meio de um planejamento racional supostamente expresso em medidas mitigadoras e compensatórias, conjuntamente à premissa da participação sugerem a possibilidade da conciliação entre interesses econômicos e ecológicos dos diversos grupos sociais.

Os desastres, tragédias e conflitos, envolvendo grandes empreendimentos minerários, trazem, em comum, a luta pelo reconhecimento de direitos e pelo restabelecimento de condições de vida daquelas pessoas que são atingidas. No caso do desastre da Samarco, as denominadas ‘políticas de reparação’, que envolvem instâncias jurídicas e corporativas, produziram extensos documentos burocráticos, com muitos atores envolvidos, visando à solução de danos e perdas. O intuito maior das políticas de reparação é mensurar e equalizar os danos e perdas para serem indenizados financeiramente. No entanto, esse é um processo complexo, dilatado e duradouro, marcado por inúmeros encaminhamentos institucionais. A identificação dos atingidos e suas perdas foram realizadas praticamente na mesma lógica dos licenciamentos ambientais, por meio dos instrumentos de mitigação, mediação e acordos. A institucionalização da participação das pessoas atingidas é algo debatido e disputado para consolidar os diversos instrumentos utilizados na reparação: ‘cadastro socioeconômico’, ‘matriz de perdas e danos’ e ‘termo de ajustamento de conduta’. Segundo Zhouri *et al* (2018), houve uma equívoca classificação do desastre como sendo um caso de conflito ambiental e isso gerou sua restrição à esfera da negociação entre partes interessadas com a utilização de tecnologias de ‘resolução de conflitos’. Outro aspecto que deixa explícito que a lógica do licenciamento ambiental permeia a forma de encaminhamento das ações reparadoras do desastre é a contratação direta, pela própria Samarco, de empresas de consultoria ambiental encarregadas do levantamento e dimensionamento dos danos, assim como da identificação e cadastramento das pessoas a serem indenizadas.

Após o desastre da Samarco, da perspectiva do Ministério Público e das pessoas atingidas, as políticas de reparação não deveriam se fixar nos aspectos materiais e bens patrimoniais apenas, mas também nas esferas coletivas que estruturam as rotinas, as estratégias de vida, as memórias, o pertencimento e as identidades. Assim, é necessária uma concepção ampla que considere os modos de vida dos diferentes grupos e segmentos afetados, as práticas de subsistência e de trabalho, as territorialidades e as estruturas de relações sociais e condições ecológicas que sustentam as rotinas diárias.

Os processos de negociação dos danos e das perdas causados por desastres são, via de regra, cansativos, longos e densos, e, se agravam, pois as pessoas atingidas estão em situações de vulnerabilidade. No caso do Desastre da Samarco, desde o início da reparação, pipocaram em excesso os espaços da participação institucionalizada e burocratizada. Zhouri *et al* (2018) chamam a atenção para a forma como o tratamento institucional do desastre agrava os processos de sofrimento social das pessoas atingidas por, principalmente, duas vias: 1) o controle sobre a participação, impresso pela ênfase nas tecnologias resolutivas e pelas exigências colocadas ao fazer-se e apresentar-se como ‘atingido’; e 2) o controle que se realiza por meio das ‘estratégias de enumeração’ representadas pelo instrumento cadastral, suas categorias e procedimentos de identificação e mensuração dos danos. O processo de reparação do Desastre da Samarco é marcado por ações de monetarização dos danos e perdas e são dirigidas aos indivíduos e não ao coletivo, pois as formas de organização e articulação local são desconsideradas pela empresa.

Nos próximos capítulos, haverá a análise dos diferentes Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) que foram assinados visando às reparações do desastre. Neste item, é importante entender que, além das dificuldades que surgem nesse processo por replicar práticas do licenciamento ambiental, gostaria de afirmar que as pessoas atingidas que aparecem nos documentos como uma categoria a ser identificada e classificada, lutaram e ainda hoje buscam concretizar seus direitos. Discorrendo sobre o processo de mobilização das pessoas atingidas, Losekann (2018) chama a atenção para o fato de que, em um primeiro momento, a culpabilização da empresa Samarco, mineradora responsável pela barragem, foi fundamental para o engajamento e luta por direitos. O fato dos diretores não terem assumido a responsabilidade perante a opinião pública gerou indignação e raiva. Logo depois, outras atitudes de outros atores foram percebidas como ações de opositores, como o acordo fechado entre os governos - federal e estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo - e a empresa sem que os atingidos fossem minimamente ouvidos; e o Decreto 8276 de 13 de novembro de 2015 que considerou o evento um desastre natural. As empresas Samarco, Vale e BHP tentaram sustentar a ideia de que o rompimento da barragem seria decorrência de um abalo sísmico, na tentativa de transferir a responsabilidade para as intemperes da natureza. Depois disso, segundo a autora, surgiu com força, nas redes sociais, a hashtag #nãofoiacidente e a indignação aumentou entre as pessoas atingidas que rejeitaram as palavras “acidente”, “desastre”, “tragédia”,

reivindicando que o evento deveria ser compreendido e nomeado como um “crime”. Logo, “O equacionamento da culpa, no caso do desastre do rio Doce, foi um elemento fundamental para a elaboração do sentimento de injustiça. As ações dos diversos atores envolvidos colaboraram para assentar a culpa em um alvo bem concreto, as três empresas: Samarco, Vale e BHP” (Losekann 2018: 92).

Outro aspecto fundamental para o processo de mobilização é a conversão de sentimentos individuais para sentimentos compartilhados coletivamente e direcionados para um alvo externo. No Desastre da Samarco, a classificação “fomos todos afetados!” conseguiu conectar as pessoas atingidas com atores mobilizadores e aliados projetando uma reivindicação macro para além do território. A mudança de escala de reivindicações é, portanto, fundamental para a constituição de um movimento de protesto - o que sublinha a produção de sofrimento social pela focalização da política de reparação no indivíduo, assinalada acima.

1.3. Desenvolvimento e Neoxtratativismo: a expansão do setor extrativo mineral na América Latina

Na última década, com o fortalecimento das políticas neoliberais, assistimos, na América Latina, a um desmantelamento dos sistemas de regulação ambiental por meio de um processo de flexibilização da legislação e de reformas voltadas para a liberalização do setor mineral (Gudynas 2015); como também, da criminalização de movimentos e de grupos engajados na resistência à mineração e à distorção dos mecanismos de participação política, consolidados nos períodos pós-ditatoriais em diferentes países do continente latinoamericano (Zhouri, Bolados & Castro 2016). A expansão do setor extrativo mineral, no continente, faz parte do que os economistas identificam como reprimarização da economia, processo caracterizado pela exportação de produtos com baixo insumo tecnológico agregado que, devido à demanda do mercado internacional por matérias-primas, acaba por impor aos países da América Latina uma inserção subordinada. Como bem pontuou Gago (2014), desde os anos 1970, nosso continente tem sido um lugar de experimentação para modificações promovidas “de cima” pelas organizações financeiras internacionais, corporações e governos que promovem o

neoliberalismo¹⁴ por meio das políticas de privatização, da redução de proteções sociais, da desregulamentação financeira e da flexibilização trabalhista.

Grandes projetos de mineração representam, claramente, as estratégias globais de incorporação das esferas regionais e nacionais em nome do desenvolvimento. Escobar afirma que “el desarrollo y la modernización pueden ser vistos como los diseños globales más poderosos que surgieron de la historia local del Occidente moderno en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial” (2010: 195). Desenvolvimento é um discurso de origem ocidental, que se reproduz em práticas, normas e transformações históricas, operando como um mecanismo central de produção cultural, social e econômica do Terceiro Mundo.

Autores como Esteva (2000) e Escobar (1995) pontuam que o discurso de posse do presidente Truman, dos Estados Unidos, em 20 de janeiro de 1949, marca uma nova era mundial: a do desenvolvimento. Segundo Esteva, ao usar pela primeira vez, em tal contexto, a palavra “subdesenvolvido”, Truman deu um novo significado ao desenvolvimento e criou um símbolo que passou a ser usado para referir-se à era da hegemonia norte-americana. Classificar regiões do globo de subdesenvolvidas transformou dois terços da população mundial em uma imagem inversa da realidade alheia: “uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada” (Esteva 2000: 60). O desenvolvimento é justamente um lembrete daquilo que não são: “uma condição indesejável e indigna. Para escapar dessa condição, precisam escravizar-se a experiências e sonhos alheios” (Esteva 2000: 65).

De acordo com o autor, a noção de subdesenvolvimento define uma percepção, que, por sua vez, torna-se um fato real, concreto, quantificável e identificável. Subdesenvolvimento é um adjetivo comparativo cuja base de apoio é a premissa ocidental da unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo. A partir do governo de Truman, o conceito de desenvolvimento passou a ser reduzido a crescimento econômico qualificado por meio da renda per capita nas áreas economicamente subdesenvolvidas. Para Esteva, “a emergência da sociedade econômica é uma estória de violência e destruição que, frequentemente, adotou um caráter genocida” (2000: 74). Logo, o estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras

¹⁴ O conceito de neoliberalismo será apresentado nas próximas páginas.

formas de vida social, transformando as atividades culturais, que incorporam desejos, habilidades, esperanças e interação socioambiental, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado.

Na mesma linha, segundo Escobar (2005), desenvolvimento só pode ser compreendido em relação à globalização e à modernidade ocidental, sendo que essas noções são resultados de práticas históricas que combinam conhecimento e poder por meio da regulação da vida social. Por isso, desenvolvimento deve ser pensado como formação discursiva de uma experiência historicamente singular que produziu conhecimento, concepções e teorias, além de um sistema de poder que regula as práticas e as formas de subjetividades. Dessa maneira, para o autor, o desenvolvimento, como ordem de discurso, produz formas de ser e pensar hegemônicas, ao mesmo tempo, que desqualifica e exclui outras formas de viver, de ser e de pensar.

Sem dúvida, a noção de desenvolvimento tem grande importância no que entendemos por organização das relações sociais, políticas e econômicas. Para Ribeiro (2008), desenvolvimento é um campo de poder formado por muitas redes, instituições e encontros desiguais entre atores locais e *outsiders*, que deve ser tratado tanto como ideologia e utopia, quanto como um discurso atravessado por categorias culturais ocidentais e vinculado à expansão econômica capitalista. Segundo o autor:

ideologias e utopias são essencialmente relacionadas a poder. Elas expressam disputas sobre interpretações do passado (ideologia) ou do futuro (utopia), e lutam para instituir hegemonia estabelecendo certas visões retrospectivas ou prospectivas como a verdade, como a ordem natural do mundo. Desde a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento como um sistema de crenças tem sempre sido marcado por leituras particulares do passado e por formulações sobre o futuro em escala global (Ribeiro 2008: 117).

A definição dada por Ribeiro para desenvolvimento como “campo de poder”, além de pontuar a heterogeneidade do campo, pois há diferentes atores, instituições, discursos e forças, ressalta dois aspectos importantes das transformações que ocorrem nos locais em que há grandes projetos de desenvolvimento, quando há o encontro de sujeitos sociais localizados em posições de poder tão desiguais: o primeiro refere-se à capacidade “de ser sujeito do seu próprio ambiente, de ser capaz de controlar seu próprio destino, quer dizer, de controlar o curso da ação ou dos eventos que manterão a vida como está ou a modificarão” (Ribeiro 2008: 110); e o segundo, a capacidade “de impedir as pessoas de

se tornarem atores ‘empoderados’”(idem *ibidem*). Logo, os atores e as instituições mais poderosos do campo de desenvolvimento “se empenham na reprodução do campo como um todo, já que seus próprios interesses são intimamente conectados à existência do campo” (*ibidem*, p.111); já os atores e instituições menos poderosos são grupos locais vulnerabilizados por iniciativas de desenvolvimento que transformam as relações entre as comunidades locais, seus territórios e culturas.

Assim, de acordo com as análises dos autores trazidas acima, o desenvolvimento opera como um sistema de classificação, estabelecendo taxonomias de povos, sociedades e regiões e hierarquizando as visões de ser, de viver e de saber por meio de categorias arbitrárias, autoritárias e violentas de desenvolvido/subdesenvolvido; adiantado/atrasado; Primeiro Mundo/Terceiro Mundo. Portanto, desenvolvimento é um mecanismo eficiente que relaciona formas de produção da verdade e práticas de poder. As relações entre políticas públicas, intervenções governamentais e grupos sociais estão intrinsecamente conectadas a processos e contextos de promoção de políticas de desenvolvimento.

Como parte desse processo histórico, a atividade minerária acarreta degradação ambiental e perda das condições materiais e simbólicas de comunidades que são compulsoriamente deslocadas e daquelas que passam a conviver com a mineração. Trata-se de um modelo de extração marcado por intensos conflitos socioambientais, perpetuação de racismo e concentração de poder. O argumento principal para a atividade minerária é a promessa do desenvolvimento em nível local, regional e nacional, relacionada a pontos-chave de uma determinada ordem socioeconômica neoliberal baseada na promessa de geração de emprego e renda, aumento de arrecadação, criação de oportunidades de negócio e sustentabilidade (Bittencourt 2017). No entanto, como ressalta o autor, a análise da inserção dos países, grandes exportadores de produtos primários, na divisão internacional do trabalho e mesmo na geopolítica mundial demonstra que as condições que engendram o desenvolvimento capitalista são as mesmas que aprofundam a dinâmica do “subdesenvolvimento”.

Nos últimos anos, uma vasta literatura foi produzida acerca da forte expansão da atividade extrativista na América Latina. Gudynas (2015) define extrativismo como um tipo particular de apropriação de recursos naturais que são recorrentemente direcionados para a exportação como bens primários, sem ou com limitado processamento industrial. Essa atividade se caracteriza por grande volume extraído, intensa tecnologia e alto consumo de energia. De acordo com Bittencourt (2017), esse novo modelo extrativo, que

após os anos 2000, se convencionou chamar de neoextrativismo¹⁵ possui similaridade nos contextos nacionais no interior da América Latina, marcado por uma vinculação entre a liberalização econômica e o fortalecimento do perfil primário-exportador das economias dos países. Aspectos em comum apontado pelo autor são: a) a expansão da extração mineral, petrolífera e agropecuária, de grande escala, em números, em volumes de matéria extraída e em montante de dinheiros movimentados pelas corporações e suas correspondentes parcelas de renda extrativas captadas pelo poder público; b) o papel econômico e também geopolítico que cumpriu a China no processo de intensificação da exploração dos bens naturais; c) a intensificação dos conflitos socioambientais, a partir da instituição e reconstituição da desigualdade socioambiental; d) e o processo de homogeneização socioterritorial e econômico a partir da instalação de grandes empreendimentos. Como os empreendimentos são intensivos em capital impõem uma reorganização do mercado local, que passa a girar em torno de nova dinâmica. Isto significa que, enquanto atividades diminuem de importância, como a pequena agricultura e o turismo, outras atividades ganham maior peso, especialmente as relacionadas ao abastecimento de insumos diversos às empresas e a seus funcionários. Além disso, o autor pontua que ocorre um importante processo de mudanças das relações de trabalho e de pressão significativa sobre o preço das terras e dos imóveis.

Nos gráficos abaixo é possível perceber a evolução da produção mineral nos anos 2000 que seguiu a tendência dos ciclos de boom e pós-boom. Há um crescimento continuado, que salta de US\$ 7,7 bilhões, em 2004, para US\$ 39 bilhões, em 2010, e 57 bilhões de dólares em 2011; crescimento acumulado de 744% em 7 anos. A partir de 2012, por mais que seja possível observar um padrão de decréscimo comparado ao período anterior, em 2015, os US\$ 28,8 bilhões mantém o patamar de 2008 e, já em 2017, alcançam US\$ 32,9 bilhões. Além disso, a mineração não alcançou sequer 2% do PIB nacional nos anos de suas maiores contribuições relativas para a riqueza interna.

¹⁵ Milanez & Santos (2013) definem neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho. Os autores argumentam que a implantação de um modelo neoextrativista pode ser percebido no Brasil em duas dimensões: pelo processo de reprimarização da economia brasileira e pela adoção de certos pressupostos na proposta de um novo marco legal da mineração.

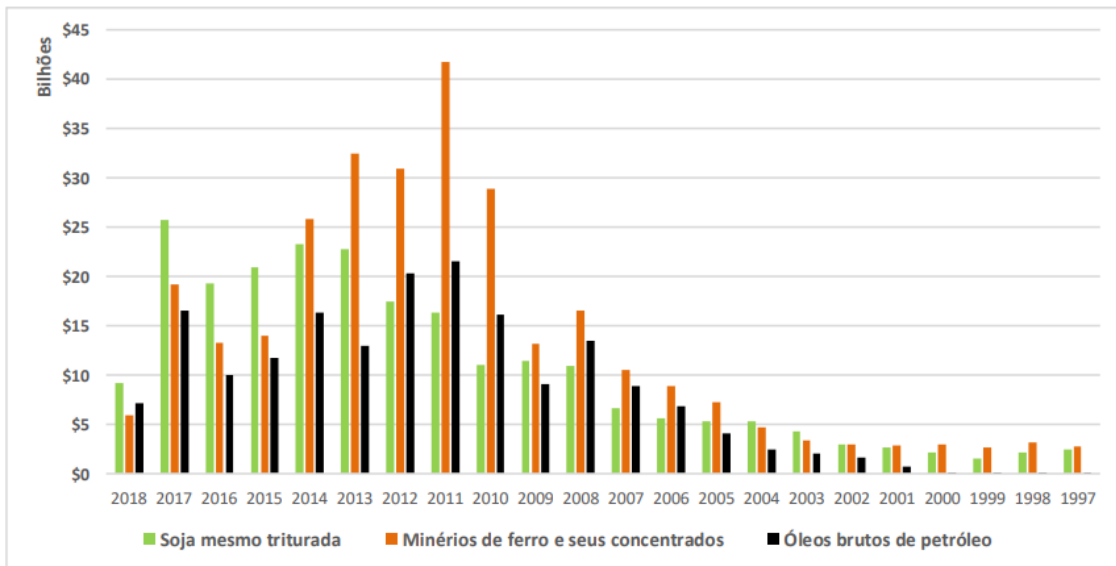


Figura 12: Gráfico Exportação brasileira. Dados de 1997 até abril de 2018.

Elaborado por Zucarelli (2018)

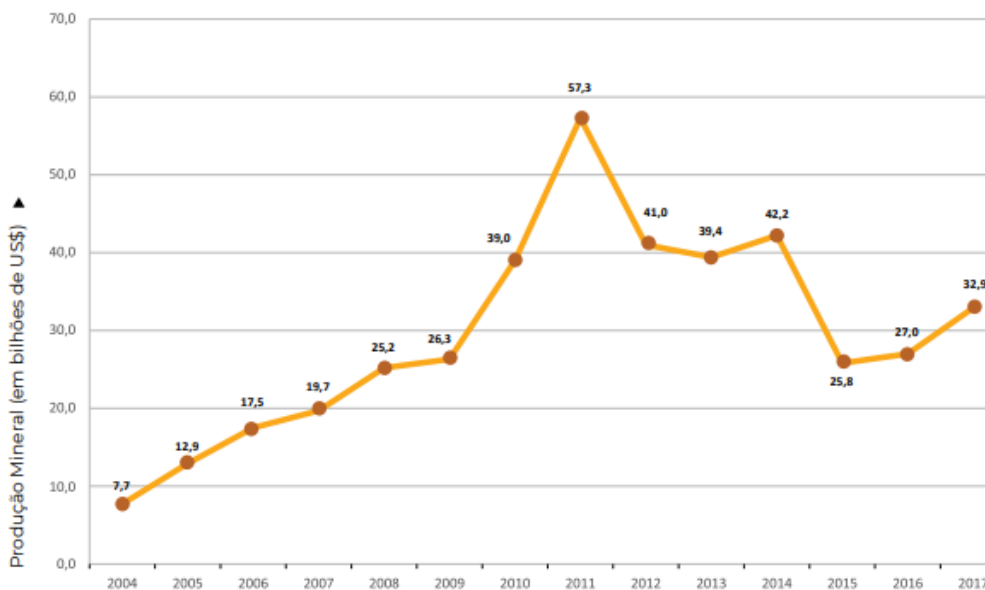


Figura 13: Gráfico Valor em dólar adquirido com a exportação de “minérios de ferro e seus concentrados” no período entre 2004 e 2017.

Disponível em <http://emdefesadosterritorios.org/lancamento-atlas-do-problema-mineral-brasileiro/>. Acesso: fevereiro de 2024.

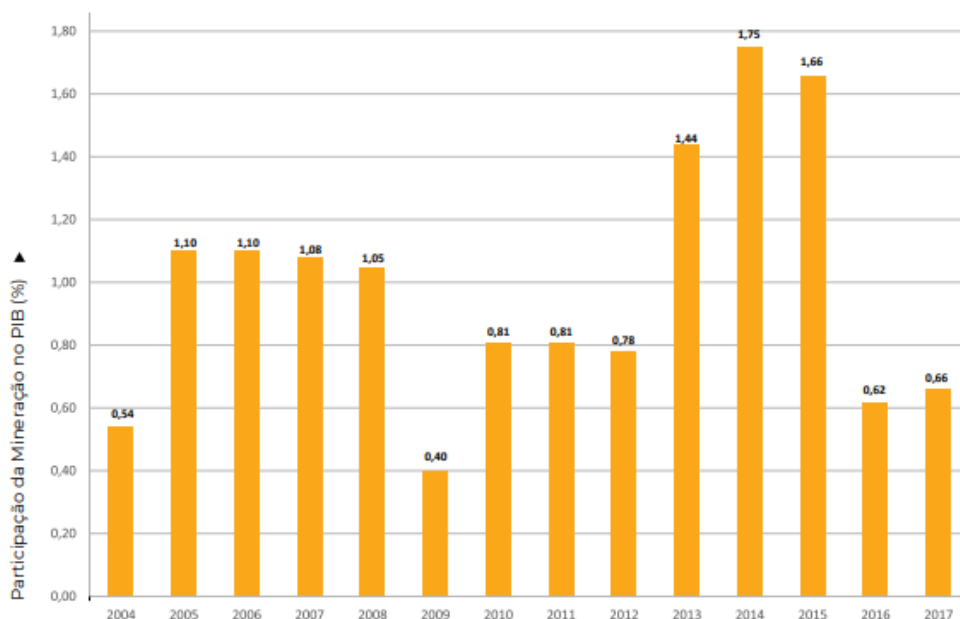


Figura 14: Gráfico Evolução da participação da mineração no PIB (%).

Disponível em <http://emdefesadosterritorios.org/lancamento-atlas-do-problema-mineral-brasileiro/>. Acesso: fevereiro de 2024.

Rojas (2020) afirma que a gestão do desastre da barragem de Fundão efetivou a elaboração, a realização e a consolidação do primeiro experimento de grande monta de um “capitalismo de desastre no Brasil” que pode ser analisado a partir, principalmente, de três eventos: (1) O próprio rompimento da barragem, pois apesar das empresas conhecerem os riscos, nada foi feito para evitar o rompimento. Como afirma a autora:

o colapso da estrutura aconteceu de maneira abrupta e violenta, marcando corpos, rios, paisagens e as histórias e vidas de milhares de famílias. Após o rompimento, as ações emergenciais, por parte da Samarco, mostraram-se omissas e insuficientes, o que contribuiu para que a crise aguda se tornasse crônica (Rojas 2020: 282).

(2) A assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e a criação da Fundação Renova. O tratamento econômico desenhado para administrar a crise permitiu às empresas responsáveis controlar integralmente o processo de reparação, inaugurando, assim, uma nova fronteira de acumulação e privatização dos setores e serviços públicos essenciais. A crise foi utilizada para introduzir uma ambiciosa agenda neoliberal por meio de privatização, desregulamentação e flexibilização das ações de

reparação que foi/vem sendo conduzido sob a premissa da dinamicidade do mercado e do princípio da concorrência. (3) O Programa de Indenização Mediada (PIM) e os mecanismos e técnicas de tortura social. O primeiro visou a ressarcir os atingidos que a Fundação Renova considerou como elegíveis; já as técnicas de tortura social consistiram em práticas de intimidação e funcionaram como o preâmbulo que preparava o terreno para o pagamento das indenizações. Segundo a autora, esses dois processos visaram a reduzir o gasto social ao máximo e neutralizar a resistência ao tratamento de choque econômico. Assim, a reparação inaugurou um ambicioso programa econômico neoliberal, antidemocrático e impopular para reparar e compensar os danos ocasionados, pois o rompimento do reservatório possibilitou o aumento e a consolidação do papel de grandes corporações privadas; a abertura de uma janela de oportunidades para o avanço dos interesses econômicos, políticos e ideológicos da classe capitalista transnacional; e a promoção de agendas neoliberais. O colapso de Fundão deflagrou um reordenamento institucional, jurídico e econômico, sem precedentes no país, consolidando, assim, a ascensão do capitalismo de desastre no Brasil.

1.4. Forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais na neoliberalização do mundo

Para Harvey (2008), a neoliberalização pode ser interpretada tanto como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional, como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Segundo o autor, a restauração do poder a uma elite econômica ou classe alta nos países capitalistas avançados apoiou-se pesadamente em mais-valia extraída do resto do mundo por meio de fluxos internacionais e práticas de ajuste estrutural. A neoliberalização significou a “financiarização” de tudo, aprofundando o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, sobre o aparato de Estado e sobre a vida cotidiana. Assim, “as poucas décadas de implantação das liberdades neoliberais não só restauraram o poder de uma classe capitalista estreitamente definida, como também produziram imensas concentrações de poder corporativo no setor energético, nos meios de comunicação, na indústria farmacêutica, nos transportes, etc” (Harvey 2008: 45).

Ainda de acordo com Harvey (2008), o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido permitindo-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada e ao livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Para o autor, ocorreu, em boa parte do mundo, uma empática acolhida ao neoliberalismo nas práticas e no pensamento político-econômicos desde os anos 1970. A desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social foram muito comuns. O neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo.

Para Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou um tipo de política econômica, é um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida. O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, modificando profundamente as sociedades. É uma imposição de uma lógica normativa que se encarnou em instituições e dispositivos de poder cujo alcance é mundial. Para os autores, a crise de 2008 não foi suficiente para fazer o neoliberalismo desaparecer, pelo contrário, a crise apareceu para as classes dominantes como uma oportunidade inesperada, isto é, como um modo de governo. O que a crise de 2008 mostrou é que o neoliberalismo, apesar dos desastres que engendra, possui uma notável “capacidade de autofortalecimento”.

Wacquant (2012) reflete sobre o desafio teórico do caráter e dos elementos constituintes do neoliberalismo em escala planetária. A partir de uma crítica, são duas as concepções dominantes na Antropologia do Neoliberalismo: enquanto para uma o neoliberalismo é a imposição direta da economia neoclássica; a outra trata o neoliberalismo como uma racionalidade política maleável e mutável, que se adapta a muitos tipos de regimes e se insinua em todas as esferas da vida. O autor afirma que essas duas concepções convergem para obscurecer o que é “neo” no neoliberalismo, a saber, “a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante” (Wacquant 2012: 507). A proposta do autor é traçar uma via média entre esses dois polos, compreendendo o Neoliberalismo como estado gerencial que adapta a sociedade ao mercado. Segundo Wacquant, o projeto

do neoliberalismo é uma articulação entre Estado, mercado e cidadania que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira. São essas três instituições que devem ser consideradas no âmbito analítico. Para o autor, o foco da pesquisa antropológica deve ser investigar como o Estado efetivamente redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania através de suas políticas adaptadas ao mercado. Já nos termos de Mitchell (2006), nos perguntaríamos como são redefinidas as fronteiras entre Estado, sociedade e economia.

Nos últimos trinta anos, o Brasil se ajustou à ordem neoliberal do capitalismo financeirizado tendo como fio condutor o processo de inserção do país nos movimentos de acumulação do capital. Segundo Carvalho et al (2018), é preciso demarcar a dupla via de inserção da experiência brasileira de ajuste: uma inserção ativa e subordinada na acumulação rentista, ao mesmo tempo em que o país se tornou uma plataforma emergente de valorização financeira, a garantir ganhos inigualáveis mediante elevação das taxas de juros no âmbito da política monetária e cambial de ajuste. A inserção internacional é periférica e subordinada aos processos de acumulação por espoliação, com base na produção de *commodities*. Os autores denominam esse modelo de rentista-neoextrativista, centrado na financeirização dependente e no extrativismo intensivo de riquezas, “essas duas vias articulam-se e complementam-se, nos complexos processos de composição orgânica do capital, configurando a intrincada relação entre o extrativismo e o mercado financeiro, fundamento do modelo rentista-neoextrativista” (Carvalho et al 2018: 20). A financeirização da economia no interior do modelo rentista-neoextrativista marca um padrão brasileiro de ajustes – caracterizado pelos autores como “ciclos de ajustes”. Esse modelo de ajuste viabiliza a inserção dependente de países da América Latina, particularmente o Brasil, ao capitalismo mundializado, fundando uma articulação essencial e decisiva entre financeirização dependente e extrativismo espoliador e expropriador, a atender às demandas e às exigências de composição do capital. De trinta anos para cá, há uma redução da diversificação e uma crescente dependência da balança comercial brasileira em relação a alguns poucos produtos. Entre 2000 e 2016, quatro setores (complexo soja, minério de ferro, petróleo e carne) foram responsáveis por 37% do valor total das exportações brasileiras (Carvalho et al 2018).

No total são cinco “ciclos de ajuste”, segundo esses autores. O primeiro ocorreu na última década do século XX, denominado pelos autores de ‘ciclo de estabilização da economia’: é a submissão aos ditames das políticas de ajuste, estabelecidas pelos centros hegemônicos para os países periféricos e “devedores”, particularmente da América Latina. O segundo ciclo é nomeado como ‘ciclo de consolidação das políticas de ajuste e

de reconstituição do mercado interno de consumo das massas’: esse ocorre no primeiro governo Lula e em parte do segundo governo Lula. Aqui se consolidam estratégias de viabilizar e aumentar o grau de abertura financeira da economia brasileira nos circuitos internacionais de valorização rentista; paralelamente às políticas de enfrentamento à pobreza. O terceiro ciclo, denominado de ‘ciclo de articulação de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo’ ocorreu na segunda metade do segundo governo Lula e no primeiro governo Dilma Rousseff: manteve-se o núcleo duro da política de ajuste, tentando incorporar uma dimensão de desenvolvimento. O quarto ciclo ocorre no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, denominado pelos autores de ‘retomada da ortodoxia rentista, em um ajuste à direita’: nesse momento, há uma retomada ortodoxa das políticas de ajuste, nos marcos da financeirização dependente e dos processos de acumulação por espoliação, encarnados no neoextrativismo. Para os autores, “efetiva-se, pois, a primazia dos interesses do rentismo, sem quaisquer limites, reafirmando uma “democracia de mercado”” (Carvalho et al 2018: 27). O quinto e último ciclo, nomeado pelos autores por ‘submissão radical ao financismo e desmonte de direitos, pela via do golpe’, se inicia no governo Michel Temer. De forma intensiva e acelerada, o país se colocou em concordância com os processos de neoliberalização que avançam em todo o mundo, radicalizando as desigualdades sociais e penalizando as classes trabalhadoras. Segundo os autores, ocorreu o aprofundamento de uma “política de espoliação de direitos, das riquezas nacionais, do fundo público, das políticas públicas, intensificando a superexploração da força de trabalho no Brasil” (Carvalho et al 2018: 28).

O aparato estatal brasileiro, principalmente depois da crise de 2008, criou e consolidou uma estrutura institucional visando a consolidar aquilo que denominam como livre mercado (Harvey 2008), assim, a expansão dos grandes empreendimentos se mostrou como a possibilidade de fortalecimento (Dardot & Laval 2016) do Estado neoliberal -redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado (Wacquant 2012). As políticas de reparação estão amplamente ancoradas nos discursos e nas práticas neoliberais. O que a extensão, a complexidade e a heterogeneidade das perdas e danos ocasionados pelo rompimento da barragem de rejeitos de Fundão revelam sobre a atuação das instituições e das corporações? Quais as relações entre políticas públicas, intervenções governamentais e grupos sociais que se conectam a processos e contextos de promoção de políticas neoliberais?

Um grande desastre, como o rompimento da barragem de Fundão, revela essa relação entre crescimento exponencial da atividade capitalista e a proliferação de

impactos e crises ambientais em escala regional/global (Harvey 2014). Sendo o sistema neoliberal instaurado por forças e poderes que se apoiam uns nos outros em nível nacional e internacional, as oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos internacionais formam uma coalização de poderes concretos que exercem certa função política em escala mundial (Dardot & Laval 2016). Como bem salientou Wacquant (2012), a classificação e a estratificação estatal orientam a revolução neoliberal a partir de cima. E assim, práticas ditas e consideradas democráticas e participativas podem se tornar verdadeiros mecanismos de poder de maneira que o caráter sistêmico do dispositivo neoliberal traz em si uma ideia muito particular da democracia, que, sob muitos aspectos, deriva de um antidemocratismo (Dardot & Laval 2016).

Wacquant (2012) chama a atenção para três características do neoliberalismo. Primeiro, que é um projeto político que envolve não o desmantelamento do Estado, mas a sua reengenharia nas diversas frentes: econômica, social, penal e cultural. Um segundo ponto, posto pelo autor, é que o Estado não é um monolítico, um ator coerente, mas sim um “espaço de forças e de lutas sobre o contorno, as prerrogativas e as prioridades da autoridade pública, e, em particular, sobre os “problemas sociais” que merecem sua atenção e como eles devem ser tratados” (Wacquant 2012: 512). Por fim, Wacquant nos diz sobre a remodelagem de um novo tipo de Estado que executa na polícia, no tribunal e na prisão as competências políticas centrais através das quais o Leviatã governa o espaço físico, recorta o espaço social, dramatiza as divisões simbólicas e encena a soberania. Por isso, o autor reivindica uma antropologia “capaz de capturar como o Estado identifica e administra territórios e categorias problemáticas, em sua busca de construir mercados e moldar cidadãos que se conformem a eles, quer desejem ou não” (Wacquant 2012: 515). Assim, o autor ressalta a importância de compreender a atuação dos órgãos judiciais como componentes essenciais do Estado neoliberal.

Refletindo sobre a história político-econômica da origem da neoliberalização e de como ela proliferou de modo tão abrangente no cenário mundial, Harvey (2008) nos mostra que o mundo capitalista mergulhou na neoliberalização convergindo numa nova ortodoxia, com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o "Consenso de Washington". Nesta década, o FMI e o Banco Mundial se tornaram centros de propagação e implantação do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal. Complexas forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais moldaram em conjunto um processo de neoliberalização em diferentes países. Assim,

essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas mundiais, transforma a sociedade e remodela a subjetividade. Por isso, para Dardot & Laval (2016), essa razão é global, nos dois sentidos que pode ter o termo: é mundial, pois vale de imediato para o mundo todo, e longe de limitar-se à esfera econômica, tende à totalização, “isto é, a “fazer o mundo” por seu poder de integração de todas as dimensões da existência humana. Razão do mundo, mas, ao mesmo tempo, uma “razão-mundo”” (Dardot & Laval 2016: 16).

1.5. Consentimento Neoliberal na prática

De acordo com Harvey (2008), a neoliberalização exige o consentimento político. A coerção produz uma aceitação fatalista, e mesmo abjeta da ideia de que não há "alternativa". Para Svampa (2012), na primeira década dos anos 2000, a América Latina realizou uma passagem do Consenso de Washington, baseado na valorização financeira, para o Consenso das Commodities, fundamentado na intensificação da expansão de projetos de extração e exportação de recursos naturais. Segundo a autora:

así, lo que denominamos como Consenso de los Commodities apunta a subrayar el ingreso a un nuevo orden económico y político, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes (Svampa 2012: 16).

De acordo com a autora, o apelo ao consenso invoca não apenas uma ordem econômica, como também a consolidação de um sistema de dominação que se fortalece por meio de uma série de ambivalências e contradições que marca a coexistência entre a ideologia neoliberal e o neodesenvolvimentismo progressista. O Consenso das Commodities estabelece regras de aceitação de novas assimetrias e desigualdades socioambientais e políticas por parte dos países latino-americanos na nova ordem geopolítica. A autora chama a atenção para o fato de que o Consenso das Commodities deve ser pensado tanto em termos de ruptura, como de continuidades relacionadas ao período do Consenso de Washington. O processo de privatizações, financeirização econômica e reorganização jurídico institucional dos diversos países são elementos base de continuidade que propiciaram a atual expansão do modelo extrativista exportador.

Portanto, a expansão de setores extrativistas aprofunda uma economia globalizada, ancorada na atuação de grandes corporações transnacionais. Três aspectos perpassam a discussão acadêmica latino-americana que aborda a expansão da mineração na década de 1990 e início dos anos 2000: liberalização do setor; ideias-força que o sustentam; e efeitos territoriais. A liberalização do setor, traduzida em incentivos econômicos, apoio do Estado, flexibilização de normas ambientais e estratégias desreguladoras têm sido um motor para a expansão do setor minerário. As ideias-força de progresso, crescimento econômico e desenvolvimento fornecem as bases de legitimação para esse processo. Já os efeitos territoriais são a desapropriação desencadeada pela atividade, pois a instalação de projetos minerários gera uma série de transformações nas possibilidades de usos do território, perpassando dimensões materiais e simbólicas muitas vezes simplificadas na noção de impactos socioambientais.

A partir de dados estatísticos de instituições estatais e ONGs, Losekann (2016) afirma que ocorreu grande aumento da luta por “justiça ambiental”, no século XXI, na América Latina, como também o crescimento de assassinatos de ativistas e dos conflitos ligados ao neoextrativismo. Segundo a autora, ““justiça ambiental” é uma perspectiva ambientalista que recoloca as desigualdades e as diferenças sociais e étnicas no debate ecológico. Nessa perspectiva, ao contrário do que ficou bastante difundido pelas principais vertentes teóricas ambientalistas, os impactos ambientais não são igualmente distribuídos na sociedade, mas determinados pelas outras diferenças e desigualdades que atravessam os sujeitos” (2016: 131). A implantação e operação de grandes empreendimentos geram violência extrema, relações de poder imensamente desiguais e terríveis impactos aos modos de vida das comunidades locais. Os processos de mobilização nacionais e transnacionais, que vêm se potencializando na América Latina, têm como propósito fortalecer reivindicações, rede de ativismos e combater as violações de direitos humanos sofridas pelos atingidos de projetos de desenvolvimento relacionados às atividades extrativistas (Losekann 2016). Ainda segundo a autora (2108), as mobilizações tendo como pauta a mineração são muito recentes no Brasil. As duas principais organizações responsáveis pela nacionalização do tema como objeto específico de reivindicação da sociedade foram constituídas formalmente em 2013: o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) e o Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração. No entanto, em muitos territórios que já vivenciavam conflitos decorrentes da mineração já vinham sendo criadas organizações formais desde meados dos anos 2000, como exemplo, a Rede Justiça nos Trilhos, que foi criada em 2007, para

contestar as violações de direitos causadas pela mineradora Vale no Projeto Carajás no Maranhão, nordeste do Brasil.

Assim, esta tese de doutorado reflete, também, sobre a experiência cotidiana da construção do consentimento neoliberal a partir das políticas de reparação causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Para Harvey (2008), é necessário examinar as qualidades da experiência cotidiana a fim de melhor identificar as bases materiais da construção do consentimento, pois é nesse nível que o neoliberalismo penetra nas compreensões do "senso comum". O efeito, em muitas partes do mundo, é vê-lo como uma maneira necessária e até completamente "natural" de regular a ordem social. Como afirmam Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições e direitos, também produz certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais, nada menos que a "forma de nossa existência, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos" (Dardot & Laval 2016).

Ainda segundo Gago (2014), as condições neoliberais produzem práticas heterogêneas e ambíguas de obediência, de autonomia e de negociação de direitos. Por isso, para a autora, é necessário analisarmos situações concretas dos modos de resistências a governos extremamente versáteis que dão ênfase "en el rasgo "polimórfico" del neoliberalismo" (Gago 2014: 18). É preciso estar atento às condições institucionais que moldam as respostas da sociedade e às condições históricas que influenciam as formas de luta (Rice 2012). O Ministério Público (MP) tem sido um ator de profunda importância nos dois processos que envolveram rompimento de barragem de rejeitos: em Mariana/Minas Gerais, em 2015, e em Brumadinho/Minas Gerais, em 2019. Nas minhas entrevistas realizadas com promotores de justiça, em 2017, eles continuamente citavam o desastre da Samarco como um exemplo de atuação complexa e desafiadora para o Ministério Público, pois foi um evento de grande repercussão na sociedade brasileira. O caso do rompimento da barragem de Fundão tem sido emblemático no tocante à forma como vem sendo conduzido no âmbito judicial, pois vários instrumentos de solução negociada foram implementados em vista de abarcar questões relacionadas aos direitos humanos. Esses instrumentos possibilitam investigar uma atuação do MP pautada tanto na participação social, que já vinha sendo implantada nos conflitos envolvendo grandes empreendimentos, como nas novas ferramentas inauguradas com o desastre, por exemplo, o diagnóstico independente sobre os danos socioeconômicos e as assessorias técnicas para as pessoas atingidas.

Para Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é, em primeiro lugar e fundamentalmente, uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. Para os autores, o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência. Governo - não no sentido da instituição governo - mas da atividade que consiste em reger a conduta dos homens no interior de um quadro com instrumentos de Estado. Ainda segundo Dardot & Laval (2016), abordar a questão do neoliberalismo pela via de uma reflexão política sobre o modo de governo modifica, necessariamente, a compreensão que se tem dele. Assim, “a análise em termos de governabilidade destaca o caráter transversal dos modos de poder exercidos no interior de uma sociedade numa mesma época” (Dardot & Laval 2016: 19).

Dardot & Laval (2016) chamam atenção em como o capitalismo é um complexo econômico-jurídico que, por admitir uma multiplicidade de figuras singulares, justifica o intervencionismo jurídico reivindicado pelo neoliberalismo. Assim, para os autores, devemos falar de sociedade neoliberal, e não apenas de política neoliberal ou economia neoliberal, pois o neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais e nos estilos gerenciais. Para Dardot & Laval (2016), “considerado uma racionalidade governamental, e não uma doutrina mais ou menos heteróclita, o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade” (Dardot & Laval 2016: 34). Como bem colocou Cruikshank (1999), refletir sobre como os cidadãos são constituídos pelo poder não é perceber em qual medida há participação dos cidadãos nas políticas institucionais, pois isso é analisar o poder por meio do que ele exclui e não com o que ele produz. O intuito é problematizar como os instrumentos governamentais que propõem o empoderamento, a participação e a mobilização se conectam a noções de justiça, cidadania e defesa de direitos. As tecnologias de cidadania operariam como racionalidade governamental para criar e conduzir os sujeitos promovendo certo tipo de engajamento político. E assim, a mobilização e organização das pessoas atingidas são necessárias não só para que os atingidos demandem de forma racionalizada as instituições estatais, mas para que se tornem aptos a constituir interação e interlocução com o empreendedor. Portanto, é

preciso investigar os efeitos da vontade de capacitar que se instituem como estratégia de governo para problemas políticos da governança da vida dos cidadãos. A postura propagada pelos promotores do MPMG é que a instituição não deve travar os investimentos e impedir o crescimento econômico. Mas como conciliar? Como construir um processo de reparação justo que terá como consequência o retorno da atividade minerária?

O gráfico abaixo indica o crescimento ascendente das ocorrências de conflitos deflagrados por mineradoras e garimpeiros no campo, no Brasil, com um pico em 2019, quando foram registradas 288 ocorrências. Entre 2004 a 2020 ocorreu um aumento de 5.975% nas ocorrências, que passaram de 4 para 243. Além disso, a partir de 2014, o número de conflitos esteve acima da média anual de 96,11 ocorrências.

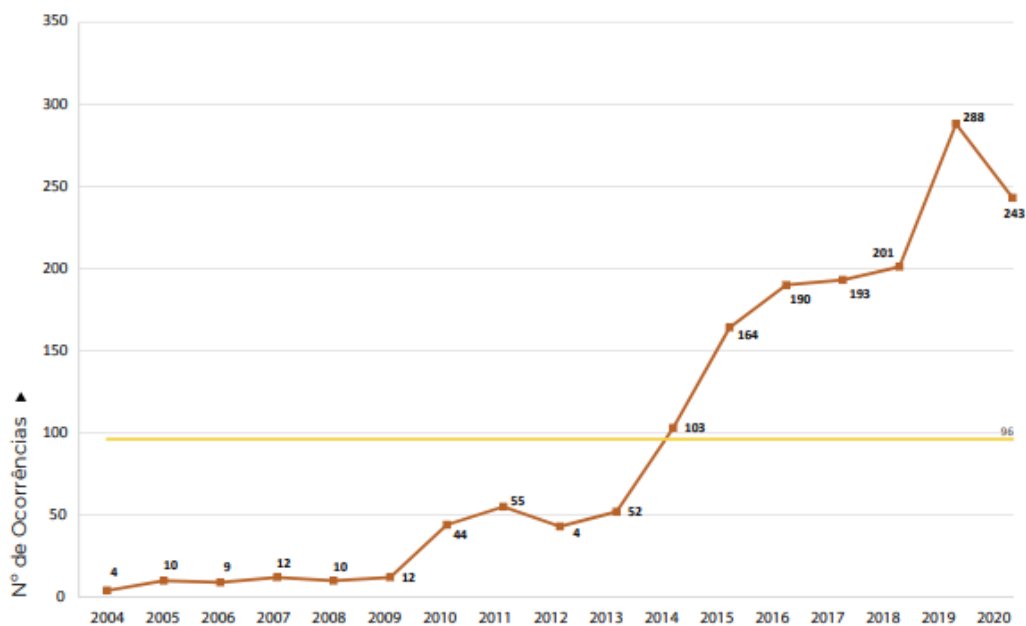


Figura 15: Gráfico Ocorrências de conflitos por mineração no campo brasileiro (2004 – 2020).

Disponível em <http://emdefesadosterritorios.org/lancamento-atlas-do-problema-mineral-brasileiro/>. Acesso: fevereiro de 2024.

1.6. O Meio Ambiente em debate

A conferência, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia), em 1972, é propagada como um marco de uma nova questão pública: o meio ambiente. Leite Lopes (2004) denomina de ambientalização¹⁶ o processo pelo qual essa nova questão pública se consolidou pela transformação na forma e na linguagem de conflitos sociais e na sua institucionalização parcial. Segundo o autor, foi, no final dos anos 80, que as instituições governamentais internacionais passaram a propor práticas que “envolvessem os cidadãos”. O processo histórico de ambientalização implicou diversas transformações que são fruto de embates e lutas na relação entre os domínios Estado, sociedade e grandes corporações transnacionais (suas fronteiras são complexas e se dão no reino das práticas).

Ainda em escala global, o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, de 1987, definiu a noção de desenvolvimento sustentável. De acordo com Carneiro (2005), a partir desse relatório toda a chamada questão ambiental se ancorou em discursos e práticas voltadas a um desenvolvimento que vise a compatibilizar desenvolvimento econômico com a diminuição das desigualdades sociais e a preservação dos recursos naturais. Para o autor, a concepção de desenvolvimento sustentável pretende alcançar o “gerenciamento científico” e a “administração racional” nos processos de formulação e implementação das políticas ambientais com a incorporação da participação democrática e igualitária dos diversos “setores da sociedade civil”. Dessa maneira, ainda evoca-se “o desenvolvimento sustentável como fórmula consensual de caução e legitimidade” (Carneiro 2005: 65)¹⁷.

¹⁶ Segundo Leite Lopes (2004), o termo “ambientalização” é um neologismo semelhante a alguns outros usados nas ciências sociais para designar novos fenômenos ou novas percepções de fenômenos. Para Acselrad (2010), a ambientalização pode designar tanto o processo de adoção de um discurso ambiental genérico por parte dos diferentes grupos sociais, como a incorporação concreta de justificativas ambientais para legitimar práticas institucionais, políticas, científicas, e outras. Segundo o autor, a historicidade da questão ambiental tem pertinência, principalmente, na possibilidade de caracterizar processos de ambientalização específicos a determinados lugares, contextos e momentos históricos, pois, é por meio desses processos que novos fenômenos vão sendo construídos e expostos à esfera pública.

¹⁷ Segundo Carneiro (2005), desde o final dos anos 2000, há um movimento ascendente de forte crítica ao paradigma do desenvolvimento sustentável. O autor destaca um movimento intelectual que recupera e revitaliza uma importante literatura dos anos 1970 que orientava a chamada “ecologia política”.

Retornando a Leite Lopes (2004), o crescimento da importância da esfera institucional do meio ambiente, entre os anos 70 e o final do século XX, teria propiciado, no Brasil, a criação de uma série de instituições estatais de controle ambiental, assim como normas e resoluções relacionadas à preservação ambiental¹⁸. Como ressalta o autor, todo o trabalho de construção institucional em torno do meio ambiente esteve permeado por conflitos que, em certos contextos, tiveram como resultado a criação de conselhos deliberativos da política de meio ambiente que incluíssem diferentes membros, como representantes de movimentos sociais e sindicalistas. Assim, as consequências dos projetos de desenvolvimento promovidos por governos e instituições internacionais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) provocaram questionamentos de inúmeros grupos ambientalistas. O projeto do modelo clássico de desenvolvimento, que busca conciliar os interesses capitalistas com o discurso de sustentabilidade, veio acompanhado por ações de mitigação e compensação de danos ambientais por meio da “crença nos ajustes tecnológicos, representados pelas medidas mitigadoras e compensatórias, [que] realizam a função de viabilizar ou adequar meio ambiente e sociedade aos empreendimentos” (Zhou *et al* 2005: 18).

Acserald (2010) também chama atenção para como, nas disputas de legitimidade, os diferentes agentes sociais ambientalizam seus discursos na busca de caracterizar as diferentes práticas como ambientalmente benignas ou danosas. Para o autor, no Brasil, o processo de ambientalização de demandas e conflitos sociais constituiu-se por discursos e práticas atravessados pela “proteção ambiental” conjuntamente ao enfrentamento do desemprego e à superação da pobreza. O autor ressalta o caráter disseminado e multiforme do conjunto de instituições que a noção de ambientalização compreende: empresas suspeitas de práticas predatórias e criminosas que ambientalizam seu discurso afirmando que desenvolvem programas de “sustentabilidade”; autoridades governamentais que flexibilizam a legislação ambiental, alegando ganhos de rapidez e rigor nos licenciamentos; como também dinâmicas organizativas, associadas à noção de “justiça ambiental” que, além de questionarem os padrões técnicos de apropriação do território e seus recursos, contestam a distribuição de poder sobre eles.

¹⁸ Entre as normativas, destaca-se a Lei n° 6.938, de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, orientando a ação dos governos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no que se relaciona com a preservação ambiental. Além da Lei n° 7.347, de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, dando direito ao Ministério Público de entrar com ações na Justiça contra causadores de danos ambientais instituindo compensações.

A partir dos anos 1990, ocorreu uma importante mudança no ambientalismo brasileiro, com uma diferenciação interna, operada por um movimento de institucionalização: com a tendência observada à cientificização das políticas ambientais ocorreu como contrapartida uma tendência à cientificização de parte do movimento ambientalista (Acselrad 2010). E, assim, a tecnocracia oficial foi confrontada por contraperícias, e, ao chamado “setor ambiental do governo”, passou a corresponder uma comunidade ambiental de associações de especialistas. Parte dessas entidades de especialistas afirmaram-se como agente, em um campo de forças, a partir de embates diretos ou simbólicos na disputa pela definição legítima do que é ou não “sustentável” e de quais são os danos e impactos ambientais. Ainda segundo Acselrad (2010), essa tendência à cientificização de parte do movimento ambientalista contribuiu para a construção de uma relação entre Estado, sociedade e grandes corporações transnacionais, principalmente, nos espaços dos órgãos consultivos e deliberativos do campo da política ambiental, marcada por soluções discursivas, mediação de conflitos, perícias técnicas e informações científicas que legitimaram um processo de ambientalização das empresas e do aparato estatal. Para o autor, essa atuação técnico-científica é um propósito comum de organismos multilaterais, governos e empresas voltadas à aplicação de tecnologias de formação de consenso e de colaboração que visam a adaptar e a ajustar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais. Por fim, o autor discorre sobre o movimento que ganhou força no Brasil, a partir dos anos 2000, que associa suas ações à noção de justiça ambiental e que estão mais envolvidas na discussão crítica das políticas públicas do que em assessoramento técnico a governos e empresas. Segundo Acselrad:

a noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de resignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de resignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda (2010: 108).

Assim, os embates, as soluções discursivas e as mediações de conflito, na gestão do controle do meio ambiente, foi um processo histórico que legitimou as concepções e noções de meio ambiente e participação na esfera pública. No entanto, são categorias polissêmicas, em que seus múltiplos sentidos e significados foram e são produzidos por

meio de disputas e negociações. Compreender um processo que instituiu o meio ambiente como questão pública exige uma reflexão sobre a produção de mecanismos institucionais e a capacitação de cidadãos para que se envolvam com as questões ditas públicas. Denominada de democracia participativa, essa perspectiva representa uma nova maneira de gerir a coisa pública. São políticas, instrumentos e mecanismos governamentais que instituem formas de gestão participativa. Portanto, até aqui, apresentei, de maneira bastante resumida, como o meio ambiente se tornou uma questão central numa arena global marcada pelo desenvolvimentismo.

No mapa abaixo é possível visualizar os grupos mais atingidos pela mineração no campo entre os anos de 2004 e 2020. Pescadores e ribeirinhos são os mais afetados, e esse índice possui relação direta com o rompimento da barragem de Fundão e com o desgaste da luta contra as mineradoras e a Renova (empresa criada para gerenciar o desastre), após mais de 5 anos.

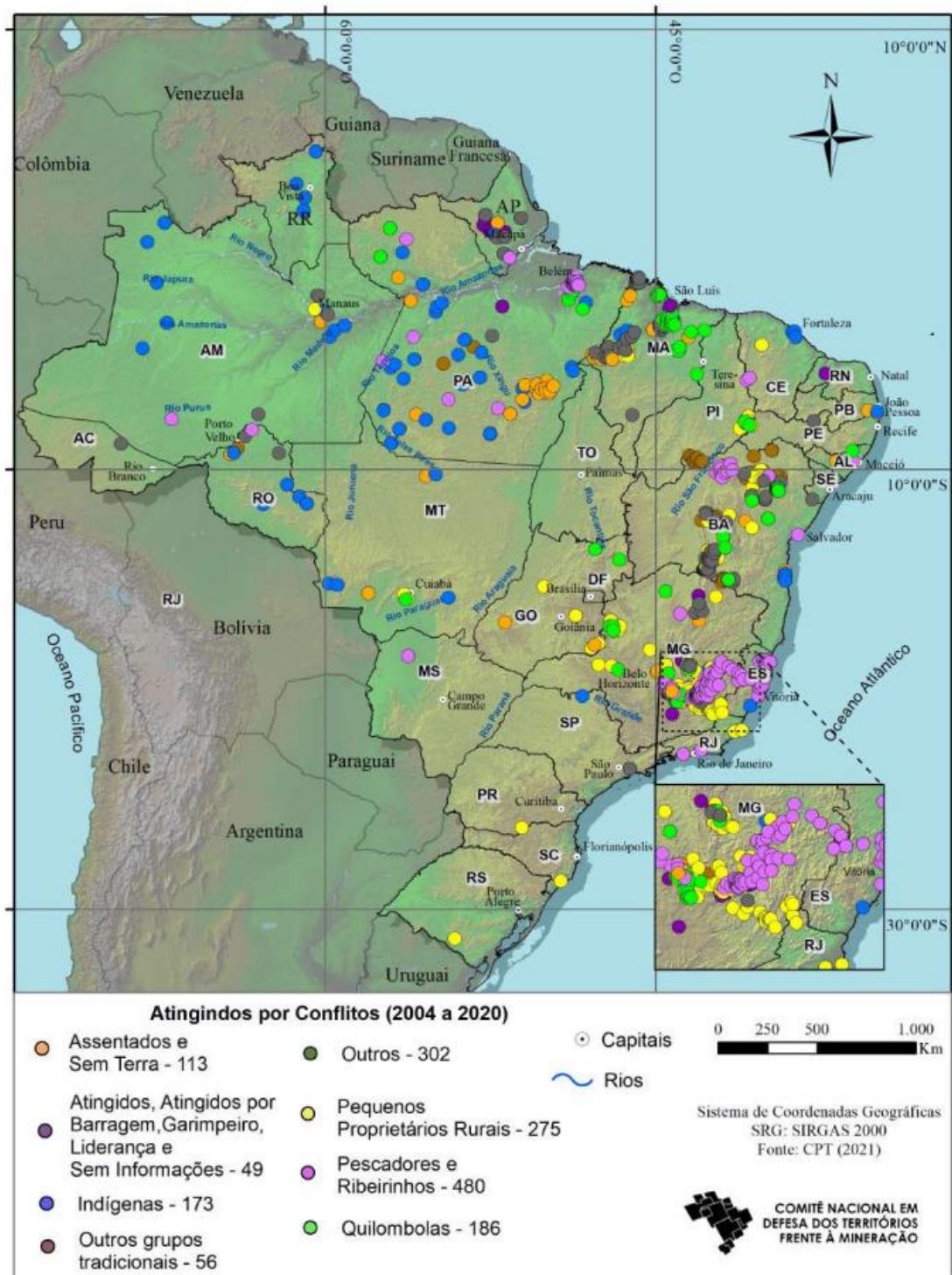


Figura 16: Mapa Grupos atingidos pela mineração no campo (2004-2020).

Disponível em <http://emdefesadosterritorios.org/lancamento-atlas-do-problema-mineral-brasileiro/>. Acesso: fevereiro de 2024.

1.7. Ministério Público: intervenções governamentais em torno do meio ambiente e dos direitos humanos

O maior desastre da mineração, em volume de rejeitos, na América Latina, se desdobrou com a instituição de tecnologias de gestão do desastre, nas quais o Ministério Público se configura como um grande protagonista. O órgão instituiu instrumentos governamentais, na área de direitos humanos, baseados em noções de participação, de mobilização social e de empoderamento, que foram experimentados, inicialmente, no Projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro (CMD)/MG, e, posteriormente, no município de Mariana/MG, por meio da Comarca local.

Tanto no caso do empreendimento em CMD, quanto no caso do desastre da Samarco em Mariana, o Ministério Público se propôs a negociar com as mineradoras e fomentar a mobilização social das comunidades atingidas, visando a alcançar a resolução dos conflitos. Uma crença baseada no ponto de vista de que é possível conquistar ou restaurar a preservação ambiental por meio da mobilização técnica-jurídica para enfrentar as controvérsias, sem suspender o desenvolvimento econômico, como também conquistar a equidade social por meio da participação e do empoderamento das pessoas atingidas. É possível traçar conexões entre os dois casos. As experiências obtidas em reuniões públicas com participação e mobilização social, e a criação de assessorias técnicas e diagnósticos para reparação tiveram suas sementes plantadas na atuação do Ministério Público no Projeto Minas-Rio, em Conceição do Mato Dentro.

Se a criação, em dezembro de 2012, do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM/MPMG) se tornou um emblema de uma política institucional, na área ambiental, de negociação por meio de mecanismos consensuais de conflito, o documento “Nota técnica - Assessoria Técnica independente e escolhida pelos atingidos empreendimento Minas-Rio/Anglo American”, assinado em dezembro de 2017, é um marco institucional da atuação do Ministério Público, em conflitos ambientais envolvendo violações de direitos humanos¹⁹.

A instalação da atividade mineradora em Conceição do Mato Dentro é percebida, por alguns promotores, como um caso de aprendizado para a instituição e para suas carreiras. Para um promotor, em sua trajetória de Ministério Público, esse foi o caso mais

¹⁹ Para uma análise sobre os mecanismos, iniciativas e ações que contribuíram para a consolidação da resolução negociada enquanto modelo de governança ambiental do MPMG, ver Vieira (2022).

paradigmático e com maior complexidade em que atuou, pois ocorreu, na região, uma alteração na realidade social muito drástica. Para outro promotor, a complexidade do caso levou à necessidade de aperfeiçoamento institucional e à produção de estudos técnicos para enfrentar as omissões e incertezas dos estudos produzidos na instalação do empreendimento; e, segundo ele, a instituição “se preparou para evitar novas Conceições pelo estado todo”. Se a ideia era uma reorganização institucional para combater e evitar violações de direitos humanos em instalação de empreendimentos minerários, não se esperava um evento com proporções de alterações tão bruscas como o desastre da Samarco, em Mariana.

O MPMG é discursado pelos promotores como uma instituição do diálogo e da negociação, no que diz respeito às práticas acionadas em violações de direitos humanos causados pelos grandes empreendimentos²⁰. Os promotores do MPMG propagam a ideia da possibilidade do “desenvolvimento” e do “crescimento econômico” – promovido por parte do Estado - paralelamente à defesa dos direitos ambientais e humanos. Eles discursam que são agentes de Estado e, por isso, devem ser imparciais, ouvirem as partes interessadas e estabelecerem diálogos. A imparcialidade é possível devido à independência da instituição em relação aos poderes estatais, o que garante, na visão dos promotores, que suas atuações não sejam influenciadas nem por pressões políticas nem pelo setor econômico. Em comum, os promotores também ressaltam a dificuldade enfrentada pela instituição devido ao fato de a sociedade gerar muita expectativa em relação à instituição; nas palavras de um promotor, o Ministério Público “não é o salvador da pátria, não é a panaceia do universo, dos males do mundo”.

²⁰ Foram realizadas entrevistas com cinco promotores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais durante os anos de 2017 e 2018. Desses promotores, três foram atuantes tanto no caso do Projeto Minas Rio em Conceição do Mato Dentro, quanto no caso do Desastre da Samarco em Mariana. As entrevistas visavam a compreender os pressupostos, princípios e noções que balizaram a atuação desses agentes estatais em empreendimentos minerários. Não tive dificuldades de acesso para entrevistar essas autoridades, como pode ocorrer em pesquisas com elites (Nader 1972). Todos promotores que foram procurados cederam entrevistas. A maioria deles queria saber o porquê de entrevistá-los; dois promotores chegaram a mencionar que talvez fosse mais interessante entrevistar o sociólogo da instituição do que os promotores. Assim, além de perceber que alguns promotores não se sentiram muito confortáveis em ceder uma entrevista, conversar com os promotores que atuaram na área de meio ambiente foi importante para compreender não só como essas autoridades discorrem sobre as noções que envolvem direitos humanos, mas principalmente para perceber como esta é uma área em disputa, com opiniões diversas. No MPMG, a defesa dos direitos humanos, relacionada aos grandes empreendimentos minerários, possui uma estrutura pequena, poucos promotores e uma atuação recente. Assim, além de ser um campo que precisa conquistar adeptos na instituição, é uma área que está produzindo aprendizados a cada caso que atua.

Dentro do MPMG, a instituição desenvolveu toda uma organização para a atuação na área do meio ambiente, constituindo, segundo um promotor entrevistado, “a área mais consolidada do MPMG”. Instituições aprendem, respondem às diversas demandas, motivam e são motivadas por uma ampla rede de agentes e relações. Isto significa que as vivências e experiências daqueles que representam a instituição (promotores, peritos, técnicos, estagiários) geram normas, práticas, dinâmicas e procedimentos de trabalho; criam padrões, rotinas, formas de organização e acordos tácitos; e estabelecem entendimentos, expertise, concepções compartilhadas e embates (Smith 2005; Turner 2006; Eastwood 2006; Teixeira & Lobo 2018). Apresentarei como estruturalmente o MPMG respondeu a essa questão pública da ambientalização dos conflitos sociais, refletindo como processualmente as tramas de relações constroem e movimentam noções e concepções – como meio ambiente, justiça e participação - refazendo o tempo todo o Estado.

Durante as entrevistas, os promotores, em geral, pontuaram que os grandes empreendimentos se utilizam de várias estratégias discursivas, como desenvolvimento econômico e geração de emprego e de renda. Segundo um promotor, para executar suas estratégias “cooptam lideranças, cooptam o poder público e acabam que atraem todos os direcionamentos para os interesses econômicos deles”. E, portanto, para outro promotor, o que acaba ocorrendo é uma submissão dos municípios aos empreendimentos, “uma dependência econômica pelas migalhas que se pagam”. Assim, os empreendimentos são narrados pelos promotores como algo que “tratora” o município, o meio ambiente e as pessoas.

O que é bastante nítido nos conflitos ambientais envolvendo grandes empreendimentos é que a maneira que as instituições estatais intervêm nos danos é uma priorização das transformações do meio físico sobre o meio social. Como disse uma atingida: “Tem muita gente para poder defender o meio ambiente, mas quem vai defender o humano”²¹. Uma das questões que sempre me intrigou, na minha trajetória acadêmica, passa justamente por essa diferença de atuação nas áreas do direito ambiental e dos direitos humanos em relação aos grandes empreendimentos. É com essa preocupação que

²¹ Esta fala consta em documentário produzido pelo fotojornalista Douglas Magno para a reportagem especial "Mina de Conflito", das jornalistas Ana Paula Pedrosa e Queila Ariadne. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/hotsites/mina-de-conflito>. Acessado em 24 de novembro de 2023.

investigo os mecanismos utilizados para reparar direitos e combater violações no rompimento da barragem de Fundão.

O Ministério Público detém, como atribuição constitucional, a tutela do meio ambiente, de forma a defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (MPMG 2018). O Ministério Público do Estado de Minas Gerais possui, como dito anteriormente, uma estruturação organizacional “consolidada” para atuação na área de defesa do meio ambiente por meio do Centro Operacional de Meio Ambiente do MPMG – CAOMA. Assim, atualmente, a defesa do meio ambiente está estruturada regionalmente em coordenadorias divididas com base nas bacias hidrográficas, por meio do CAOMA, visando a uma atuação do MPMG “técnica” e “integrada”. O CAOMA funciona como unidade de orientação e integração das atividades, atuando por meio de instrumentos jurídicos, “de forma a concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável, promovendo a compatibilização da preservação dos recursos naturais com as necessidades do desenvolvimento econômico” (MPMG 2018). Para um dos promotores entrevistados, o meio ambiente é uma área muito avançada dentro da instituição, e que serviu de inspiração para outros Ministérios Públicos no Brasil; esse avanço é “fruto de trabalho de muitos promotores e de um investimento da instituição maciço na área de meio ambiente”. Segundo outro promotor, essa estruturação do meio ambiente foi um longo processo histórico “de demonstração de resultados e de incrementos de demanda” e, para ele, o meio ambiente possui uma melhor estrutura “porque é mais antiga”. Além de promotores especializados, o CAOMA conta com técnicos especialistas em meio ambiente, que “colaboram”, “auxiliam” e “apoiam” os promotores, atendendo, segundo o promotor, “demandas tão complexas como são as da mineração, por exemplo, e outras decorrentes dos grandes empreendimentos”. A estrutura de coordenadoria, de acordo com um promotor, é importante para ter uma atuação ambiental sem interrupção, pois a rotatividade de promotores nas comarcas é muito comum; além disso, tira o foco da pressão local exercida sobre os promotores que estão na comarca²². Para ele, a figura de promotores regionais e do coordenador geral gera memória do caso para uma atuação continuada.

Na área ambiental, além do CAOMA, criou-se, em 2012, o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM). O Núcleo surgiu, segundo um promotor, com o

²² Comarca é a circunscrição territorial, compreendida pelos limites em que se encerra a jurisdição de um juiz de Direito.

propósito de executar um “tratamento diferenciado dos grandes conflitos”. Esse promotor, que participou da criação do NUCAM, considera que os conflitos socioambientais envolvendo grandes empreendimentos provoca problemas complexos e de grande magnitude, em que a formação jurídica dos promotores se torna insuficiente, por isso a necessidade de “apoio técnico jurídico, com uma equipe qualificada e com promotores trabalhando em conjunto”. Segundo o promotor, “a própria atuação por bacia já estava insuficiente. Então, a gente começou a mapear casos em que não obstante aquela superação dos limites geográficos das comarcas, nós passamos a atuar em danos que superavam os limites das regionais”.

Na área ambiental, as práticas discursivas dos promotores designam um processo pelo qual as instituições (seus integrantes, normas, formas de atuação, procedimentos, relações, estruturas e valores) internalizam a possibilidade de enfrentamentos técnicos com o propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais. Para Pinto, promotor de justiça, o NUCAM “tem sido um dos principais espaços institucionais para análise, discussão, mediação e construção de soluções tecnicamente fundamentadas para questões ambientais no Estado” (Ministério Público 2016: 3). Dessa maneira, a instituição investe em uma equipe com conhecimento técnico sobre ciências ambientais e em promotores preparados para atuar por meio de técnicas de negociação visando a oferecer apoio técnico e jurídico aos promotores das comarcas como alternativa resolutiva para conflitos socioambientais (Sampaio *et al* 2016). Ainda segundo os autores, o principal objetivo do NUCAM é ampliar as condições de efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável e do direito fundamental ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, buscando a compatibilização das atividades econômicas (potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental) com a proteção do meio ambiente.

O MPMG já consolidado em sua atuação em defesa do meio ambiente foi cobrado a se engajar e a se envolver em defesa dos direitos humanos. A Resolução PGJ/MG nº 08, de 18 de março de 2009, com o objetivo de estabelecer um espaço organizado dentro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, “dedicado às questões de participação e inclusão social, de debate e formação, sempre na perspectiva da interlocução com os diversos atores sociais” (ICP 2012: 39), criou a Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). O propósito da coordenadoria é atuar na defesa de setores vulneráveis da sociedade e no combate à desigualdade social (MPMG 2018).

A partir de uma estruturação institucional, voltada ao desenvolvimento de mecanismos de viabilização de meios extrajudiciais para resolução de conflitos socioambientais, ocorreu a reorganização da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) - concebida em março de 2009. Em finais de 2011, a CIMOS passou por uma série de reorganizações em sua “estrutura orgânica e atribuições”, por intermédio da Resolução PGJ/MG nº 74. A nova resolução estabeleceu como finalidade da coordenadoria estimular a “mobilização social” e promover “a interlocução” e “a articulação” entre os promotores de justiça, instituições públicas e a sociedade civil, visando a garantir a efetivação da participação social nas políticas públicas e institucionais. (ICP 2012: 39). Dessa maneira, a CIMOS deveria garantir os direitos fundamentais “numa perspectiva de transformação social pelo empoderamento”; promover espaços dialógicos com os diversos sujeitos, grupos e movimentos sociais voltados às questões de participação e inclusão social; e ampliar “a formação cidadã para a consolidação de ações conjuntas, uniformes e coordenadas” (CIMOS 2015).

A CIMOS é um órgão de apoio aos promotores das comarcas e, segundo o promotor, que foi seu coordenador por um período, de mais ou menos seis anos, de apoio, principalmente, para a realização de Audiências Públicas e implementação de Projetos Sociais. Para o promotor, a CIMOS criou uma maneira diferente de fazer Audiências Públicas, “a gente flexibilizou o formato dela, a gente não tem tanto apego à forma”: o procedimento pode ocorrer nas comunidades rurais, ou ainda em lugares inusitados como em cima de caminhões; e o tempo das falas não é cronometrado como geralmente ocorre nestes eventos. Além disso, antes da audiência, o sociólogo da instituição faz “mobilização” nas comunidades para que, além de grande presença, os moradores apresentem demandas coletivas. Dessa maneira, a proposta da coordenadoria, segundo o promotor, é de “aproximar o poder das comunidades mais invisíveis e vulneráveis”, e atuar ouvindo as pessoas e fomentando a participação social numa perspectiva do “empoderamento”, “da formação das pessoas”, “de mostrar os caminhos”, “ajudar a articular”, “trabalhar com e não para”.

A função da coordenadoria é a de mobilizar movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e grupos em situação de vulnerabilidade, buscando estabelecer cooperações e parcerias que assegurem a garantia, a ampliação e a efetividade nos direitos humanos (MPMG 2018). De acordo com o promotor, a “atuação tradicional”

do Ministério Público na área de meio ambiente, por meio de TAC e Ação Civil Pública²³ não traz resultados efetivos para as comunidades tradicionais e, por isso, a atuação da CIMOS é uma “atuação diferenciada”. Para ele, o Ministério Público deve atuar utilizando o seu capital social, isto é, se apropriando dos princípios e garantias da instituição para executar projetos sociais como instrumento de transformação social; em suas palavras, “Ministério Público como um nó de irradiação de capital social, e aproximação e capitalização de potencialidade”. Essa atuação diferenciada, segundo o promotor, motivou a criação do PROPS - Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais que é um “instrumento de transformação social no Ministério Público”²⁴. As principais formas de atuação da Coordenadoria não envolvem a judicialização. São elas: realização de Audiências Públicas; mobilização e articulação comunitárias; recomendações ministeriais; mediação; palestras; eventos; reuniões; pesquisas; e Procedimentos para Implementação e Promoção de Projetos Sociais - PROPS (MPMG 2018).

Uma área de atuação específica da CIMOS consiste, em relação a instalação e operação dos grandes empreendimentos, no enfrentamento aos desafios de um modelo de extração que “gera exclusão e desigualdades” (MPMG 2018). Nesses casos, a Coordenadoria fomenta a articulação dos setores vulneráveis da sociedade para que “se tornem agentes transformadores da realidade social, a partir de uma efetiva participação popular” (MPMG 2018). O caso da mineração em CMD foi o primeiro conflito socioambiental em que a CIMOS atuou, e atualmente desenvolve um trabalho contínuo com os atingidos pelo desastre da Samarco e do desastre que ocorreu em Brumadinho/MG²⁵. Assim, hoje, uma das especialidades da Coordenadoria é “prestar apoio às Promotorias de Justiça quanto às repercussões sociais e econômicas decorrentes

²³ Com a Constituição Federal de 1988, o papel da Ação Civil Pública foi ampliado e fortalecido, passando tais ações a objetivarem, além da defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, também à ordem econômica, à economia popular e à proteção de outros direitos difusos e coletivos.

²⁴ A Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011, instituiu a instauração, promoção e implementação de projetos sociais – PROPS - como “mecanismo legítimo, fundamentado no interesse social, podendo ser utilizados pelo Ministério Público para a defesa da Sociedade e dos seus direitos ou interesses fundamentais”.

²⁵ Para a ONU, o desastre do Rio Doce representa clara violação aos direitos humanos. Para aprofundar nesse assunto ver: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do Rio Doce. Brasília: [s.n.], 2017.

de desastres ambientais, da realização de grandes obras ou da instalação de grandes empreendimentos” (MPMG 2023).

Para a maioria dos promotores entrevistados, existe uma grande complexidade na atuação em defesa dos direitos humanos nos conflitos envolvendo grandes empreendimentos. Eles discorreram sobre a dificuldade de tomar decisões que dizem respeito à vida das pessoas e, por isso, consideram que a atuação da instituição deve ter como base as reivindicações das pessoas atingidas. O judiciário é percebido por alguns promotores como um instrumento de não participação, onde não há possibilidade de ouvir as pessoas. Além disso, é uma instituição que representa a morosidade; para um promotor, em alguns casos, o judiciário pode ser uma “burocracia adicional sem incrementar algo de positivo”. Ainda para este promotor, se tudo for para o judiciário, aí sim “emperrará todas as soluções dos problemas”; fora do judiciário, há mais agilidade e possibilidade de ouvir as partes interessadas. Assim, em muitos momentos, a defesa dos direitos humanos é discursada sempre acompanhada da noção de participação²⁶. Segundo um promotor, o Ministério Público é o representante da sociedade e, a partir da constituição de 1988, “dentro da sua nova modelagem de instituição independente que promove a ordem jurídica e defende os princípios democráticos” deve estar aberta a ouvir, a conversar, e a possibilitar o acesso de todos os cidadãos à instituição. O promotor denomina de “Ministério Público social” uma atuação que organiza as comunidades e trabalha dialogando com os cidadãos. A mobilização coletiva e o empoderamento são entendidos como processos que possibilitam estabelecer uma “capacidade de diálogo muito maior”, nas palavras de um promotor. Por meio das entrevistas, percebi que essas autoridades convergem suas opiniões no sentido de que as violações de direitos humanos, envolvendo grandes empreendimentos minerários, é uma questão a ser enfrentada pela instituição.

Se, na área ambiental, os discursos dos promotores giraram em torno do enfrentamento técnico, na área de direitos humanos, a dificuldade de construir verdades e soluções foi justificada pelos promotores por meio da não legitimidade de todas as reivindicações das pessoas atingidas, da confusão entre o que é dever do Estado e o que é dever da empresa, da não possibilidade de construir saber jurídico por meio dos relatos dos atingidos e da responsabilidade compartilhada. Práticas governamentais que legitimam e produzem o Estado, ao mesmo tempo, classificam e disseminam saberes

²⁶ Nas entrevistas que realizei, percebi que o foco na participação esteve mais atrelado à defesa dos direitos humanos, enquanto em relação ao meio ambiente, os promotores pontuavam mais o enfrentamento técnico.

sobre violações de direitos humanos no desastre de grandes empreendimentos. Interlocução, mobilização e participação, como “técnicas de governo” (Foucault 1979)²⁷, são instituídas como finalidades de um órgão de execução, configurando assim, uma gestão de pessoas e conflitos por meio de discursos e práticas que envolvem noções de diálogo, inclusão social e cidadania. Os discursos dos promotores sobre os procedimentos governamentais voltados à atuação da instituição mobilizaram, também, valores e moralidades e, como já ressaltou Lemões (2017), preocupação e comoção também produzem gestão de corpos.

Importante pontuar que, no Brasil, a participação social é também uma conquista de uma luta empreendida pelos movimentos sociais. O propósito não é acusar ou simplesmente criticar as práticas ditas democráticas, mas sim problematizar, pois elas devem ser repensadas e ponderadas, porque exercem relações de poder coercitivas. No Capítulo 3 refletirei sobre as tecnologias de cidadania utilizadas no intuito de ‘capacitem’ os sujeitos atingidos em cidadãos participativos e sobre os mecanismos utilizados, pela instituição, que visaram a empoderar esses sujeitos. Como sugeri Cruikshank (1999), é preciso investigar os efeitos da vontade de capacitar que se instituem como estratégia de governo para problemas políticos da governança da vida dos cidadãos.

Detalharei abaixo, a partir das entrevistas com os promotores, como eles discursam sobre essa diferença entre atuação em defesa dos direitos humanos e em defesa do meio ambiente. A Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS), o Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente (CAOMA) e o Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (NUCAM) são unidades de apoio aos promotores das comarcas, pois, segundo um promotor, estes acabam não tendo tempo para se dedicarem a situações específicas, como processos envolvendo grandes empreendimentos, devido aos inúmeros processos da comarca. Os promotores, em geral, afirmam que os procedimentos são mais voltados para os impactos no meio ambiente do que na vida das pessoas. Para um promotor, o órgão ambiental compra a ideia do desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda e fecha os olhos para a proteção dos direitos humanos de pessoas atingidas.

²⁷ Segundo Foucault (1979), técnicas gerais da governamentalidade são o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população.

Em relação a esta divisão entre direitos humanos e direitos ambientais, para um promotor, essas divisões “do ministério público ambiental e do ministério público social” e “meio ambiente só natural e meio ambiente só social” são um equívoco. Segundo ele, essa formação do direito “em caixinhas” é problemática, pois as comunidades tradicionais possuem relações profundas com os meios em que vivem. Além disso, no caso dos grandes empreendimentos, segundo o promotor, essas divisões acabam enfraquecendo a atuação da instituição, pois o empreendedor estrategicamente utiliza essas divisões para fragmentar a atuação da instituição por meio da procura de diferentes promotores para tratar assuntos diversos, impossibilitando a instituição de fortalecer um posicionamento único.

Alguns promotores possuem uma opinião em comum que é a necessidade de interligar as áreas de meio ambiente e de direitos humanos no Ministério Público, principalmente, na atuação em relação aos grandes empreendimentos. Acreditam que, na área de meio ambiente, há uma estrutura organizada dentro do MPMG, mas que não inclui as questões sociais de direitos humanos. Já os promotores que atuaram na área de meio ambiente discorrem de maneiras diferentes sobre essa divisão entre defesa do meio ambiente e defesa dos direitos humanos. Se um promotor concorda com a necessidade de articulação entre o promotor do meio ambiente e o promotor dos direitos humanos, para outro, essa divisão ocorre por uma questão jurídica, pois são princípios, tutelas, instrumentos e legislações diferentes; assim, segundo ele, não há como vincular, “porque não dá para tratar junto tecnicamente na área do direito”. Em sua opinião, uma atuação na área de meio ambiente é inviável na área de direitos humanos, porque traz uma tamanha complexidade que inviabiliza os instrumentos disponíveis para a atuação da instituição.

No que diz respeito à estrutura organizacional do MPMG, enquanto um promotor afirmou que a área de defesa dos direitos humanos, dentro da instituição, é bem estimulada e valorizada, outro afirmou que a estrutura de direitos humanos é infinitamente menor que as outras, e que o promotor que atua nesta área sofre preconceito. Para esse promotor, uma atuação voltada à dignidade da pessoa humana, à inclusão social e ao combate das desigualdades sociais não perpassa quase nenhuma área do Ministério Público. Para um terceiro promotor é, principalmente, em relação aos grandes empreendimentos que a área de direitos humanos do MPMG precisa se estruturar melhor, já que os projetos desenvolvimentistas são, reiteradamente, apontados como violadores de direitos humanos. E para um quarto promotor, o Ministério Público precisa estruturar

a área de direitos humanos assim como foi feita na área de meio ambiente. Para ele, a instituição tem que aperfeiçoar a parte técnica, produzindo instrumentos jurídicos que tragam efetividade na defesa dos direitos humanos; segundo ele, “o Ministério Público é uma instituição jurídica, todos os promotores não são formados em sociologia ou qualquer outra função, eles são formados em direito”, assim, em sua visão, falta resposta jurídica e materialização das violações de direitos humanos.

Por meio das entrevistas, os promotores foram relatando aquilo que entendem por Estado, sociedade e mercado. Classificam o Estado discursando sobre a falta de órgãos públicos estruturados e sobre como esses são cooptados pela empresa e, assim, a sociedade passa a achar que empresa tem incumbência por aquilo que é de responsabilidade do Estado. Consolida-se, assim, um Estado que passa a ser dependente da “economia” devido “às migalhas que se pagam”; um órgão ambiental que “fecha os olhos para a proteção dos direitos humanos de comunidades atingidas”; e um poder judiciário moroso, que não visibiliza a participação social, e se torna conservador quando o que está em jogo é o “desemprego”, o “prejuízo econômico” e a “paralisia do estado”. O MP, na visão desses promotores, acaba catalisando todas as demandas da sociedade. A instituição investe em conhecimentos técnicos a fim de “enfrentar” os estudos do empreendedor, já que o órgão ambiental é “corrompido”. Além disso, constrói soluções tecnicamente fundamentadas como uma alternativa resolutiva para conflitos ambientais. Já na relação com a “sociedade”, a instituição se propõe aproximar “o poder das comunidades mais invisíveis e vulneráveis”. O objetivo é a transformação social e a busca pelo equilíbrio de forças numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas”. Para isso, fomentam a participação social e o diálogo entre agentes, e buscam capacitar os cidadãos para que se tornem empoderados e lutem de forma mais contundente pelos seus direitos.

Dessa maneira, por meio de práticas discursivas, os promotores articulam a separação entre os domínios – Estado, mercado e sociedade – atribuindo responsabilidade a cada um. Negociação dos conflitos e mobilização social são respostas justificadas devido a um órgão ambiental corrompido, a uma sociedade desarticulada e a uma empresa com interesse estritamente econômico. Capacitar cidadãos, produzir pareceres técnicos e estabelecer diálogo entre agentes são arranjos práticos que separam sociedade e economia do aparelho autônomo do Estado. E como nos lembra Mitchell (2006), o Estado é resultado de um efeito estrutural, pois poderosas táticas e técnicas fazem suas estruturas parecerem existir.

Dessa perspectiva, apresentar a lógica que sustenta as representações dos promotores sobre o Estado implicou em problematizar como as autoridades dão vida à instituição, a interpretam e justificam suas atuações diferenciando um “Ministério Público ambiental” de um “Ministério Público social”. Se o fenômeno denominado "o Estado" decorre dos modos de articulação e separação interna ao campo das práticas, torna-se relevante refletir como, por meio da institucionalização e subjetivação de princípios, funções, normas, leis, agências e agentes, os promotores definem este domínio “Estado” não apenas em sua dimensão organizacional, mas também configurando a crença no “Estado”. A produção da crença na unidade e na coerência das práticas de poder da administração pública se impõe com enorme força, a despeito das contradições, ambiguidades e dissonâncias. Os promotores do Ministério Público concebem de forma complexa este ente “Estado”. Afirmam a independência da instituição em relação aos poderes estatais, como garantia de que suas práticas não sejam influenciadas nem por pressões políticas, nem pelo setor econômico. Se há uma parte do Estado - o órgão ambiental - “corrompido pela força econômica” que propaga o “desenvolvimento a qualquer custo”, o MPMG deve ser o “guardião da sociedade” que protege e defende os direitos numa perspectiva de promover a compatibilização da preservação dos recursos naturais com as necessidades do desenvolvimento econômico. A postura propagada pelos promotores é a de que a instituição não deve “travar os investimentos” e “impedir o crescimento econômico”. Mas - como conciliar? -, pois é sabido que a operação de grandes empreendimentos causa muitas violações de direitos. E assim, a atuação do órgão pode acabar, arbitrariamente, mesmo sem as intenções postas, por reproduzir o modelo desenvolvimentista criticado pelos promotores, pois a participação, a negociação e a mobilização não “equilibram o jogo” numa situação em que “o poder econômico passa por cima das pessoas” e invisibiliza os direitos coletivos e difusos de pessoas e comunidades atingidas. Portanto, quais os limites da intervenção? Até onde os promotores intercedem sem impedir o crescimento econômico e combater as violações de direitos? Só a análise de cada caso poderá avançar nessa reflexão.

Nesse capítulo, pretendi refletir sobre a história político-econômica da origem da neoliberalização, de como ela proliferou de modo tão abrangente no cenário mundial, e de como o Brasil se ajustou à ordem neoliberal, tendo como fio condutor uma articulação essencial e decisiva entre financeirização dependente e extrativismo espoliador e expropriador a atender às demandas e às exigências de composição do capital. A expansão dos grandes empreendimentos se mostrou como a possibilidade de fortalecimento do

Estado neoliberal - que redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado. Daí a importância de destrinchar, nos próximos capítulos, via registros burocráticos, a atuação da Ministério Público no desastre da Samarco, pois o grande acordo final, o TAC Governança, é uma tentativa de institucionalizar a mobilização e a participação levando em consideração os arranjos e instâncias dos acordos anteriores. O desenho construído buscou adaptar o modelo existente dentro das perspectivas de participação defendidas pelo Ministério Público.

Capítulo 2 – Negociações, Representações e Classificações: os mecanismos políticos-institucionais nas práticas empresariais e estatais do desastre da Samarco no Vale do Rio Doce

O caso do rompimento da barragem de Fundão tem sido emblemático no tocante à forma como vem sendo conduzido, no âmbito judicial, pois vários instrumentos de solução negociada foram implementados em vista de abarcar questões relacionadas aos direitos humanos. No dia 02 de março de 2016, as Advocacias Geral da União, do Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo firmaram, no âmbito da Ação Civil Pública (ACP), impetrado por esses atores, um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) junto às empresas envolvidas (Samarco, Vale S.A. e BHP Billiton) e aos dois governos estaduais. A elaboração do TTCA estabeleceu programas para reconhecimento e tratamento das perdas e danos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do rompimento. O TTAC previu o encerramento de Ações Cíveis Públicas movidas contra as empresas e a criação da Fundação Renova, que passaria a ser responsável pelas medidas de reparação.

Assim, com a assinatura desse acordo, a responsabilidade pela reparação dos múltiplos prejuízos e agravos foi transferida para a Renova, fundação criada e gerida pelas empresas para implementar os programas e projetos. Conforme seu estatuto, a Fundação “tem por objetivo exclusivo gerir e executar medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais, incluindo a promoção de assistência social aos impactados” (Renova 2016: 2). Esse Termo não teve a concordância dos Ministérios Públicos Estadual e Federal. Não houve a colaboração de atingidos na elaboração do TTAC, ficou previsto que, no âmbito da Renova, a participação desses estaria restrita ao “caráter opinativo”, dentro do Conselho Restritivo. Segundo o Ministério Público, os principais problemas do TTAC eram relativos à não garantia de reparação integral dos danos e à ausência de participação do próprio MP, Defensorias Públicas e das vítimas do desastre (MPF 2016).

A proposta deste capítulo e do próximo é investigar, por meio de documentos burocráticos, a atuação conjunta e interfederativa – União, Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, e a Força Tarefa composta pelo MPF e pelo MPMG - perante o maior desastre decorrente do rompimento de barragens de rejeitos no Brasil. A partir do TTAC, firmado em 2016, até o TAC Governança, assinado em 2018, existe todo um sistema de

governança acordado que institui desde a Fundação Renova até a Assessoria Técnica prestada às pessoas atingidas. Esses instrumentos de solução negociada possibilitam investigar uma atuação estatal pautada tanto na participação social, que já vinha sendo implantada nos conflitos envolvendo grandes empreendimentos, como as novas ferramentas inauguradas com o rompimento da barragem de Fundão, por exemplo, a criação de uma Fundação para reparar danos e perdas do desastre, o diagnóstico independente sobre os danos socioeconômicos e socioambientais, e as assessorias técnicas para as pessoas atingidas. As perguntas que guiam o capítulo 2 e 3 são: Quais arranjos institucionais e jurídicos foram explorados pelo Estado e pelas grandes corporações? Quais instrumentos, dispositivos e mecanismos, ditos como democráticos e legais, que objetivam o retorno à normalidade (Valencio & Valencio 2017) foram utilizados?

O intuito é compreender os arranjos documentais acordados entre Estado e empresas, a fim de viabilizar as iniciativas de remediação, compensação e indenização, com o propósito de investigar o campo de relações e o conjunto de práticas vislumbradas pela materialidade produzida pelos documentos. Além de estabelecer conexões entre os diferentes registros burocráticos por meio da análise das dinâmicas, dos efeitos e dos poderes mobilizados por meio dos procedimentos institucionais que produziram os TACs. Os diversos procedimentos de gestão documentados visavam à resolução negociada dos conflitos instaurados em defesa dos direitos humanos. Dessa forma, o TAC, um procedimento extrajudicial, se constitui por meio de registros administrativos que possibilitam vislumbrar práticas estatais de gestar e gerir agentes e conflitos. Portanto, trata-se de apreender os TACs em suas forças como constructo social, naquilo que os modela ativamente, isso é, o que lhes dá sentido como documento administrativo.

O desastre da Samarco deve ser compreendido como constitutivo de um processo histórico e a partir da reprodução de determinados mecanismos políticos-institucionais observados nas práticas empresariais e estatais. Logo, se o desastre não deve ser reduzido ao rompimento da barragem, sendo o universo dos danos e das perdas composto por uma multiplicidade de aspectos, também não é possível uma interpretação adequada dos mecanismos institucionais sem se considerar as disputas de interesses, agendas programáticas, projetos e as relações de poder que engendraram as políticas reparatórias. Nesse sentido, ao analisar os acordos feitos após o desastre da Samarco em Mariana/MG, refletirei sobre o processo de resoluções negociadas de conflitos que se dão em acordos de muitas páginas, palavras, cláusulas, considerandos, capítulos, atores envolvidos,

registros de procedimentos administrativos, entre outros; e cuja escrita produzida se dá por meio de uma linguagem jurídica que pode se tornar de difícil entendimento e acesso para aqueles que possuem outros modos de estar no mundo.

Vianna (2014), discorrendo sobre a análise de documentos burocráticos, ressalta como esses são parte da dinâmica que relaciona a administração pública com diferentes atores sociais. A autora propõe refletir sobre processos judiciais por meio de suas “positividades”, aquilo que os faz simultaneamente artefatos e artífices de realidades sociais. Em primeiro lugar, o escrito deve ser considerado como “mecanismo de controle burocrático e construção ou afirmação de autoridade” (Vianna 2014: 53). O processo visa a construir representações, discursos e atos de burocracia gerando eficácia administrativa. Em segundo lugar, os processos são produtos de diferentes negociações, elaborações e reflexões. Pois bem, o que se sedimenta como relato escrito? O que é relevante de ser registrado? Quais as acusações? Quais as argumentações? E, por último, a autora argumenta que os processos são redefinidores de valores, são experiências de embate moral e simbólico e, assim, oferecem riqueza de análise para compreender o confronto entre classificações.

A consolidação do livre mercado e a ascensão do capitalismo de desastre no mundo vêm sendo usadas pelas grandes corporações como janelas de oportunidades para expandir e aquecer o mercado da reparação por meio da privatização, da desregulamentação e da flexibilização das ações de reparação. Segundo Rojas (2020), três processos convergiram para que essas ideias prosperassem facilmente no Brasil: o enraizamento da ideologia e do modelo econômico neoliberal, a reforma gerencial do Estado e o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff (31/08/2016). Foi em um ambiente altamente favorável de recuo e “enxugamento” do Estado, de redução dos gastos sociais e de transferência de serviços públicos essenciais para a iniciativa privada que se instituiu o programa econômico responsável pelas ações de reparação, compensação e mitigação na bacia do Rio Doce. O TTAC garantiu e reforçou a consolidação do livre mercado e a ascensão do neoliberalismo, pois não alterou nem ameaçou os privilégios e a (des)ordem econômica vigente no país.

Dessa perspectiva, nesta tese reflito sobre a dimensão política dos acordos feitos após o desastre, destacando as disputas de poder que coordenaram e determinaram quais seriam as ações de reparação e compensação dos danos causados e sua temporalidade. A complexa trama das ações institucionalizadas e articuladas nos acordos, com seus distintos atores e interesses envolvidos, vem contribuindo para gerar morosidade ao invés

de celeridade. Foi agora, somente no início do ano de 2023, que as assessorias técnicas começaram a atuar na bacia do Rio Doce. Outra questão que contribui para a morosidade do processo é que a criação da Fundação de direito privado, para executar os programas dos acordos, está sob controle das empresas réis. Os quadros gestores, em grande parte, têm origem nessas empresas, sem nenhuma trajetória de experiência para lidar com a produção e execução de políticas públicas, tendo expertise para lidar com o mercado (M.Z. e Silva, D.C. Cayres, L.A.M. de Souza 2019). Rojas (2020) denomina de “economia do desastre” as ações/decisões planejadas no documento do acordo, tais como: o montante de recursos econômicos previstos, os prazos estabelecidos para a execução das ações e dos programas de reparação e compensação, a criação de uma estrutura privada responsável pela condução de todo o processo e o desenho da governança institucional para controlar e fiscalizar os projetos. Dessa forma, o capital “evidenciou sua incomum resiliência para processar a crise e sair dela fortalecido” (Rojas 2020: 166).

Neste capítulo, primeiramente, discorrerei sobre os instrumentos de políticas públicas relacionados às chamadas iniciativas de Resolução Negociada de Conflitos Socioambientais; dentre as medidas de respostas institucionais desse ente “Estado” ao desastre, destacam-se as buscas por resoluções negociadas de conflitos. Algumas das negociações culminaram em acordos feitos em âmbito judicial e, em uma solução inédita, que foi a criação de uma fundação que passou a ser responsável pela reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão.

Depois, adentrando no documento do TTAC, irei refletir sobre a gestão das diversas ações a partir da instituição da Fundação Renova para a formulação e a implementação das ações de mitigação, indenização e compensação.

Em seguida, descreverei como a noção de Impactado foi utilizado nesse acordo inicial com base em uma abordagem territorial-patrimonialista que implica no desconhecimento dos modos de vida local das comunidades. Além disso, irei refletir sobre como a categoria atingido (e não Impactado) implica direitos coletivos relacionados às alterações socioambientais e culturais decorrentes do desastre.

Por fim, analisarei a instituição dos Programas Socioeconômicos, pois esses estão no TTAC de maneira genérica e imprecisa sem detalhar conteúdos, ações, valores e danos a serem mitigados e compensados. E essas denominadas lacunas, falhas e faltas tentaram ser revertidas com as novas negociações no intuito de estabelecer um novo paradigma

que conte com o acompanhamento e “controle social” tanto das instituições de governo como das pessoas atingidas.

2.1. Resolução Negociada de Conflitos Socioambientais como tecnologia de gestão do desastre

Recentemente, Zhouri (2017) chamou a atenção para o fato de que, em início dos anos 2000, Chris Ballard e Glenn Banks (2003) já desafiavam os antropólogos a pensarem para além da caracterização monolítica dos atores envolvidos com a mineração, geralmente representados pela tríade Estado, corporações e comunidade. A autora discute a importância atual, no Brasil, de uma abordagem antropológica que enfoque as práticas estatais e a construção de legalidades, ilegalidades e ‘alegalidades’ emaranhadas nas teias das violências e das resistências tramadas pela mineração no país.

Esta tese se inseri nas reflexões sobre a política desenvolvimentista, desvelando este ente “Estado”, com enfoque nas práticas de Resolução Negociada de Conflitos Socioambientais que se consolidaram recentemente no campo dos grandes empreendimentos. A crença nas fronteiras do que seja “o Estado” está permanentemente relacionada com os arranjos, configurações e interpretações de burocratas, de pesquisadores e dos cidadãos a respeito dos modos de atender às demandas das coletividades (Castilho et al 2014). A tarefa de uma análise baseada na teoria do Estado é examinar os processos por meio dos quais a distinção incerta, mas poderosa, entre Estado e sociedade é produzida (Mitchell 2006) compreendendo as intervenções e os efeitos de poder em contextos específicos. Se o Estado existe “em ação” (Castilho et al 2014), os poderes estatais existem em rede e produzem efeitos que reconfiguram as fronteiras entre Estado, sociedade e economia (Mitchell 2006). Refletir sobre as práticas de poder é também problematizar como os acordos dão vida às instituições, as interpretam e justificam suas atuações. Como o Estado não é algo pronto e acabado, práticas que constituem o Estado permitem vislumbrar “a dimensão performativa e a ação simbólica na produção de efeitos (e afetos) de poder” (Castilho et al 2014: 22).

Mitchell (2006) chama a atenção para o fato de que o Estado, como objeto de análise, parece existir, simultaneamente, como força material e construção ideológica. O fenômeno denominado "o Estado" não decorre de distinções entre domínios supostamente independentes, coerentes e autônomos, mas dos modos de articulação e separação interna

ao campo das práticas. Assim, segundo o autor, as distinções construídas entre Estado, sociedade e economia são uma maneira de articular poder ao Estado. Isso significa que as fronteiras entre esses domínios são produzidas a partir de uma rede de mecanismos institucionais que mantém certa ordem social, política e financeira. Por fim, o autor ressalta que não devemos ser enganados pela imprecisão e complexidade desses fenômenos, e assim, não se deve nem rejeitar completamente o Estado e nem mesmo considerá-lo como um objeto coerente claramente separado da sociedade e da economia.

Em diálogo com Mitchell, Castilho et al (2014) destacam que esse domínio, “o Estado”, se constituiu pela institucionalização e subjetivação de princípios, funções, normas, leis, agências e agentes que não apenas compõem a sua dimensão organizacional, mas também configuram a crença no “Estado”. Assim, esse trabalho de reprodução ideológica faz “Estado” produzindo subjetividades, assujeitamentos, agenciamentos, códigos de conduta e moralidades que, por meio de arranjos e práticas, conferem a materialidade que as ideias podem ter. Dessa perspectiva, o Estado não é um ente dotado de consciência e intenção, mas, sim, feixes de relações de poder. A produção da crença na unidade e na coerência das práticas de poder da administração pública se impõe com enorme força, a despeito das contradições, ambiguidades e dissonâncias, tecendo os fios da malha administrativa que é produto de esferas totalmente alheias a ela (Castilho et al 2014).

Relembrando, a partir da década de 1990, tornou-se hegemônica, em nível mundial, a noção de desenvolvimento sustentável, que apresentou como uma das chaves para solucionar os problemas socioambientais, gerados por grandes empreendimentos, o envolvimento da população no processo. Essa concepção defende que os efeitos não-sustentáveis do desenvolvimento, como os problemas sociais e ambientais, são solucionáveis por meio da utilização de novas tecnologias e de um planejamento racional. A premissa da participação sugere a possibilidade da conciliação entre interesses divergentes por meio do diálogo entre os atores, com a finalidade de se alcançar um consenso. Para Zhouri, no contexto da globalização econômica, “governança aparece como uma categoria-chave no campo semântico que recobre a discussão sobre desenvolvimento sustentável” (2008: 97), e remete à ideia de gestão, numa aposta de possível conciliação entre os interesses econômicos, ecológicos e sociais, abstraindo, para isso, as relações de poder que permeiam a dinâmica social. De acordo com a autora, “a governança ambiental, entendida como consenso e gestão dos recursos e dos sujeitos, elide as considerações sobre os conflitos que permeiam os processos sociais.” (idem

ibidem: 105). Portanto, no campo ambiental, a governança é entendida como um modelo político em que vários atores sociais - da administração pública, da iniciativa privada e da sociedade - se juntam para apresentar soluções em novos arranjos e instâncias. Esses espaços são vistos como agências de arbitragem ou de mediação de conflitos.

Ainda, segundo Acselrad & Bezerra (2010), a disseminação de tecnologias de resolução na América Latina, na maioria dos casos, são iniciativas de instituições sediadas em países centrais - que pressupõem que a ‘falta’ de instituições nos países periféricos e todas as consequências advindas da corrupção, da desigualdade social, da frágil democracia, entre outros - estaria na origem dos conflitos ambientais. Como exemplo, os autores citam que, na década de 1990, o Banco Mundial propôs reformas nos sistemas judiciários da América Latina e Caribe, “com vistas a adequar o próprio poder judiciário aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre-mercado” (idem ibidem: 5), e para tanto sugeriu mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, que tratariam os conflitos de modo amigável e de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser judicializados. Os autores chamam atenção para o fato de que o discurso proponente da resolução negociada enfatiza os ganhos mútuos para os agentes, que leva a resultados vencer-vencer, por meio de uma perspectiva que concebe o desenvolvimento econômico como uma demanda social universalista “que não poderia ser “travada” por processos judiciários “idealistas” que, supostamente, desconsideram os interesses “reais” dos entes envolvidos nas disputas” (Acselrad & Bezerra 2010: 20).

No Brasil, foi na década de 1980, no contexto de reformas político-econômicas neoliberais, que se estabeleceu a utilização de formas de tratamento de conflito que não propriamente a via judicial. Em relação, especificamente, aos conflitos ambientais, foi na década de 1990 que se instituiu a Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/1998) que faz referência à celebração de “termo de compromisso” como instrumento extrajudicial para atendimento de exigências impostas pelas autoridades ambientais, visando à correção de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente (M.Z. e Silva; D.C. Cayres & L.A.M. de Souza 2019).

Assim, as práticas e noções que se consolidaram, sob a concepção de desenvolvimento sustentável, possuem, como ideia básica, a crença de que é possível estabelecer mecanismos, técnicas e estratégias que visam a criar um novo sistema de regulação, atendendo premissas de participação, de debates e de discussões públicas, com a finalidade de estabelecer consensos. Logo, na nova configuração da política ambiental, centrada na lógica econômica do desenvolvimento, os preceitos da adequação ambiental

– nos quais os problemas socioambientais são passíveis de solução por medidas compensatórias e mitigadoras, e por meio da resolução negociada de conflitos -, se tornaram um verdadeiro paradigma.

Se não há dúvida, como as pesquisas indicam, de que o modelo extrativista causa amplos e graves danos sociais e ambientais, como o compromisso com os meios autocompositivos na resolução de conflitos se atualiza nesses contextos? Gudynas (2015) chama atenção para os “efeitos derrame” que não se restringem localmente, são mais amplos e impactam a estrutura, a dinâmica e as instituições envolvidas com as políticas desenvolvimentistas, afetando, inclusive, o modo de entender a natureza, a justiça e a democracia. Segundo o autor, o extrativismo causa efeitos que “derramam” sobre todo um país, em todo seu território e em todos seus setores. Modificam as políticas públicas, o funcionamento da economia, os entendimentos de justiça e de democracia e as concepções sobre a natureza. Logo, os “efeitos derrame” operam em uma ampla escala política, institucional e territorial ensejando arranjos normativos que debilitam direitos ou toleram a sua violação e que flexibilizam parâmetros sociais de qualidade de vida. Em relação ao desastre na bacia do Rio Doce, os “efeitos derrame” são diversos: a multidimensionalidade das afetações, as tecnologias sociais empregadas para o tratamento do caso e o caráter processual e histórico do qual o desastre é resultado. A complexidade do desastre da Samarco se explicita também no próprio processo de reparação das perdas e danos.

Em relação aos “efeitos derrame” que afetam as concepções de justiça e democracia, julgo que as considerações, postas por Nader (1994), são importantes para as reflexões desenvolvidas na tese. Para a autora, a harmonia como uma técnica de pacificação é uma ideologia jurídica, desenvolvida na década de 70, nos EUA, por meio da criação e utilização da Alternative Dispute Resolution (ADR), um estilo conciliatório como parte de uma política de pacificação em resposta aos movimentos da década de 60. O ADR engloba programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. Segundo Nader, em trinta anos, os EUA passaram de uma preocupação com a justiça para uma preocupação com a harmonia e a eficiência; de uma preocupação com a ética do certo e do errado para uma ética do tratamento, na qual o intuito é promover o acordo e substituir o confronto pela harmonia e pelo consenso. Assim, para a autora é um modelo de harmonia e de eficiência com impacto na maneira de pensar sobre direitos e justiça. Um estilo menos confrontador, mais "suave", isto é, menos preocupado com a justiça e com as causas básicas e muito voltado para a harmonia. Apesar da diferença dos modelos

jurídicos estadunidense e brasileiro - o primeiro se baseia na lógica adversária e o segundo na lógica do contraditório - que produzem sensibilidades jurídicas de caráter muito diverso (Kant 2009), o intuito aqui é pensar esta “ideologia da harmonia” (Nader 1994) como parte de um processo de neoliberalização do mundo, isto é, a dispersão de ideias neoliberais propagadas pelo FMI e pelo Banco Mundial na implantação do fundamentalismo do livre mercado e da ortodoxia neoliberal (Harvey 2008) que consolidam uma razão mundo (Dardot & Laval 2016). No entanto, vale ressaltar que, como discute Rancière (1996), o conflito entre grupos sociais não é apenas um conflito sobre pontos de vista ou reconhecimento, mas, sim, um conflito sobre a constituição mesma do mundo comum, ou seja, conflito sobre a própria configuração do sensível.

Para Pinto (2016), promotor de justiça do MPMG, instrumentos legais restritos, baseados em padrões técnicos e em teorias de responsabilidade, não se mostram suficientes para abordar as questões ambientais. Para o autor, a resolução de conflitos por meio de instrumentos extraprocessuais alternativos se faz em menor tempo e com menor custo do que a abordagem tradicional, que se caracteriza pela interposição de ação judicial. Segundo ele, a construção de soluções, a partir do diálogo entre os envolvidos, tendo o MP como protagonista e garantidor dos direitos fundamentais, pode trazer benefícios à efetividade da política ambiental, contribuindo para a implementação de estratégias de sustentabilidade (Pinto 2016: 4).

Para Sampaio *et al* (2016), há uma percepção difundida por operadores do direito de que os casos ambientais complexos, submetidos à apreciação do Poder Judiciário, encontram obstáculos quase intransponíveis para uma solução efetiva em lapso temporal minimamente razoável. Segundo os autores, três aspectos podem explicar uma escolha pelos meios negociais de solução dos conflitos ambientais: a) a crise que o Poder Judiciário vem reconhecidamente enfrentando no atendimento de suas demandas a partir da segunda metade do século XX; b) o acirramento das situações de disputas em relação aos usos dos recursos naturais; c) e a complexidade e a especificidade que os conflitos ambientais podem assumir pelo fato de frequentemente envolverem agentes com interesses distintos. Ainda, para Sampaio *et al* (2016), os métodos alternativos ao judiciário corroboram com a busca por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo.

No Brasil, neste início do século XXI, foi assumido, pelos três poderes da República²⁸, o compromisso de fortalecer a resolução de conflitos por meio dos meios autocompositivos - a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas -, voltados ao objetivo de atingir maior pacificação social e menor judicialização (CNMP 2014).

No caso do desastre da Samarco, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, doravante denominado TTAC, foi celebrado entre a União, os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo, a Samarco, a Vale S.A. e a BHP Billiton Ltda com o objetivo de criar instrumentos institucionais para os danos, efeitos e destruições para o maior desastre socioambiental envolvendo rejeitos de mineração do mundo, que englobou parte do complexo mineral da mineradora Samarco, em Minas Gerais, as bacias dos rios Gualaxo do Norte e Rio Doce e a costa norte do Espírito Santo. A cerimônia de assinatura do TTAC ocorreu em 2 de março de 2016, no Palácio do Planalto, e foi amplamente divulgada na imprensa nacional e internacional. O TAC foi proposto na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. Esse acordo foi realizado após o deferimento de vários pedidos liminares constantes da Ação Civil Pública nº 69758-61.2015.4.3400, proposta no final de novembro de 2015 pela Advocacia-Geral da União e pelos órgãos de representação dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo contra a Samarco e as suas acionistas. O deferimento dos pedidos estabelecia o impedimento do vazamento de rejeitos ainda em curso, a avaliação do sistema ambiental afetado, medidas que impedissem a chegada dos rejeitos aos sistemas de lagoas do Rio Doce, entre outros (Dornelas *et al* 2016). Contra essa decisão foram interpostos recursos pelas empresas réas. Assim, na medida em que esses recursos ficaram pendentes de julgamento, os autores da ação e as empresas mobilizaram-se na formatação de um acordo por meio do TTAC, o qual colocaria fim a tal ACP em face da Samarco.

O presidente da Samarco afirmou que a tratativa era um acordo histórico para o Brasil e um avanço na maneira de tratar grandes questões envolvendo o poder público e o setor privado, e o representante da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais falou que o TTAC era o maior acordo da história do Brasil (Rojas 2020). O conteúdo do acordo possui 119 páginas, 7 capítulos e 260 cláusulas; nessa estrutura maior de capítulos e cláusulas, há várias seções, subseções e parágrafos (primeiro/segundo/terceiro). Esse

²⁸ O documento “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” foi firmado, em abril de 2009, pelos presidentes dos três poderes da República.

documento, que ficou conhecido entre as pessoas atingidas como “Acordão”, prevê diretrizes de recuperação da Bacia do Rio Doce, por meio de 41 programas reparatórios (que compreenderam as ações para mitigar e reparar danos socioambientais e econômicos) e compensatórios (com ações para compensar os danos irreparáveis). Os programas são realizados por meio dos projetos socioambientais e dos projetos socioeconômicos, que “são as ações e medidas aprovadas pela Fundação, nos termos desse acordo” para a implementação dos Programas (União *et al* 2016: 10).

Onze órgãos públicos foram legitimados como compromitentes no acordo. Sendo cinco autarquias públicas federais: Ibama – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ANA – Agência Nacional de Águas, DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral e Funai – Fundação Nacional do Índio. Três autarquias estaduais do estado de Minas Gerais: IEF – Instituto Estadual de Florestas; Igam – Instituto Mineiro de Gestão de Águas; Feam – Fundação Estadual Do Meio Ambiente. Três autarquias estaduais do estado do Espírito Santo: Iema – Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Idaf – Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo; Agerh – Agência Estadual de Recursos Hídricos. Praticamente todas as instituições (exceto a Funai) pertencem à área ambiental, apesar da complexidade dos danos nas dimensões social, cultural e econômica. Além disso, percebe-se não somente a ausência do Ministério Público Federal (MPF) e dos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais (MPMG) e do Espírito Santo (MPES), mas também as medidas determinadas no acordo para dificultar atuações futuras do Ministério Público. A assinatura do TTAC tinha como propósito não somente ser objeto de uma Ação Civil Pública²⁹, mas também pretendia colocar fim a outras ações “em curso ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados” (União *et al* 2016: 6). Além disso, os compromitentes do acordo “manifestar-se-ão nos autos das ações judiciais listadas no anexo e demais ações coletivas que venham a ser propostas relativas ao evento” (União *et al* 2016: 13), ou seja, poderão se manifestar em ações judiciais, defendendo o TTAC frente a qualquer nova reivindicação, seja de pessoas atingidas, seja do Ministério Público.

O TTAC evidencia uma estrutura de governança que busca estabelecer uma forma de organizar institucionalmente as relações entre os diversos atores: dos poderes público,

²⁹ O TTAC pretendia colocar fim ao processo judicial instituído com a Ação Civil Pública, em face da Samarco e dos acionistas, registrado sob o nº 0069758-61.2015.4.01.3400, que tramitou na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais.

da Fundação e das pessoas afetadas pelo desastre. Usualmente, a justificativa para assinaturas de acordos na área ambiental é o caráter de urgência dos danos, devido à morosidade dos processos judiciais. Por isso, em geral a celebração de TACs priorizam a busca pela proteção do bem ambiental, e não a culpabilidade do causador do dano. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um instrumento extrajudicial pelo qual os órgãos públicos celebram um acordo com o violador de determinado direito coletivo. Foi criado, em 1990, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente e, em seguida, exposto no Código de Defesa do Consumidor, sendo que este introduziu o parágrafo 6º ao artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública. De acordo com Dornelas *et al* (2016), tal parágrafo inovou o Direito Brasileiro por admitir que órgãos públicos legitimados à Ação Civil Pública ou Ação Coletiva pudessem compelir o causador dos danos de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos a ajustar sua conduta ao estabelecido legalmente através de acordos. Caso as obrigações acordadas sejam descumpridas, este termo serve como título executivo extrajudicial fundado em obrigação de fazer ou não fazer.

Este instrumento tem idealmente a finalidade de impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial. Assim, usualmente o TAC contém diversas exigências a serem cumpridas pelo compromissado, como: reparação de dano a direitos transindividuais; adequação da conduta às exigências legais ou normativas e compensação e/ou indenização por danos que não possam ser recuperados³⁰.

As discussões e negociações sobre a assinatura do TTAC iniciaram-se em meados de janeiro de 2016, logo após o presidente da Vale na época, Murilo Ferreira, manifestar

³⁰ O termo de ajustamento de conduta está previsto no § 6º do art. 5º, da Lei 7347/85, e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/10: § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.

A leis nº 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil, e nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, são um enorme estímulo à autocomposição, inclusive como forma de resolução de conflitos envolvendo a Fazenda Pública.

ao governo seu interesse em efetuar um acordo consensual para evitar uma eterna guerra judicial colocando fim às ações que transitavam na justiça. O ponto de partida desse acordo foi um rascunho de um relatório elaborado pela Força-Tarefa, criada em novembro de 2015, pelo Governo de Minas Gerais, que avaliou preliminarmente os danos e impactos ocasionados ao longo da Bacia do Rio Doce e indicou medidas de reparação e compensação (Rojas 2020). Esse relatório era preliminar e genérico, não mensurava nem avaliava todos os danos e prejuízos ao longo da bacia e no litoral capixaba. Ocorreram inúmeras reuniões de negociação com representantes da União, dos estados atingidos, de órgãos públicos e das corporações responsáveis. Segundo a autora, o conteúdo das cláusulas incluídas no acordo foi amplamente debatido. Negociou-se os valores, os programas, os prazos, a entidade que deveria conduzir as ações de reparação e compensação e o sistema de fiscalização. “Cada palavra, vírgula, cláusula e parágrafo eram extensamente debatidos pelas três empresas e pelos representantes do poder público. Algumas reuniões chegaram a contar com mais de 40 pessoas negociando cláusulas” (Rojas 2020: 159). No entanto, nenhuma delas representavam as pessoas atingidas.

O processo de reparação, instituído no TTAC, deveria proporcionar a liberdade necessária para que as empresas controlassem as ações reparatórias e inaugurassem um novo mercado. Rojas (2020) afirma que a Samarco possuía antecipadamente informações detalhadas e precisas sobre os custos sociais, ambientais, jurídicos, econômicos e de reputação que poderiam surgir com o colapso da barragem de Fundão, pois os custos do rompimento do reservatório já tinham sido previstos, calculados e detalhados antecipadamente pelas empresas antes da tragédia. Foi feito um estudo que previa quais seriam o colapso social, os impactos ao patrimônio cultural local e nacional, as mortes, entre outros. As corporações possuíam expertise e informações necessárias para elaborar um documento que atendesse a seus objetivos e, por isso, as ações e projetos previstos foram deliberadamente planejados e negociados. Cada empresa contava com mais de cinco advogados nas reuniões. Ainda, de acordo com a autora:

esse trabalho, confeccionado em menos de quatro meses, exigiu muito esforço, empenho e sobretudo muitas rodadas de negociações. Chegar a um consenso entre a proposta apresentada pelo poder público e a contraproposta defendida pelas empresas demandou longas jornadas e diversas versões do acordo. Finalmente, quando houve consenso entre as partes, o documento foi apresentado à sociedade (Rojas 2020:161).

A ordem socioeconômica neoliberal baseada na resolução negociada de conflitos ambientais está presente no documento nos seguintes termos: “a celebração deste acordo judicial visa pôr fim ao litígio por ato voluntário das partes, reconhecendo que a autocomposição é a forma mais célere e efetiva para resolução da controvérsia (...)” (União *et al* 2016: 3). A autocomposição é anunciada como a forma mais célere e efetiva para resolução do que é denominado de “controvérsia”. Todavia, celeridade e efetividade não são naturalmente obtidas a partir da assinatura destes acordos, pois dependem, fundamentalmente, da participação social dos grupos atingidos, da fiscalização rigorosa do poder público e do controle social de seus desdobramentos. Em geral, os principais interessados na recuperação dos danos, que deveriam participar da construção do acordo, são quase sempre pertencentes aos grupos de menor renda, minorias étnicas e com menos poder de se fazerem ouvir na esfera pública. E em relação à celeridade, em alguns casos, os prazos são adiados por anos e anos por meio de termos aditivos, prejudicando seriamente a proposta da resolução extrajudicial. De forma semelhante, a busca pela “forma mais célere” pode, inclusive, inviabilizar a obtenção dos objetivos propostos, devido à falta de conhecimento sociotécnico para firmar as cláusulas do acordo.

Para um adequado entendimento da dimensão política que perpassa o TTAC, é preciso considerar não apenas as mudanças efetuadas no sistema jurídico brasileiro direcionadas à resolução de conflitos de natureza difusa, mas também a conjuntura crítica de ingovernabilidade e de tensões políticas que marcou o cenário nacional brasileiro, durante todo o ano de 2015, e que veio a culminar com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016.

Tendo em conta todas essas discussões, podemos afirmar que o TTAC é um ambicioso programa neoliberal destinado a gerir a tragédia, pois as corporações causadoras do desastre agiram estrategicamente. Como em outros contextos catastróficos, o campo jurídico foi o caminho escolhido para alcançar seus objetivos por meio de instrumentos extrajudiciais e técnicas de resolução de conflitos. O acordo possibilitou uma base formal para a estruturação, o suporte e a regulamentação de um programa neoliberal destinado a gerir/administrar a crise, propiciando ao capital a resolução de suas dificuldades ambientais e viabilizando sua circulação e acumulação em meio a catástrofes ambientais e humanas. Em 30 de junho de 2016, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)

comunicou a suspensão do acordo a pedido do MPF, dando início a uma disputa judicial em torno da validade do acordo.

2.2. Fundação Renova: definição de objetivos, metas, sistemas de monitoramento e controle

Dando continuidade à reflexão sobre a instituição de tecnologias de gestão do maior desastre da mineração, em volume de rejeitos, na América Latina, cabe lembrar que o TTAC estabeleceu o protagonismo da Fundação Renova para a formulação e a implementação das ações de restauração, mitigação, indenização e compensação, como também instituiu os órgãos públicos como responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos programas e projetos acordados. Assim, como o pensamento neoliberal se manifesta sobre a regulação ambiental e, principalmente, no setor extrativista? Como o modelo de regulação privada da atividade econômica reconfigura as relações entre Estado, mercado e sociedade? Nesta sessão, analisarei a instituição da Fundação Renova no contexto da governança do desastre.

A governança ambiental é marcada pela diversidade de dispositivos regulatórios. Nos últimos anos, houve modificações nas formas de gestão assumindo a direção da privatização, ou seja, reduzindo o exercício de formas públicas em favor de formas privadas ou híbridas. Esse movimento redefine de maneira decisiva os limites entre as esferas da economia, da política, do Estado e da sociedade. As tendências globais vinculadas ao avanço e ao aprofundamento do neoliberalismo podem ser percebidas no caso de rompimento da barragem de Fundão com uma eventual mudança na trajetória da política de regulação ambiental no Brasil (Santos & Milanez 2018). Segundo os autores, havia um modelo de licenciamento ambiental e monitoramento de barragens de rejeitos de mineração de controle estatal “frágil”, de tipo formal; e passou-se para um modelo de autorregulação: o acompanhamento e auditoria das ações de recuperação e compensação transferidos para uma fundação privada e para empresas de consultoria por ela contratadas.

Diferente de suas mantenedoras, que são empresas do tipo sociedade anônima (no caso da Vale S/A e da Samarco Mineração S/A) e sociedade limitada (no caso da BHP Billiton Brasil Ltda.), a Renova é uma fundação de direito privado definida pela legislação brasileira como uma pessoa jurídica sem fins econômicos ou lucrativos, sujeita a direitos

e obrigações, caracterizada pelo destacamento de um patrimônio composto de bens livres para fins de interesse social ou coletivo. Como parte das práticas neoliberais, a Fundação Renova foi criada sob a instrumentalização da “boa governança” do desastre na bacia do Rio Doce, com a justificativa de evitar lentos processos licitatórios e favorecer a célere reparação dos danos socioambientais.

Assim, o caso do rompimento da barragem de Fundão permite investigar mudanças na trajetória da regulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil. O TTAC, que criou a Fundação Renova, uma organização privada responsável pela recuperação, mitigação e compensação dos impactos socioeconômicos e socioambientais do rompimento da barragem do Fundão, representa um marco do paradigma da autorregulação no setor extrativista. Segundo Santos e Milanez (2018), os mecanismos de reparação “apresenta elementos convincentes tanto da combinação quanto da substituição entre padrões público e privado de regulação, fazendo esta ‘transitar’, potencialmente, de um modelo ‘fraco’ para a autorregulação” (Santos & Milanez 2018: 111). De um modelo de pouco prazo de avaliação dos estudos ambientais, com limitações quanto ao tempo de análise e de manifestação de órgãos; para um modelo que substitui análises técnicas por avaliações políticas *ad hoc*, além de esvaziar as funções e competências dos Conselhos Ambientais

Consolida-se, assim, a emergência de formas privadas e/ou híbridas de regulação. É a capacidade do neoliberalismo de redefinir ações e seus efeitos, reconfigurando incessantemente as relações entre Estado, mercado e sociedade. Esses dispositivos ou mecanismos privados e/ou híbridos de regulação, dentre os quais se destaca a emergência da Fundação Renova, dependem da participação ativa do Estado em sua formação e consolidação, conferindo confiança pública às formas de regulação emergentes – um dos efeitos mais poderosos da crença na autonomia e transcendência do “Estado”.

A criação da fundação privada foi determinada no Capítulo Quinto, Seção I, Cláusulas 209 a 241 que descrevem os instrumentos de gestão e execução dos programas socioeconômicos e socioambientais. Para gerir as ações dos programas propostos no documento, deve-se criar uma fundação “sem fins lucrativos, com estrutura própria de governança, fiscalização e controle, visando a tornar mais eficiente a reparação e compensação em decorrência do evento” (União *et al* 2016: 7). Assim, as empresas Samarco, a Vale S.A. e a BHP Billiton deverão instituir uma Fundação de Direito Privado, “com autonomia em relação às instituidoras, com o objetivo de gerir e executar todas as medidas previstas nos programas socioeconômicos e socioambientais (União *et al* 2016:

14).” O documento afirma que para realizar e executar os estudos, os diagnósticos e a identificação das medidas adequadas para executar os programas socioambientais e socioeconômicos de reparação e/ou compensação a “fundação poderá contratar experts e auditorias independentes” (União *et al* 2016: 7); como também poderá contratar “entidades de ensino e pesquisa ou organizações sem fins lucrativos com reconhecida competência nos temas a que se referem os programas socioambientais e os programas socioeconômicos” (União *et al* 2016: 97).

Assim, a Renova, uma fundação privada, é mantida pelas mineradoras responsáveis por Fundão (Samarco e suas acionistas Vale S/A e BHP Billiton), para executar ações de reparação, compensação e indenização às pessoas atingidas através de 41 programas socioeconômicos e socioambientais. A Fundação tem sua sede em Belo Horizonte/MG e escritórios em Mariana/MG, Governador Valadares/MG e Linhares/ES, e é regida por um estatuto social próprio, com definições sobre a composição, funcionamento, objetivos e atribuições dos órgãos internos. Além disso, a Fundação possui um Conselho Curador, uma Diretoria Executiva, um Conselho Consultivo e um Conselho Fiscal, nos termos de seu estatuto social, podendo, ainda, firmar convênios e parcerias com entidades do Poder Público e com organizações da sociedade.

A estrutura de governança da Fundação tem como objetivo propiciar o gerenciamento dos processos de execução, de planejamento, de orçamento e de contratação por meio dos referidos Conselhos e da Diretoria Executiva. O Conselho de Curadores tem competência para aprovar, no âmbito da Fundação, os planos, programas e projetos, que deverão ser propostos pela Diretoria Executiva, sendo ouvido o Conselho Consultivo. Assim, cabe à Diretoria Executiva elaborar, propor, viabilizar e executar os planos, programas e projetos, aprovados pelo Conselho de Curadores, e adotar as ações específicas necessárias à implantação desses. O Conselho Fiscal, por sua vez, é responsável pela parte financeira e contábil cabendo-lhe a fiscalização da gestão e apreciação das contas, bem como a verificação da conformidade das ações executadas. E o Conselho Consultivo é o órgão de assessoramento da Fundação, podendo opinar sobre planos, programas e projetos, e indicar propostas de solução para os danos causados pelo rompimento das barragens.

O acordo prevê que, além dos Programas serem elaborados, desenvolvidos e executados pela fundação de caráter privado, criada para essa finalidade, denominada Renova, deverá possuir a interlocução, orientação, supervisão, validação, monitoramento e fiscalização de uma instância externa e independente da Fundação, denominado Comitê

Interfederativo (CIF). Esse Comitê deverá ser constituído por dois representantes do Ministério do Meio Ambiente (Ibama e ANA) e dois do Governo Federal (Casa Civil e Secretaria de Governo); dois representantes do estado de Minas Gerais – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) e Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir); dois representantes do estado do Espírito Santo – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (Sedurb); dois representantes dos municípios de Minas Gerais – Mariana e Rio Doce –; um representante dos municípios do Espírito Santo – Linhares; um representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce – CBH-Doce. A presidência do Comitê Interfederativo deverá ser atribuída a um dos representantes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente, sendo o outro seu substituto em caso de eventual ausência ou impedimento. Dessa maneira, a fundação privada, determinada no TACC, deverá ser acompanhada pelos órgãos estatais, o que garante a participação de representantes do poder público, que assinaram o acordo, nas ações de reparação por meio da fiscalização. Esse arranjo interinstitucional e interfederativo, chamada de Comitê Interfederativo (CIF), foi previsto no Capítulo 5, Seção II, cláusulas 242 a 245 da tratativa. Portanto, ao CIF ficou estabelecido a validação, monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos programas e projetos de reparação. Esse arranjo deu legitimidade aos diversos atores que construíram o TTAC, distribuindo-os em um organograma de atribuição de responsabilidades.

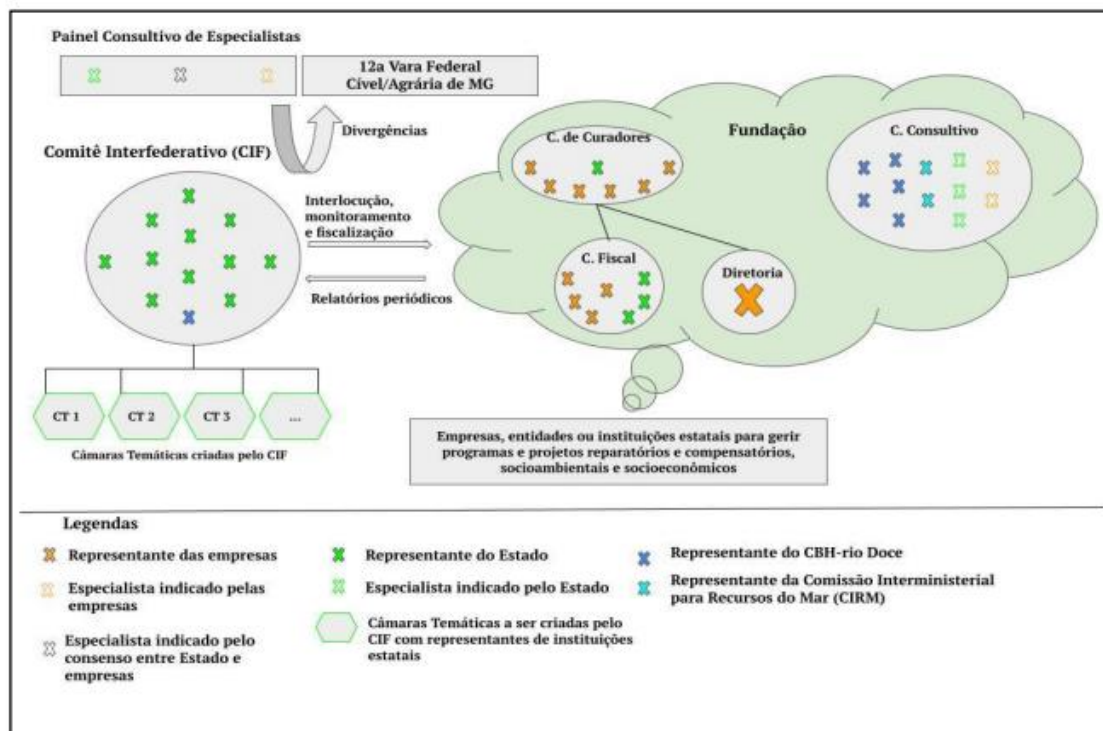


Figura 17: Esquema ilustrativo Sistema de governança previsto no TTAC.

Fonte: Reproduzido de Melendi & Lopo 2021: 224.

A criação da fundação privada conectada a uma estrutura pública foi uma solução inédita, no Brasil, em relação à reparação de desastres, e foi considerada, por muitos, como a mais importante inovação da tratativa. Cabe destacar que não houve o envolvimento de agências ou instituições públicas da área social, seja do governo federal, seja dos governos estaduais, no acordo. Embora o acordo organize os programas em socioeconômicos e socioambientais, com exceção da Funai, não estão presentes instituições com conhecimento e habilidade para definir questões associadas a comunidades ribeirinhas, pescadores artesanais, ou mesmo promoção social. Órgãos como Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, bem como seus equivalentes estaduais, poderiam ter participado das discussões, no entanto, não foram envolvidos na elaboração do acordo, nem em sua implementação. A decisão do IBAMA liderar a presidência do CIF reafirma o predomínio da questão ambiental no acordo. Além disso, no TTAC não houve espaço para que outras organizações executassem as ações de reparação, como, por exemplo, as instituições de caridade e as Organizações Não Governamentais (ONG's).

Abriu-se uma nova fronteira de acumulação oriunda da reconstrução do desastre que possibilitou um novo nicho no mercado desenhado pelas e para as mineradoras. Como afirma Rojas (2020), em apenas quatro meses, a Vale transnacional brasileira detentora de 50% das ações da Samarco inaugurou um novo mercado. A empresa que já detinha o controle da exploração e exportação de minérios no Brasil, desde 1997, e era responsável por 80% da produção mineral nacional de minério de ferro, passou também a controlar o mercado da reparação, assumindo atividades essenciais de proteção, assistência social, saúde e segurança ambiental. Assim, a Renova não é apenas uma fundação que visa a cumprir obrigações jurídicas de reparação, ela é parte das práticas neoliberais, na qual as fundações corporativas são agentes sociais e políticos ligadas às tecnologias de Responsabilidade Social Corporativa.

Essas fundações privadas são, cada vez mais, acionadas na governança de comunidades e na gestão de riscos visando à promoção de valores empresariais e à reputação das corporações que as mantêm (Jesus Silva 2023). É uma “nova ética corporativa” de administração das empresas, denominada de “Responsabilidade Social Empresarial”, que incorpora preocupações da sociedade para estabelecer o desenvolvimento sustentável, isto é, viabilizar “o desenvolvimento econômico de forma ambientalmente correta e socialmente justa” (Ministério Público 2012: 685). Segundo Bronz (2016), a nova ética corporativa, denominada nos procedimentos do licenciamento ambiental de responsabilidade social empresarial, é executada por meio da incorporação de tecnologias de gerenciamento. Em sua tese de doutorado, a autora demonstra como a obtenção de licenças ambientais para a instalação e operação dos empreendimentos ocorre por meio da formulação de estratégias que incorporam as noções internacionalmente difundidas no meio empresarial, se tornando técnicas de gestão. Essas são um conjunto de tecnologias de conscientização sobre os papéis e responsabilidades das empresas, assim como de formulação dos discursos que as justifiquem visando a legitimar os modos de ação e as disposições coerentes com as opções econômicas desenvolvimentistas dos grandes empreendimentos e com o conjunto de crenças a estas associadas.



Figura 18: Imagem Logomarca da Fundação Renova.

Disponível em: <http://www.fundacaorenova.org>. Acesso: novembro de 2023.

A comunicação dessa nova ética empresarial não se reduz a expressões textuais, combinando palavras e imagens em uma relação de reforço mútuo. Em notícia publicada no site da Samarco, no dia 03 de agosto de 2016, o empreendedor anunciou o significado da marca Renova que, em suas palavras, “é simples e dinâmica”:

a palavra Renova, usada em letras minúsculas, se remete à humildade, porque é assim que a Fundação vai trabalhar. A palavra Fundação, usada em letras maiúsculas, se remete à força que a instituição deve ter. A divisão em três partes representa as comunidades, empresas e governos. As três cores usadas se referem às águas dos rios [sem lama], às matas [sem lama] e à terra (Samarco 2016).

Assim, a reparação do desastre também se dá pela utilização de um conjunto de operações discursivas e de tecnologias de gestão materiais e simbólicas que visam a conquistar uma ampla aceitação dos programas por meio de argumentos voltados à valorização dos “benefícios” que os processos capitalistas propiciam individualmente e ao bem comum. A arena de reparação também se tornou um *locus* privilegiado para as empresas darem visibilidade às suas próprias ações e apresentarem-se em conformidade com os pressupostos morais da nova ética empresarial da responsabilidade social e do desenvolvimento sustentável.

Em suma, o TTAC estabelece que a Fundação Renova deverá desenvolver as pesquisas, estudos, diagnósticos e análises visando à elaboração e execução dos Programas definidos no acordo. As ações e metas dos programas precisarão ser analisadas e aprovadas pelo Comitê Interfederativo (CIF). Segundo o documento, o processo de validação de programas e projetos “deverá basear-se em um diálogo ordenado entre as

partes, no qual a Fundação submeterá à validação pelo Comitê Interfederativo os programas e projetos conforme os princípios e as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Interfederativo” (União *et al* 2016: 21). Também se afirma que o Comitê Interfederativo deverá indicar a necessidade de correções e readequações, bem como fazer questionamentos dos programas, projetos e ações a serem desempenhadas. “Permanecendo divergência entre a Fundação e o Comitê Interfederativo, qualquer das partes poderá submeter a questão ao Painel de Especialistas, bem como, posteriormente, se for o caso, ao Juízo competente” (União *et al* 2016: 21).

Posteriormente à assinatura do TTAC, foram criadas onze Câmaras Técnicas para “auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas no TTAC” (CIF Deliberação nº 07/2016). Assim, o IBAMA, como presidente do CIF, por meio da Portaria nº 18/2016, aprovou o regimento interno do Comitê Interfederativo, estabelecendo por meio do Art. 5º que o CIF poderá instituir Câmaras Técnicas, permanentes ou provisórias, fixando, no ato de criação, sua composição, atribuições e forma de operação. De acordo com M.Z. e Silva, D.C. Cayres, L.A.M. de Souza (2019):

o passo subsequente nas Câmaras Técnicas desdobra-se em duas possibilidades: a) são emitidos pareceres para deliberação pelo CIF, os quais podem ser aprovados na íntegra, ou podem ser ajustados e/ou alterados na reunião do CIF; e b) são emitidas notas técnicas que são enviadas à Fundação Renova com orientações para ajustes a serem efetuados nas propostas apresentadas, o que significa que elas deverão voltar ao CIF para análise e aprovação (M.Z. e Silva D.C. Cayres & L.A.M. de Souza 2019: 475).

O TTAC definiu que as ações desenvolvidas pela Fundação estariam “sujeitas à auditoria externa independente” (União *et al* 2016: 92), a ser realizada por empresa de consultoria contratada pela Fundação “dentre as 4 (quatro) maiores empresas do ramo em atuação no território nacional, a saber: Ernest & Young (EY); KPMG; Deloitte; ou Pricewaterhouse Coopers (PwC)” (União *et al* 2016: 92). Concordando com Santos & Milanez (2016), a escolha e remuneração dos auditores pelas empresas auditadas cria uma situação de considerável conflito de interesses.

O TTAC ainda estabeleceu a criação de um Painel Consultivo de Especialistas, integrado por três pessoas, sendo a primeira indicada pela Fundação Renova, a segunda

pelo Comitê Interfederativo e a terceira em acordo pelos dois. O Painel é “uma instância permanente e externa à Fundação para fornecer opiniões técnicas não-vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergências existentes entre o Comitê Interfederativo e a Fundação” (União *et al* 2016: 112). O TTAC excluiu das atividades de monitoramento e controle tanto o Ministério Público, quanto os atingidos, e o fato de estabelecer um papel “não-vinculante” às opiniões já indica o baixo poder desses especialistas. Para Santos e Milanez (2018), ao centralizar essa atividade em empresas de auditoria, o TTAC não apenas reproduziu o modelo de política ambiental que permitiu o rompimento da barragem, como ainda aprofundou o modelo de autorregulação ambiental, apesar de todas as limitações inerentes à sua aplicação em países de baixa capacidade institucional, como o Brasil.

Milanez & Pinto (2016), apontam alguns problemas relacionados à definição de agentes de monitoramento e controle determinados no TTAC. A primeira é a exclusividade de órgãos do executivo nas atividades de monitoramento. Segundo os autores, as empresas do grupo Vale S.A. foram importantes financiadores de campanha tanto da presidenta, quanto dos governadores de Minas Gerais e Espírito Santo, o que coloca representantes desses governantes em uma clara situação de conflito de interesses. O segundo questionamento diz respeito à independência das empresas de auditoria, pois aceitar que empresas escolhidas e remuneradas pela Fundação sejam efetivamente independentes, sugere considerável ingenuidade dos órgãos públicos. Permitir que empresas escolham seus auditores tende a gerar conflitos de interesse que poderiam ser minimizados se essa escolha fosse feita de outra maneira. Por fim, a criação de um Painel Consultivo de Especialistas para fornecer opiniões técnicas não-vinculantes para as partes não só indica a fragilidade de tal Painel, como exclui das atividades de monitoramento e controle tanto do Ministério Público, quanto das pessoas atingidas. Em suma, segundo os autores:

ao centralizar essa atividade em agências ambientais governamentais e empresas de auditoria, o Acordo reproduz o modelo de política ambiental que permitiu o rompimento da barragem. Assim, ele não supera diferentes problemas estruturais de tal sistema, tais como, baixa capacidade institucional, ingerência política e conflitos de interesse (Milanez & Pinto 2016: 6).

Rojas (2020) afirma que, com a criação de uma fundação privada, o TTAC possibilitou a concentração de enormes poderes na Renova, e, conseqüentemente, a possibilidade de incorrer em desvios de finalidade e falta de controle social efetivo, características imprescindíveis para a ascensão do capitalismo de desastre; já o MPF chama a atenção para os valores estabelecidos no acordo, que estão mais relacionados ao lucro da empresa e não à recuperação socioambiental. Para o órgão, os valores são arbitrários e insuficientes para reparar a diversidade, complexidade e gravidade dos danos causados. O que houve foi a priorização da proteção do patrimônio das empresas em detrimento das populações afetadas e do meio ambiente (MPF 2016). Pode-se afirmar que o dispositivo do TTAC e a ‘solução’ institucional inovadora, representada pela Fundação Renova, apontam para a emergência de um padrão de autorregulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil com efeitos de agravamento das desigualdades e do sofrimento social. Portanto, esse modelo evidencia os mecanismos sociopolíticos de um arranjo institucional que 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 das pessoas atingidas.

2.3. Classificações em disputa: Impactados versus a categoria atingido

O TTAC estabelece uma complexidade de programas e projetos, que busca abarcar uma série de efeitos de um desastre de grande abrangência e profunda magnitude, com múltiplos e assimétricos interesses, analisados nessa tese como um modelo de governança institucional estabelecido em um acordo entre o poder público e as mineradoras responsáveis pelo desastre. O TTCA se inicia com uma série de ‘CONSIDERANDO’, no total são 25 considerandos³¹. Esses trazem justificativas que sustentam o que será proposto no acordo. É citado desde artigos constitucionais e leis, até consensos possíveis estabelecidos entre os compromitentes, pois como na maioria dos documentos burocráticos, o conflito está mascarado. Também se faz um histórico do processo judicial que levou à assinatura do documento.

³¹ Esta estrutura de documento é frequente em documentos de governo explicitamente políticos, mas também burocráticos. Faz parte de um gênero de escrita, assim como relatórios, atas, pareceres e outros.

Nesta primeira parte do documento é colocado um dos objetivos principais do TTAC: “a necessidade de recuperação, mitigação, remediação e reparação, inclusive indenização, pelos impactos socioambientais e socioeconômicos, quando possível, causados pelo rompimento da barragem de Fundão, pertencente ao complexo minerário de Germano, em Mariana-MG, bem como prestação de assistência social aos impactados” (União *et al* 2016: 2). Assim, durante o documento o que foi causado pelo rompimento da barragem de Fundão é denominado de duas maneiras: impactos socioambientais e impactos socioeconômicos. Em relação aos impactos socioambientais, o TTAC pretende propor “ações a serem executadas para o restabelecimento do meio ambiente degradado pelo evento”, já em relação aos impactos socioeconômicos, o TTAC propõe ações que visam “à recuperação das condições socioeconômicas dos impactados” (União *et al* 2016: 5).

Os seres humanos afetados pelo rompimento são denominados praticamente em todo o acordo de impactados, e a categoria utilizada para as ações dirigidas aos impactados é “assistência social”, que ocorrerá por meio da mitigação, remediação, reparação, indenização e recuperação. Em poucos momentos, o acordo destaca que entre os “impactados” pelo rompimento da barragem, há os que possuem direitos diferenciados: “impacto no modo de vida de populações ribeirinhas, populações estuarinas, povos indígenas e outras populações tradicionais” (União *et al* 2016: 4). Em algumas ocasiões, os impactados são classificados como aqueles que foram afetados, principalmente, em suas atividades econômicas: “os impactos que venham a ser identificados em relação aos pescadores, agricultores familiares, areeiros, setor de turismo e negócios ligados ao esporte e lazer (...)” (União *et al* 2016: 5). E, por fim, menciona-se os danos relacionados aos aspectos socioculturais: “os impactos que venham a ser identificados em relação ao patrimônio histórico e cultural e à cultura das comunidades atingidas” (União *et al* 2016: 5).

No Capítulo Primeiro do TTCA, há uma definição sobre quem são os Impactados: “as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo evento nos termos das alíneas abaixo e deste acordo” (União *et al* 2016: 7): a) perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento; b) perda, por óbito ou por desaparecimento, de familiares com graus de parentesco diversos ou de pessoas com as quais coabitavam e/ou mantinham relação de dependência econômica; c) perda comprovada pelo proprietário de bens móveis ou imóveis ou perda da posse de bem imóvel; d) perda da capacidade produtiva ou da

viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele; e) perda comprovada de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentação das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas; g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas; h) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida de populações; i) danos à saúde física ou mental; e j) destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas.

Há uma definição de quem são os “indiretamente impactados”³²:

as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na área de abrangência e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do evento, que serão contemplados com acesso à informação e a participação nas discussões comunitárias, bem como poderão ter acesso aos equipamentos públicos resultantes dos programas ” (União *et al* 2016: 8).

Para além dos ‘impactados diretos’, essa noção de indireto também é problemática pois estabelece que as pessoas atingidas pelo rompimento da barragem são aquelas que estão numa área de abrangência, o que significa uma noção patrimonialista, cartorial e mercantil, não sendo explicado os critérios usados para demarcar essa área de abrangência. Essa definição é uma abordagem que Vainer (2008) chama de territorial-patrimonialista, que define as pessoas afetadas pela demarcação de um espaço físico.

Nos conflitos ambientais, a categoria atingido - e suas implicações - é objeto de disputa dos diferentes atores e provoca diversas indagações a respeito da sua definição.

³² São considerados impactados diretos somente aqueles que estão nos limites físicos marcados por onde a lama passou. Os demais são considerados impactados indiretos. Essas divisões possuem algumas implicações, como: a) a dificuldade do diagnóstico socioambiental e, que, geram como consequência a diminuição das “exigências jurídico-administrativas” (Santos 2014); b) subdimensionamento dos danos; c) fragmentação do universo de atingidos, contribuindo, inclusive, para a fragilização da resistência.

No caso do desastre da Samarco não é diferente, a noção de ‘impactados’ – tanto direto quanto indireto - utilizada no TTAC implica o (não)reconhecimento de direitos. É uma definição homogeneizadora e restritiva para o reconhecimento do universo sociocultural afetado pelo desastre. A reparação é algo muito além de uma questão material e financeira, pois se constitui como um processo de dimensões amplas, que desestrutura relações, elimina práticas e impõe perdas irreparáveis.

A categoria atingido é um conceito em disputa que, embora apareça em documentos técnicos e remeta a dimensões econômico-financeiras, a noção não é nem meramente técnica, nem estritamente econômica, a categoria diz respeito ao reconhecimento e legitimação de direitos. Se categorias da administração pública supõem a necessidade de construir sujeitos relativamente homogêneos e descarnados (Vianna 2013), como, por exemplo, impactados, esses sujeitos costumam se apresentar nas arenas públicas com um detalhamento constante: quem são os atingidos? Residem perto de quem? Fazem parte de qual comunidade? Como o desastre afetou suas vidas? Como e por que são atingidos? Identidades políticas são constituídas em resposta a um acontecimento violento que alterou drasticamente a vida das pessoas e a dimensão pública e política da luta possui como propósito, também, a busca por apoiadores e defensores para fazer valer a legitimidade de sua existência, ou seja, sua existência mesma enquanto sujeitos de direito, através da afirmação da identidade coletiva de atingido (Ferreira 2015; Ferreira 2018).

A concepção territorial-patrimonialista, na qual a área atingida é uma linha arbitrária definida com base apenas no espaço físico, e que, do ponto de vista das pessoas afetadas, desconsidera as territorialidades locais, geralmente é justificada como uma confluência de normativas e metodologias, difundidas e consagradas na administração pública em contextos de grandes empreendimentos, e, por isso, capazes de autorizar uma verdade. A escolha de utilizar a denominação impactado e não atingido é por si só violadora ao desconstituir sujeitos coletivos de direito por meio da aquisição de legalidade, sustentada por discursos e saberes autorizados. No setor minerário, há um empenho dos empreendedores em não utilizar a noção de atingido. Na disputa pelas classificações, as mineradoras procuram restringir ao máximo a categoria e empregam a noção de impactado ou superficiário, que mantém a ideia da espacialidade do domínio patrimonial fundiário.

O debate e a disputa da categoria atingido é de grande importância, pois pode significar tanto a redução de custos para empresas (quanto menos efeitos e consequências

forem relacionados ao desastre, menores serão os gastos com a restituição e a reparação dos danos), quanto a garantia de direitos para atingidos. E, conseqüentemente, várias outras categorias e subcategorias se entrelaçam na tentativa de justificar a inclusão ou não de atingidos no universo das reparações. No caso do desastre da Samarco, o TTAC e os Programas da Fundação Renova utilizam a noção impactado com o intuito de restringir a indenização somente àqueles que se encontram nos limites físicos marcados por onde a lama passou, isso é, na calha dos rios. Este é um dos principais problemas dessa categoria, uma vez que ela deixa de avaliar toda a amplitude espacial das relações culturais, socioambientais e econômicas existentes ao não considerar a inviabilidade de usos diversos que os grupos faziam do território transformado.

De acordo com a Ação Civil Pública do Ministério Público (2016), o TTAC identificou as áreas e os municípios afetados considerando os laudos preliminares genéricos, que apresentam falhas, lacunas e inconsistências técnicas. Assim, as ações e os programas propostos no acordo não consideraram uma área de abrangência definida com base nos danos e nos prejuízos do desastre. Ademais, esse acordo atribui à Renova definir a elegibilidade e os parâmetros de indenização às pessoas atingidas: será proposta pela Fundação e submetida à validação do Comitê Interfederativo “a determinação da elegibilidade dos impactados para o programa de negociação coordenada e dos parâmetros de indenização a serem estabelecidos no âmbito do mesmo” (MPF 2016: 74).

Dessa maneira, em relação à metodologia para definição de pessoas atingidas, o documento não apenas dá à Fundação Renova o poder de arbitrar quem seriam as pessoas afetadas, como ainda cria uma série de restrições e exigências para que as pessoas possam ser reconhecidas como atingidas e, conseqüentemente, indenizadas. A perspectiva territorial-patrimonialista para definir atingido, somada a parâmetros e critérios de elegibilidade que não são criados juntos e a partir dos saberes e modos de vida locais implica no desconhecimento dos direitos coletivos. O Ministério Público atento às demandas das famílias que tiveram suas condições de reprodução socioeconômica e cultural completamente desconsideradas exigiu uma mudança de paradigma. A lógica específica dos modos de ser, viver e fazer, que constituem a realidade das comunidades afetadas pelo desastre, devem, segundo o MP, ser amplamente consideradas visando a uma reparação justa que reconheça os direitos das pessoas atingidas.

Portanto, em relação ao programa de levantamento e de cadastro dos impactados estipulado no Capítulo 2, Subseção 1.1, cláusulas 19 a 30; e ao programa de ressarcimento

e de indenização dos impactados estipulado no Capítulo 2, Subseção 1.2, cláusulas 31 a 38, o que pode ser percebido é que a tratativa concedeu à entidade o poder de construir os parâmetros de indenização, determinar a elegibilidade dos impactados, fazer a proposta e celebrar os acordos de indenização pelos danos ocasionados sem o acompanhamento do Ministério Público e sem a participação coletiva dos atingidos. Tal como problematiza Zhouri (2012: 50), o poder simbólico exercido pela cientificização e juridificação imposta por uma visão hegemônica do mundo “revela-se como poder de efetiva intervenção no mundo”.

Outro aspecto importante a ser discutido são as negociações, pois nesses casos elas não devem ocorrer individualmente, mas sempre coletivamente (MPF 2016). Para isso, é necessário destituir essa perspectiva patrimonialista e física que individualiza o atingido e desconsidera as territorialidades locais e as especificidades e complexidade do universo sociocultural. Em sua Cláusula 10, o TTAC define que devem “ser previstos mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual poderá ser acompanhada pelo poder público” (União *et al* 2016: 27). O documento indica que a negociação se dará diretamente entre a Fundação Renova e a as pessoas atingidas, em esfera individual, sem garantias da mediação de agentes públicos, movimentos sociais e redes de apoio. Considerando a situação de vulnerabilidade socioeconômica desses atingidos (muitos vivendo em casas alugadas pela Samarco e ainda sobrevivendo por meio de ajuda financeira paga pela empresa) e a diferença de poder entre as partes (de um lado advogados engravatados, do outro, pessoas completamente destituídas de suas vidas) essas negociações dificilmente atenderão plenamente às necessidades dos atingidos.

Além disso, o TTAC faz uma série de exigências burocráticas difíceis de serem atendidas por pessoas que tiveram suas vidas destruídas por uma ‘onda de lama’. Assim, para conseguir ser cadastrado, os atingidos seriam obrigados a apresentar, “comprovação dos prejuízos sofridos, por meio de documentos públicos ou privados, ou outros meios de prova, e outros dados que venham a se mostrar necessários” (União *et al* 2016: 32). Apenas em “casos excepcionais” a Fundação poderia aceitar outras formas de comprovação. São procedimentos jurídico-administrativos, engendrados por discursos e saberes autorizados, que impõem um enquadramento restritivo e homogeneizador da realidade sociocultural impactada pelo desastre e, conseqüentemente, invisibiliza a complexidade e especificidade sociocultural, ambiental e territorial das pessoas atingidas e constringe a vocalização de suas perdas a partir de um modo de vida cotidiano.

Os questionamentos levantados pela Defensoria Pública (2018) foram: a) a falta de participação das pessoas atingidas na construção da matriz de danos; b) a exclusão de diversos grupos de atingidos no processo de indenização devido à lista de documentos comprobatórios exigidos na matriz de danos; c) os constantes adiamentos para o início e abertura dos escritórios nos territórios atingidos para que as pessoas tivessem acesso à Fundação; d) a ilegalidade da cláusula geral de quitação prevista no PIM [Programa de Indenização Mediada] de dano geral. Trata-se de cláusula prevista nos termos de conciliação que busca exonerar as empresas de quaisquer responsabilidades pelo desastre ambiental. Quita-se a obrigação de indenizar, mesmo que haja parcelas fora da proposta (Campos & Sobral 2018); e) e a exigência de segurança jurídica para as empresas, mas quase nenhuma ao atingido que tem, na necessidade em receber sua indenização, a forte pressão que o leva a aceitar os valores de indenização apresentados, muitas vezes, sem orientação jurídica.

A Cláusula 2.4 do TTAC estabelece: “Celebrado o acordo no PIM, o Impactado deverá assinar um termo de exoneração que liberará as Empresas e a Fundação de toda e qualquer responsabilidade ou obrigação decorrente do Evento. Não havendo acordo, os Impactados poderão instaurar ou dar prosseguimento às suas ações judiciais”. A ação civil pública (processo nº 001182136.2017.4.02.5004) proposta pelas Defensorias Públicas diz: “Toda e qualquer quitação geral, ampla e irrestrita de direitos, no âmbito do maior desastre ambiental da história do Brasil, não encontra respaldo nos princípios norteadores do ordenamento jurídico brasileiro. Da mesma forma, exigir do interessado, na condição de impactado pelo desastre, o pleno conhecimento da extensão dos danos que sofreu no momento da assinatura do acordo é submetê-lo a manifesta posição de desigualdade, o que não condiz com os princípios gerais da mediação”.

A noção de atingido é tanto uma categoria administrativa que reduz sujeitos a objetos de gestão de outrem, quanto uma categoria política acionada pelas comunidades na busca por direitos e na luta por justiça. A categoria atingido não se esgota nas dimensões técnicas e econômico-financeiras como sugere o TTAC, restringindo o universo populacional de atingidos e inviabilizando a reprodução dos modos de vida local anteriores aos desastre. Será possível, por meio da instituição das assessorias técnicas, reconhecer a esfera coletiva de existência das comunidades e, portanto, os direitos coletivos? Será possível na nova configuração de governança, proposta pelo TAC Governança, categorias como atingido e impacto serem consideradas a partir das relações das comunidades com as alterações socioambientais e culturais decorrentes do desastre?

2.4. Explicação sobre os programas socioeconômicos contemplados no TTAC

Um dos grandes objetivos do TTAC é “a previsão de programas, a serem elaborados, desenvolvidos e implementados por meio da Fundação”, visando a “recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da área de abrangência impactada pelo evento observada a situação anterior” (União *et al* 2016: 13). O documento afirma que os programas deverão ser executados conforme governança, financiamento e estudos “cientificamente” fundamentados e previstos no acordo, “cujo cumprimento e execução serão fiscalizados e acompanhados pelos compromitentes” (União *et al* 2016: 14). Estão estabelecidos 41 programas visando à restauração, à mitigação e à compensação dos danos causados, que estão estruturados em dois eixos distintos: um socioeconômico e outro socioambiental.

No entanto, considerando essa orientação em dois eixos, como os programas e projetos deverão ser constituídos? No Capítulo Primeiro, a cláusula 6 discorre sobre os princípios a serem considerados na elaboração e execução dos projetos, das ações e das medidas que serão parte dos programas socioambientais e socioeconômicos. Primeiro afirma-se que a base será um estudo de avaliação dos impactos socioambientais e socioeconômicos, ou seja, naquele momento não se sabia dos danos causados. No TTAC isso é revelado quando se afirma “considerando os impactos que venham a ser identificados”, e “os compromitentes assumem obrigações condicionadas à realização de prévio diagnóstico e constatação de danos” (União *et al* 2016: 7). Depois, o documento afirma que todos os projetos, atividades, ações e medidas estabelecidas pelos programas deverão conter “fundamentação científica” e “relação de proporcionalidade e eficiência” voltadas à remediação e compensação de impactos ambientais e socioeconômicos materializados em decorrência do evento. Aqui há um empenho dos agentes do Estado e das corporações, embasadas no discurso competente do tecnicismo científico e da mineração responsável, na construção de dados pretensamente identificáveis e quantificáveis, que calculem a amplitude e a magnitude provocadas pelo desastre em uma matriz padronizada de danos e perdas chamada de “impactos”.

Além da privatização do desastre por meio da criação da Fundação Renova, o TTAC também possibilitou uma desregulação e flexibilização das ações de reparação e compensação, pois não delimitou detalhadamente os conteúdos dos programas, a

assertividade das ações, os valores de reparação e quais danos definitivamente deveriam ser mitigados. Na época das negociações, não havia uma completa identificação e mensuração das perdas, danos e prejuízos; existiam apenas laudos preliminares que indicavam a necessidade de aprofundamento dos estudos a fim de diagnosticar com precisão os diversos e complexos desdobramentos do desastre (MPF 2016). Dessa maneira, podemos afirmar que foi estratégico fazer esse acordo antecipadamente, em um contexto de indefinições.

Em relação aos Programas, a formulação genérica e imprecisa, não definindo mecanismos operacionais e metas a serem cumpridas, resulta na dificuldade de acompanhamento e controle, tanto pelas instituições de governo, como pelas pessoas atingidas. As determinações são genéricas, tal como “os projetos socioeconômicos serão elaborados e executados com foco principal nos impactados” (União *et al* 2016: 18), mas como de fato instituir que os atingidos terão suas reivindicações contempladas? Também se propõe que os programas devem “buscar efetividade às medidas implementadas, de acordo com critérios objetivos de transparência, liberdade de contratação, racionalidade, reconhecimento da cidadania e dignidade humana, visando a promover a autossuficiência social e econômica (...)” (União *et al* 2016: 18); esses termos tais como transparência, liberdade, racionalidade, cidadania, dignidade humana, se não esclarecidos, seus conteúdos se tornam genéricos.

Como já discorrido na literatura sobre conflitos socioambientais (Sigaud 1986; Scott 2009; Santos 2007; Zhouri & Laschefski 2010, Valencio 2014; Zucarelli 2018; Wanderley 2022), a inconsistência das ações criadas para reparar danos instituídas a partir da interpretação das cláusulas de acordos, feitos à revelia dos afetados pelo desastre, caracterizam-se por não contemplar a historicidade das condições de vulnerabilidades das pessoas atingidas, e desconsiderar suas condições de sujeitos portadores de direitos que se encontram destituídos pelo desastre. A literatura aponta que o TTAC é impreciso em vários aspectos, possibilitando que os programas, em sua ambiguidade, logrem ser legitimamente incompletos e insuficientes. Além disso, o MPF também chamou a atenção para os prazos estendidos para a execução dos programas.

Um exemplo de como transformar em legítimo o que de outra forma seria inaceitável são alguns dos programas socioeconômicos do TTAC que visam a estabelecer o direito à indenização ao atingido pelos danos materiais e morais decorrentes do desastre ambiental. Dois defensores públicos discorrem, em texto publicado em uma coletânea sobre o desastre, sobre o programa de cadastramento, o programa de auxílio financeiro e

o programa de indenização mediada que devem ser elaborados, desenvolvidos e executados pela Fundação Renova. Campos & Sobral (2018) chamam a atenção para o fato de que os atingidos tiveram suas condições avaliadas e foram submetidos a critérios estabelecidos pela Fundação Renova, que decidiu, unilateralmente, se fariam jus ou não ao auxílio financeiro, indenização ou quaisquer outros programas. Os defensores públicos foram procurados, pela Samarco, na tentativa em incluir as Defensorias Públicas de Minas Gerais e Espírito Santo nos escritórios instalados pela empresa nos municípios atingidos a fim “de ter a “legitimidade pelo envolvimento do Poder Público”, devendo o Defensor, no escritório, prestar “apoio jurídico”, “validação dos critérios” e “validação da contratação da mediação”” (Campos & Sobral 2018: 156). Ainda segundo os autores, os problemas levantados pela defensoria em relação aos programas socioeconômicos foram: critérios restritivos para o reconhecimento dos atingidos, formalismos para a comprovação dos seus danos, obstáculos ao acesso à informação e previsão de cláusulas abusivas no termo de conciliação (como a quitação geral, ampla e irrestrita). Pontos esses que colocam em xeque um processo extrajudicial justo e seguro.

No que diz respeito ao acesso à informação aos atingidos especialmente sobre dados relacionados ao cadastramento, auxílio financeiro e indenização, os defensores públicos relatam que comunidades inteiras passaram a demandar a Defensoria Pública com listagens contendo centenas de nomes, solicitando informações a respeito da atividade da Fundação Renova. Os autores denominam a situação de “quadro crônico de desinformação instaurado” Segundo eles:

afinal, estamos falando de comunidades tradicionais, cuja informalidade e ausência do poder público são características determinantes. É comum ouvir dos atingidos que, ao entrar em contato com os canais de relacionamento da Fundação Renova, recebem dois tipos de resposta: “aguardar ser chamado para o PIM [Programa de Indenização Mediada]” ou “você não tem perfil”. Em outros casos, é respondido, seja presencialmente ou por telefone, que a dúvida do atingido deve ser dirigida ao programa socioeconômico correto. Por exemplo, o responsável pelo programa de indenização não tem informações sobre o programa de auxílio financeiro (Campos & Sobral 2018: 159).

Essa situação é causada, principalmente, devido a critérios restritivos (ou a ausência de critérios) no reconhecimento dos direitos, gerando um quadro em que

algumas pessoas recebem auxílio financeiro enquanto que outros, aparentemente na mesma situação, não recebem.

Em relação ao programa de indenização mediada referente aos danos gerais, isto é, os danos materiais e morais sofridos pelos atingidos devido ao desastre, contém como fundamentos a “matriz de danos”, o “protocolo de elegibilidade de danos” e a “lista de documentos comprobatórios de danos”. De acordo com os defensores públicos, o órgão questionou a rigidez dos critérios e propôs conceitos mais abertos, de modo a abarcar o máximo de pessoas possíveis. Em suas palavras:

a dificuldade em se estabelecer um conjunto de medidas mínimas para que fosse dada segurança e transparência ao PIM levaram a Defensoria Pública a adotar posturas de enfrentamento. A dificuldade de acesso à informação e a resistência em estabelecer limites aos efeitos dos acordos, que possuem a pretensão de dar quitação geral às responsabilidades das empresas pelo desastre, já eram indicativos fortes de que o programa de indenização nascia com finalidade bem diferente da idealizada no acordo (Campos & Sobral 2018: 169).

A cláusula 08 do documento detalha os eixos temáticos a serem desenvolvidos nos Programas Socioeconômicos: 1 - Organização Social; 2 – Infraestrutura; 3 – Educação, Cultura e Lazer; 4 – Saúde; 5 – Inovação; 6 – Economia; 7 – Gerenciamento do Plano de Ações. Já a Cláusula 15 detalha os eixos temáticos a serem elaborados e executados nos Programas Socioambientais: 1 – Gestão dos Rejeitos e Recuperação da Qualidade da Água; 2 – Restauração Florestal e Produção de Água; 3 – Conservação da Biodiversidade; 4 – Segurança Hídrica e Qualidade da Água; 5 – Educação, Comunicação e Informação; 6 – Preservação e Segurança Ambiental; 7 – Gestão e Uso Sustentável da Terra; 8 – Gerenciamento do Plano de Ações.

A proposta dispõe que, em cada Eixo Temático, deverão ser desenvolvidos os Programas visando: à Reparação; à Participação; à Informação; e à Restituição de bens públicos e comunitários. O que é entendido como reparação? Segundo o documento, as modalidades de reparação socioeconômica são: a reposição, a restituição e a recomposição de bens; a indenização pecuniária em prestação única ou continuada, enquanto identificada tecnicamente a necessidade; o reassentamento padrão, rural ou urbano, nos termos do Acordo e observadas as políticas e normas públicas; o autoreassentamento; a permuta; a assistência para remediação e mitigação dos efeitos do

evento. O acordo afirma que as medidas de reparação serão negociadas entre a fundação e os impactados, “devendo ser previstos mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual poderá ser acompanhada pelo poder público, nos termos do programa de negociação coordenada” (União *et al* 2016: 27). Nessa passagem do documento sobre as reparações, esse termo “poderá” chama a atenção para a não obrigatoriedade da fiscalização do poder público sobre algo tão importante para as pessoas que foram destituídas de seus bens materiais e imateriais.

Como a participação é citada nessa parte do documento? Conforme as propostas do Programa, os atingidos deverão “efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciarem em todas as etapas e fases decorrentes do presente Acordo, tanto na fase de planejamento como na efetiva execução dos programas e ações referidas neste Acordo” (União *et al* 2016: 28). Para isso, a participação deverá ser “assegurada em caráter coletivo, seguindo metodologias que permitam expressão e participação individual, nos termos deste Acordo” (União *et al* 2016: 28). Se os atingidos não fazem parte das instâncias de participação como irão influenciar efetivamente a execução dos programas?

São muitas as considerações feitas sobre as limitações desse instrumento. De forma breve passo a destacar algumas. A ausência de participação efetiva nas negociações e nas tomadas de decisão das pessoas atingidas no TTAC viola o direito da consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais conforme preconiza a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)³³. E a consequência foi também a falta de participação necessária dos atingidos na sua execução, pois foi previsto apenas cinco representantes dos atingidos em um conselho consultivo, sem poder de deliberação ou decisão, formado por um total de dezessete pessoas. Ademais, o não acesso à construção do acordo pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública fere os princípios da participação democrática e do devido processo legal coletivo, na medida em que não se buscava resoluções dos conflitos de modo adequado e participativo a fim de garantir a melhor tutela para os direitos coletivos de uma forma geral.

³³ Essa Convenção considera a evolução do Direito Internacional desde 1957 e os desdobramentos ocorridos na situação de povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo, e adotou novas normas internacionais sobre a matéria, com vistas a corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores. Para isso reconheceu as aspirações desses povos de assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e de seu desenvolvimento econômico e de manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões no âmbito dos Estados nos quais vivem.

A falta de participação das pessoas atingidas nos programas propostos pelo TTAC levou, portanto, à indagação, inclusive de agentes do Estado, acerca da efetividade desse instrumento jurídico para a tutela dos direitos, e sobre os reais beneficiários das obrigações assumidas neles. Podemos afirmar que a ausência de espaços democráticos de tomadas de decisão comprometeu a efetividade desse acordo que buscou a solução de litígios de forma consensual. Importante ressaltar a importância de espaços autônomos de participação social, não geridos pelas empresas responsáveis pela tragédia, mas canais e espaços democráticos de comunicação, debate e deliberação com atingidos, movimentos sociais e grupos parceiros. A efetivação de direitos envolve diversos sujeitos em diferentes âmbitos e instâncias, numa ação convergente, ampla e diversificada que possa fortalecer a luta pela justiça ambiental e pela defesa dos direitos humanos (Cruikshank 1999).

Em relação à ‘informação’, o documento estabelece: “o acesso à informação”, que implica que “todos os programas decorrentes deste acordo devem ser de acesso público e divulgados em linguagem acessível aos impactados, devendo ser apresentados de uma forma transparente, clara e, sempre que possível, objetiva” (União *et al* 2016: 28); e a restituição são as “medidas reparatórias e compensatórias, de caráter coletivo, destinadas à restituição de bens e serviços públicos afetados pelo evento, bem como para realizar as compensações pertinentes” (União *et al* 2016: 28).

Esses termos “linguagem acessível”, “caráter coletivo”, “transparência” e outros requerem um tipo de conhecimento que não advém do mundo da experiência cotidiana e, portanto, requerem mediações múltiplas. Nesse sentido, a “transparência” produz novas hierarquias e relações de poder que não necessariamente “empoderam” como sua configuração ideológica apregoa. Assim, no âmbito das políticas ambientais as classificações são utilizadas com o intuito de organizar as informações sobre os diferentes espaços, atores e disputas em que se pretendem intervir e com os quais se quer dialogar. Podemos afirmar que esses termos, categorias, classificações e taxonomias são informadas por “critérios de elegibilidade/legitimação” sobre os quais não há nitidez e nem consenso. Se no TTAC e nos programas da Fundação Renova essas categorias são construídas com base em definições “técnico-científicas”, que produzem efeitos de normalidade e capacidade de eleger, mensurar e definir políticas de reparação; para os atingidos as categorias são construídas por uma conexão entre o efeito de desastre e experiências de sofrimento, indignação, trauma, injustiça medo, angústia, desespero, dor e aprendizado (Ferreira 2015; Ferreira 2018), que expõe a situação dramática pelas quais

são compulsoriamente obrigados a “participar”. E, ainda, em outro âmbito, para os operadores do direito quase tudo é definido como dano moral e dano material.

Foi determinado, no acordo, que a Renova possui o poder de gerenciar os valores dos aportes anuais para a execução das medidas reparatórias, indenizatórias, de mitigação e recuperação socioambiental. Além do controle dos atos decisórios, do estabelecimento de requisitos e critérios de avaliação das áreas e pessoas atingidas, que seriam contempladas pelos programas, bem como os parâmetros das indenizações a serem pagas, em conjunto com o Comitê Interfederativo composto pelo poder público, o qual fiscalizaria os resultados. O orçamento total de R\$ 20 bilhões previsto no acordo não teve nenhum estudo pericial como base para o estabelecimento da dimensão dos danos e os montantes necessários à sua reparação, compensação e mitigação, de forma a violar o princípio da reparação integral. E ainda contrasta com o valor R\$ 155 bilhões requeridos pelo Ministério Público Federal, por meio da Ação Civil Pública, que teve como referência a explosão, em 2010, da plataforma de petróleo Deepwater Horizon, operada pela empresa BP, no Golfo do México, a qual poluiu 25,75 mil quilômetros quadrados da costa dos Estados Unidos e provocou 11 mortes.

Os programas socioeconômicos não possuem metas específicas, pois não definem resultados concretos ou parâmetros de avaliação. Como alguns programas possuem uma duração temporal definida no próprio Acordo, sem vinculação a resultados definidos, poderão ser encerrados, mesmo que os danos não sejam efetivamente resolvidos. Para Milanez e Pinto (2016: 9), “na forma como o Acordo se apresenta, em muitos casos, bastará a Fundação criar o programa para cumprir as condições, independentemente da eficácia de tais programas e da efetiva solução dos problemas criados pelo rompimento da barragem”.

Embasadas no discurso competente do tecnicismo científico, a construção de categorias delimitadoras e inquestionáveis, e de programas pretensamente quantificáveis, que calculem a amplitude, a magnitude e até mesmo a durabilidade das afetações provocadas pelo desastre em uma matriz padronizada de danos e perdas chamada de “impactos”, permeiam processos em que projetos político-econômicos se sobressaem aos vários outros modos de vida. Sem definições e propostas detalhadas e preestabelecidas os programas da Fundação Renova, implementados na reparação do desastre da Samarco, estão instituindo ações e gerando espaços que seguem receituários preestabelecidos, com medidas padronizadas comuns em qualquer licenciamento ambiental, sem qualquer

abertura para participação e inclusão de situações específicas (Zucarelli 2018; Leonardo 2022; Oliveira 2022; Jesus Silva 2023).

A situação calamitosa dos programas socioeconômicos acabou por unir as sete instituições de justiça (DPES, DPU, DPMG, MPF, MPMG, MPT e MPES) em uma recomendação, que apontou 39 pontos a serem corrigidos e aprimorados pelas empresas e Fundação Renova para minimizar os danos aos atingidos. As recomendações são divididas em eixos que sintetizam diversas demandas das comunidades: 1) do direito de acesso à informação; 2) dos levantamentos e cadastramentos dos atingidos; 3) do auxílio financeiro emergencial; 4) do programa de indenização mediada e demais políticas indenizatórias; e 5) da assistência jurídica gratuita.

Assim, o documento do acordo tratado, nesse Capítulo, apresenta diversas inconsistências sobre a definição de metas e prazos. Bem como, as classificações e as categorias adotadas no TTAC reforçam o controle da empresa sobre a definição e reconhecimento dos efeitos do desastre e sobre quem é considerado ‘impactado’ pelo rompimento da barragem. E, portanto, as questões de ordem conceitual geram grandes consequências de incongruências metodológicas nas ações propostas nos programas. Enquanto os programas socioeconômicos são genéricos e vagos, os programas socioambientais são específicos e detalhados. Em geral, os programas socioeconômicos não possuem metas específicas, sejam qualitativas ou quantitativas, além disso não se definem resultados concretos ou parâmetros de avaliação. Em relação aos prazos, também existem diferenças entre os programas socioeconômicos e socioambientais. No caso dos programas socioeconômicos, na maior parte, há marcos temporais para início das atividades, porém sem grande consistência: alguns programas devem se iniciar após assinatura do Acordo, outros a partir da aprovação do orçamento da Fundação, ou ainda a partir da entrega de um termo de referência a ser preparado por órgãos públicos.

Portanto, podem ser apontadas algumas fragilidades estruturantes do sistema de governança, proposto pelo TTAC, que geram dificuldades de execução nos programas socioeconômicos. A primeira é a forte ingerência das mantenedoras em questões estratégicas, colocando em xeque a autonomia da fundação Renova em relação às empresas; a segunda é a omissão dos poderes públicos em cobrar das empresas a reparação pelo desastre ambiental causado, pois a atuação dos órgãos ambientais e entes federativos é fundamental para a devida fiscalização dos processos de recuperação e compensação promovidos pelas empresas a partir da fundação Renova.

Capítulo 3 – Tecnologias sociais de governança e a institucionalização da participação social nos processos de reparação: Comissões de Atingidos, Assessorias Técnicas e Fórum de Observadores

O processo de governança para reparação dos danos do desastre da Samarco foi estabelecido no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) visando ao acompanhamento, ao monitoramento, à validação e à fiscalização dos Programas Socioambientais e Socioeconômicos e seus respectivos projetos e ações. Esse acordo considera a necessidade de identificação dos impactos e da participação social na construção da solução dos conflitos, mas não menciona como isso ocorrerá no processo de reparação. Além disso, institui como de grande importância a retomada das operações da Samarco, afirmando a ausência das atividades das empresas como algo prejudicial para a região. Os termos do acordo davam às empresas responsáveis, tidas como réis no processo original, o poder de influenciar e decidir sobre o sistema de reparação dos danos, o que conseqüentemente possibilitou que as medidas instituídas no documento preservassem o patrimônio das empresas o máximo possível, em detrimento da realização da total reparação dos danos causados. Em um primeiro momento, essas questões fizeram com que o “Acordão” fosse suspenso por decisão judicial, criando a necessidade de novos instrumentos que legitimassem a atuação resolutiva e que aprimorassem os pontos críticos relacionados, principalmente, à participação das pessoas atingidas.

O Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e seu Aditivo, ambos celebrados em 2017, visou à contratação de entidades técnicas para atuar como *experts* do Ministério Público auxiliando-o: a) na avaliação e monitoramento dos Programas acordados no TTAC; b) na realização de diagnóstico socioambiental; c) na realização de diagnóstico socioeconômico; d) e na realização de audiências públicas e contratação e coordenação das assessorias técnicas independentes às comunidades atingidas. O TAP pretendeu apurar os danos do desastre da Samarco, preparando o terreno para um termo final que foi denominado TAC Governança, que abarcou as questões deixadas de lado nos acordos anteriores, visando à reestruturação do sistema de governança da Fundação Renova.

Esse último acordo, que foi um desdobramento das negociações que se iniciaram em 2016 com a assinatura do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), trouxe, além de novos elementos de controle e fiscalização, a institucionalização de espaços para a participação de pessoas atingidas e a ratificação de seu conteúdo pelo

Ministério Público, Defensoria Pública, além de outros órgãos do Poder Público ligados de algum modo ao caso. O Termo Aditivo ao TAP propôs a implementação das Assessorias Técnicas, no entanto, o cumprimento dessa demanda ficou atrelado ao novo acordo que recomendava a revisão da governança no TTAC. Assim, como afirmam Losekann, C. & Milanez, B. (2018: 28), criou-se “um processo de negociação de acordos sobre acordos, gerando deturpações ao longo do processo que, em vários sentidos, distanciaram os resultados finais daqueles almejados inicialmente”.

O TAP e seu termo aditivo foram utilizados com o intuito de viabilizar o diagnóstico dos danos e perdas, pois ainda havia disputa quanto aos direitos violados e ela foi trazida para ser solucionada dentro do instrumento de solução negociada, o qual contou com a participação ativa das empresas, inclusive interferindo diretamente na escolha dos técnicos que prestariam os serviços de diagnóstico de danos. Logo, um ponto a ser ressaltado é que com a assinatura do TAP e seu aditivo o Ministério Público, enquanto legitimado para defender os interesses da sociedade, negociou com as empresas violadoras dos direitos quem seriam os responsáveis por dizer quais foram os danos causados pelas próprias empresas, possibilitando que elas interferissem na escolha, conforme a melhor preservação de seus interesses (Roland, M. C. *et al* 2018).

O TAC Governança foi assinado em 25 de junho de 2018. O novo acordo foi firmado entre Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), Defensoria Pública da União (DPU), Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG), Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES), União, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Mineração (ANM), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Estado de Minas Gerais, Instituto Estadual de Florestas (IEF), Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM), Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), Estado do Espírito Santo, Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), Samarco Mineração S/A, Vale S/A, BHP Billiton Brasil Ltda. e Fundação Renova.

A análise e investigação desses instrumentos busca aprofundar o debate acerca da utilização de mecanismos de resolução negociada como uma ferramenta para tratar casos complexos de violação de direitos humanos, levando em consideração a existência de

uma profunda assimetria entre agentes violadores, instituições estatais e a população atingida. Dessa perspectiva, refletirei sobre como os operadores do direito se posicionaram diante do desastre da Samarco e quais mecanismos governamentais foram disponibilizados para a defesa dos direitos humanos no TAC Governança.

Para entender alguns aspectos do TAC Governança, assinado no processo de reparação, bem como as disputas, argumentações e debates envolvidos, a proposta deste Capítulo é, primeiro, contextualizar a atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) na defesa dos Direitos Humanos, no município de Mariana/MG, após o desastre da Samarco, durante o ano de 2016. Foram essas ações que serviram de base para a atuação do Ministério Público, em toda a bacia do Rio Doce, nos termos documentais de negociação analisados nesta tese de doutorado.

Em seguida, com base no Aditivo do TAP, abordarei as Assessorias Técnicas como um novo instrumento no arranjo das tecnologias sociais de governança, defendido por atores como o Ministério Público, para estabelecer e legitimar direitos. Esse instrumento foi escolhido para o tratamento do desastre da Samarco com a intenção de disponibilizar aos atingidos uma equipe técnica multidisciplinar para assessorá-los durante o processo de reparação, visando a constituir fundamentos para uma mudança de paradigma do que foi definido como Impactados, Área de Abrangência, Participação, entre outros.

Posteriormente, adentrando no acordo final de 2018, o TAC Governança, a proposta é debater as mudanças propostas relacionadas às instâncias internas e às instâncias externas à Fundação Renova, levando em consideração que as modificações instituídas pretendiam criar um sistema de Comissões de Atingidos amparado em Assessorias Técnicas e em um Fórum de Observadores. E, por fim, irei refletir como a institucionalização da participação social nos processos de reparação, acordada no TAC Governança, demandou uma série de novas funções e atribuições a diferentes atores. O que se percebe é que ficou estabelecido que os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deveriam ser debatidos e decididos após a implementação das Comissões Locais de pessoas atingidas e das Assessorias Técnicas. Ou seja, o processo é bastante delongado e árduo.

A assinatura do TAC Governança ocorreu com vistas a promover mudanças na estrutura e na forma de atuação da Fundação Renova, no intuito de concretizar uma reparação mais ampla dos danos e perdas causados pelo rompimento da barragem de

Fundão. Os trâmites realizados, tendo o Ministério Público e Defensoria Pública como protagonistas, visavam a uma maior fiscalização e controle das estruturas e ações de reparação constituídas no TTAC e a institucionalização de mecanismos que permitissem a efetiva participação das pessoas atingidas nos processos de tomada de decisão. Assim, um dos principais objetivos do TAC Governança é uma repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos para reparação integral. Além do aprimoramento de alguns programas, foi acordado a necessidade de outros que deveriam ser constituídos com a participação das pessoas atingidas, a partir da consideração dos encaminhamentos realizados pelas Comissões Locais e/ou Câmaras Regionais, bem como dos estudos e diagnósticos realizados pelos especialistas contratados pelo Ministério Público.

O acordo final combinou diferentes modelos e expectativas de diversos atores considerando as disputas, conflitos e decisões acerca das formas de reparação do desastre. É possível visualizar duas lógicas normativas propostas no TAC Governança: uma governativa e outra participativa. A lógica governativa envolve tanto os agentes privados, quando as instâncias criadas para acomodar o controle governamental. Ela se estabelece na interação entre uma instância decisória que é a Diretoria Executiva da Fundação Renova e uma instância de fiscalização e controle que é Comitê Interfederativo. Para Losekann, C. & Milanez, B. (2018: 31), tal lógica segue “a ‘racionalidade’ dos modelos de governança, transmitindo ao setor privado o protagonismo e reduzindo a atuação do Estado”. Já a lógica participativa está mais ligada à proposta do Ministério Público e da Defensoria Pública. O intuito das ações, desses órgãos, foi incluir as pessoas atingidas de forma institucionalizada no debate sobre as ações de mitigação, compensação e reparação do desastre. Esse foi um processo de resposta à mobilização das pessoas atingidas nos territórios, articulada de forma mais organizada pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). E, em vários momentos, contou com o apoio de grupos acadêmicos e organizações da sociedade.

A análise empreendida percorre os mecanismos de poder visando a perceber quais os efeitos de saber produzidos a partir das disputas, das táticas e das lutas (Foucault 2008). Como ressaltou Foucault (2002), procedimentos, técnicas e táticas governamentais permitem fazer circular os efeitos de saber-poder. Segundo o autor, a “verdade”³⁴ está

³⁴ Para Foucault, cada sociedade tem seu regime de verdade, isto é, “os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro” (2002: 10).

ligada a sistemas de poder, que a produzem e a apoiam, e a efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem. Portanto, o intuito é dar inteligibilidade às lutas, às estratégias e às táticas (Foucault 2002), a partir dos registros documentais que constituem o processo de reparação. O TAC Governança é um acordo que visa a estabelecer um processo único de repactuação dos Programas de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, tendo como base estudos técnicos e a participação dos atingidos³⁵. As empresas causadoras do desastre ratificaram as garantias oferecidas ao Juízo da 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais para o cumprimento das obrigações de custeio e financiamento dos Programas, no valor de R\$ 2,2 bilhões.

³⁵ É importante ressaltar quais os objetivos do TACG, segundo o documento: a) aprimorar mecanismos operacionais para a implementação e manutenção de um sistema de governança constitucionalmente adequado; b) complementar e aperfeiçoar o disposto no TTAC, que permanecerá válido e surtindo efeitos entre as suas PARTES signatárias, observado o disposto neste ACORDO; c) a governança estabelecida neste ACORDO será observada em relação aos PROGRAMAS, os quais permanecerão sujeitos aos termos estabelecidos no TTAC, inclusive as cláusulas de revisão periódica, bem como, em relação a eventuais novos programas que as PARTES porventura venham a acordar no âmbito do PROCESSO DE REPACTUAÇÃO; d) ficam preservadas as disposições do TTAC, do TAP e do ADITIVO AO TAP naquilo que não houver sido modificado por este ACORDO; e (e) naquilo que houver divergência entre o TTAC, TAP, ADITIVO AO TAP e este ACORDO, observar-se-á o disposto neste ACORDO (MPF *et al* 2018: 3-4).

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** (“MPF”), representado pelos Procuradores da República abaixo assinados, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS** (“MPMG”), e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO** (“MPES”), representados pelos Promotores de Justiça abaixo assinados, doravante conjuntamente denominados “**MINISTÉRIO PÚBLICO**”;

DNPMP, autarquia pública federal; a **FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDÍO – FUNAI**, autarquia pública federal, todos representados pela Advocacia-Geral da União;

o **ESTADO DE MINAS GERAIS**, pessoa jurídica de direito público; o **INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS – IEF**, autarquia pública estadual; o **INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DE ÁGUAS – IGAM**, autarquia pública estadual; a **FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – FEAM**, todos representados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais;

o **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pessoa jurídica de direito público, o **INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – IEMA**, autarquia pública estadual; **INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESPÍRITO SANTO – IDAF**, autarquia pública estadual; e a **AGÊNCIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – AGERH**, autarquia pública estadual, representados pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo **UNIÃO, ESTADO DE MINAS GERAIS e ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** conjuntamente denominados “**PODER PÚBLICO**”;

a **SAMARCO MINERAÇÃO S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima fechada, inscrita no CNPJ 16.628.281/0001-61, com matriz localizada à rua Paraíba, nº 1122, 9º, 10º, 13º, 19º e 23º andares, Bairro Funcionários, Belo Horizonte, MG, CEP 30.130-918 (“**SAMARCO**”); a **VALE S.A.**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade anônima aberta, inscrita no CNPJ 33.592.510/0001-54, com matriz localizada à Praia de Botafogo, nº 186, 9º andar, Torre Oscar Niemeyer, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22.350-145, (“**VALE**”); e **BHP BILLITON BRASIL LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, sociedade limitada, inscrita no CNPJ 42.156.596/0001-63, com matriz localizada à rua Paraíba, nº 1122, 5º andar,

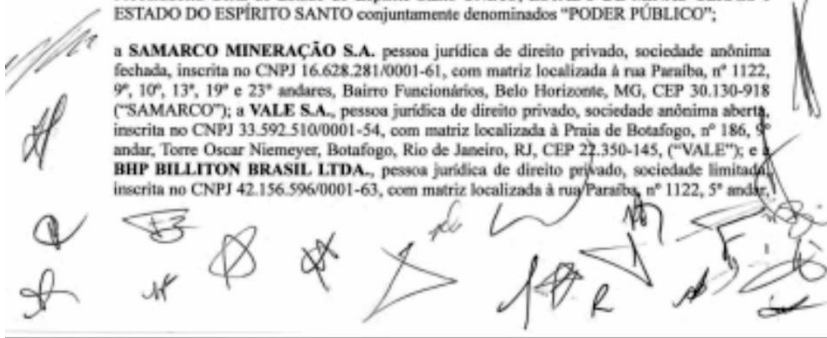


Figura 19: Print da página primeira do TAC Governança na qual são apresentadas as instituições que assinam o acordo.

Fonte: Documento TAC governança

a FUNDAÇÃO RENOVA, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com endereço na Avenida Getúlio Vargas, nº 671, 4º andar, Bairro Funcionários, Belo Horizonte, MG, inscrita no CNPJ sob o nº 25.135.507/0001-83, na qualidade de INTERVENIENTE-ANUENTE (“FUNDAÇÃO”);

CONSIDERANDO

1) a Ação Civil Pública movida pelo MPF contra as EMPRESAS, a UNIÃO e o ESTADO DE

CONSIDERANDO

1) a Ação Civil Pública movida pelo MPF contra as EMPRESAS, a UNIÃO e o ESTADO DE MINAS GERAIS (processo nº 0023863-07.2016.4.01.3800), em trâmite perante a 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais;

2) o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (“TTAC”) celebrado nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pela UNIÃO, pelo ESTADO DE MINAS GERAIS e pelo ESTADO DO ESPÍRITO SANTO e respectivas entidades da Administração Pública Indireta em face das EMPRESAS (processo nº 0069758-61.2015.4.01.3400), em trâmite perante a 12ª Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais;

3) o compromisso assumido pelas EMPRESAS no âmbito do TTAC para a reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão ocorrido em 05 de novembro de 2015 (“ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO”), por meio do desenvolvimento e execução de 42 (quarenta e dois) Programas Socioambientais e Socioeconômicos e respectivos projetos e ações (respectivamente, “PROGRAMAS”, “PROJETOS” e “AÇÕES”);

4) o processo de governança estabelecido pelas partes do TTAC para o acompanhamento, monitoramento, validação e fiscalização dos PROGRAMAS;

7) a criação das Câmaras Técnicas (“CÂMARAS TÉCNICAS”), por meio da Deliberação CIF nº 07, de 11 de julho de 2016, com a função de assessoramento e consulta ao CIF no desempenho de sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução das medidas impostas no TTAC;

8) o estágio atual dos trabalhos realizados pela FUNDAÇÃO nos termos do TTAC, sob a orientação e fiscalização do CIF, no desenvolvimento e implementação dos PROGRAMAS;

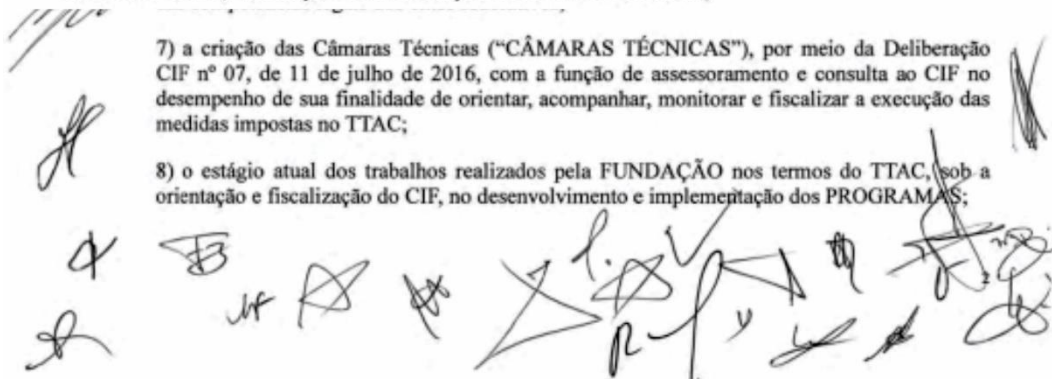


Figura 20: Print Página segunda do TAC Governança na qual são apresentadas as justificativas para a assinatura do termo.

Fonte: Documento TAC governança

3.1. A atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil

Posteriormente ao rompimento, a lama de rejeitos esvaiu-se da barragem do Fundão, atravessou a barragem de Santarém e devastou o subdistrito de Bento Rodrigues e o distrito de Paracatu de Baixo. Em seguida, afetou as propriedades de moradores de Paracatu de Cima, Ponte do Gama, Pedras, Campinas e Bicas (todos esses locais pertencem ao município de Mariana), além de Barreto e Gesteira, em Barra Longa, cuja sede municipal também foi atingida. Os moradores das comunidades rurais que perderam suas casas devastadas pela lama foram alocados, em um primeiro momento, no ginásio municipal de Mariana. Posteriormente, por ordem da promotoria de Mariana, a empresa Samarco teve que realocar os desabrigados em hotéis da cidade. Até a véspera do Natal de 2015, com o empenho do Ministério Público Estadual (MPMG) e a reivindicação das pessoas atingidas, todas as famílias saíram dos hotéis e foram realocadas em casas alugadas.

Após o desastre da Samarco, os moradores do município de Mariana tiveram que, em pouquíssimo tempo, assimilar a tragédia e se organizarem para providenciar providências e demandas emergenciais. A primeira iniciativa institucional foi a instauração de um fórum coordenado pelo governo do Estado de Minas Gerais por meio da “Mesa de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em Conflitos Socioambientais e Fundiários”, criada anteriormente pelo Decreto 203/2015, no formato de encontros periódicos de negociação. Segundo Zucarelli (2018), a iniciativa da Mesa, que tinha como propósito fundador abordar questões distintas, sucumbiu ao fracasso juntamente com a sua não legitimação pelos atingidos do Desastre da Samarco.

A iniciativa que perdurou em Mariana, por mais de três anos, foram as reuniões de negociação e conciliação com a intervenção do Ministério Público Estadual de Minas Gerais (MPMG), representado pelos promotores da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana, da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS) e do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos e

Apoio Comunitário (CAO-DH). Como enfatiza o promotor da Comarca local³⁶, a articulação e o empenho das ações dos representantes do MPMG, para que a empresa assumisse uma série de medidas emergenciais, produziram uma série de processos a ações coletivas:

na Comarca de Mariana todos os direitos dos atingidos foram assegurados por ações civis públicas e outras demandas de caráter coletivo, ajuizadas pelo Ministério Público de Minas Gerais. Foram ajuizadas 12 ações pelo Ministério Público, relacionadas, direta ou indiretamente, ao rompimento da barragem, mas é importante realçar que há somente 09 ações, em Mariana, tendo como ré a Samarco. Foi o suficiente para defesa dos direitos de aproximadamente 1.500 atingidos residentes em Mariana. Não há ações individuais na Comarca de Mariana, ressalvadas as demandas propostas por parentes dos falecidos no desastre. Essa constatação é importante porque, em outras comarcas, noticiam-se milhares de ações individuais contra a Samarco, emperrando a prestação jurisdicional. A união dos atingidos, a confiança no trabalho conjunto com o Ministério Público e a concomitante recusa em contratarem advogados para ações individuais, foi um fator importante para o êxito das demandas coletivas. Além disso, nas ações civis públicas, os atingidos não precisam pagar taxas judiciárias, custas processuais e honorários advocatícios, o que facilita ainda mais o acesso à Justiça (MPMG 2016: 3).

Após o Desastre da Samarco, o MPMG instaurou os primeiros Inquéritos Civis Públicos e emitiu Recomendação à empresa para que fossem efetivadas providências concretas para assistência aos atingidos. Em 10 de novembro de 2015, a Promotoria de Mariana ingressou com Ação Cautelar de Indisponibilidade de Bens que resultou no bloqueio de trezentos milhões de reais nas contas da empresa. Como pode ser visto na tabela abaixo, ao longo do ano de 2016, o primeiro ano após o rompimento da barragem de Fundão, o MPMG ajuizou doze processos visando à garantia dos direitos humanos em Mariana, nove tendo como réu a Samarco, dois a Prefeitura Municipal de Mariana e um de pessoa física, que denominou os atingidos, em matéria publicada no jornal local, de “proveitadores”.

³⁶ O Ministério Público Estadual de Minas Gerais é organizado territorialmente de acordo com as comarcas judiciais. O promotor com cargo na Promotoria de Justiça é aquele que tem legitimidade para atuar nos municípios que abrangem a comarca. A comarca corresponde ao território em que o juiz de primeiro grau irá exercer sua jurisdição e pode abranger um ou mais municípios, dependendo do número de habitantes e de eleitores, do movimento forense e da extensão territorial dos municípios do estado, entre outros aspectos (CNJ 2018).

TABELA 2 – PROCESSOS AJUIZADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS EM MARIANA			
Ação Judicial e Órgão Jurisdicional Competente	Réu(s)	Finalidade do Processo	Efetividade
(1ª) Ação Cautelar n. 0039891-33.2015 2ª Vara de Mariana ¹⁸	Samarco	Ação cautelar para bloquear bens da Samarco, no valor de 300 milhões de reais, para assegurar indenizações e a reconstrução das comunidades.	O bloqueio está mantido. Foram liberados 6,5 milhões para pagamento de indenizações. Permanece sendo o maior volume de recursos financeiros da empresa bloqueados judicialmente.
(2ª) 0400.15.004335-6. 2ª Vara de Mariana ¹⁹	Samarco. Vale. BHP	Ação Civil Pública Principal, que visa assegurar medidas emergenciais e reparação integral aos atingidos [indenizações e reconstrução das comunidades]	O processo garantiu vários direitos aos atingidos, como moradia em casas alugadas, auxílio financeiro mensal e antecipações de indenização.
	Samarco. Município	Ação Civil Pública	A Samarco aceitou o

¹⁸ Nota: esse processo ficou por 6 meses na Justiça Federal – entre fevereiro e agosto de 2016 – com o n.10262-31.2016.4.01.3800, na 12ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte. No final de agosto de 2016 o processo retornou à Comarca de Mariana, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça definiu que os processos relativos a indenizações e outros direitos similares dos atingidos pelo rompimento são de competência da Justiça Estadual.

¹⁹ Nota: esse processo ficou por 6 meses na Justiça Federal – entre fevereiro e agosto de 2016 – com o n. 10264-98.2016.4.01.3800, na 12ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte. No final de agosto de 2016 o processo retornou à Comarca de Mariana, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça definiu que os processos relativos a indenizações e outros direitos similares dos atingidos pelo rompimento são de competência da Justiça Estadual.

Figura 21: Tabela dos processos ajuizados pelo Ministério Público para defesa dos direitos humanos em Mariana.

Fonte: Relatório Institucional - O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil (2016).

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARIANA/MG

(3º) 0400.16.001951-1 2ª Vara de Mariana	de Mariana	para ressarcir os professores e servidores da Escola Municipal de Bento, pois após o rompimento da barragem ficaram sem transporte escolar.	pedido e se comprometeu a fornecer o transporte ou vale-transporte aos servidores afetados (20 no total). O acordo foi homologado e o processo extinto.
(4º) 0014819-10.2016 1ª Vara de Mariana	Samarco. Vale. BHP. Município de Mariana	Ação Civil Pública para assegurar acesso e segurança no território de Bento.	A Samarco aceitou um acordo parcial, no qual se comprometeu a manter a segurança no local e foi permitida a entrada dos atingidos nas quartas, sábados e domingos.
(5º) 0025849-42.2016 1ª Vara de Mariana	Samarco	Ação Civil Pública para garantir à atingida M.H.S. e seus filhos menores, em situação de vulnerabilidade, auxílio financeiro e moradia adequada.	Liminar deferida pelo Juiz. A Samarco cumpriu, fornecendo auxílio mensal à atingida e uma casa alugada.
(6º) 0030237-85.2016 2ª Vara de Mariana	Samarco. Vale. BHP	Ação Civil Pública para garantir ressarcimento aos atingidos em relação aos custos majorados de energia elétrica, ocasionados pelo deslocamento para a zona urbana.	Na audiência de conciliação do dia 13-09-2016, a Samarco aceitou o acordo e irá pagar aos atingidos a diferença causada pelo aumento nos custos de energia elétrica, bem como ressarcir os custos maiores verificados até a data da audiência.
(7º) 0031318-69.2016 2ª Vara de Mariana	Samarco. Vale. BHP	Ação de Cumprimento de Sentença para garantir direitos de atingidos que não foram reconhecidos pela Samarco	Nas audiências dos dias 14-09-2016 e 10-10-2016, foram reconhecidos direitos de 66 atingidos. O processo prossegue para analisar outros casos
(8º) 0034197-49.2016 1ª Vara de Mariana	Samarco. Vale. BHP. Fundação Renova	Ação Civil Pública ajuizada contra Samarco, Fundação Renova, Vale e BHP, visando a anulação de contratos de compra de animais dos atingidos e assegurar preços justos.	Juiz deferiu a liminar suspendendo todos os contratos em razão dos vícios de nulidade comprovados. Audiência de conciliação marcada para o dia 04-11-2016
(9º) 0038594-54.2016	Samarco. Vale. BHP	Ação Civil Pública propostas	Aguardando despacho

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARIANA/MG

1ª Vara de Mariana		alternativas à construção do Dique S4, que não venham a afetar os direitos de propriedade e acesso ao território coletivo por parte dos atingidos.	
(10º) 0026367-32.2016 1ª Vara de Mariana	Município de Mariana. Duarte (Prefeito de Mariana). Edvaldo (Secretário de Governo)	Ação Civil Pública ajuizada para que o Município de Mariana guarde os objetos doados por celebridades aos atingidos e, posteriormente, faça leilão dos mesmos	O Juiz deferiu a liminar, determinando o recolhimento dos objetos. Em audiência, o Município de Mariana se comprometeu a manter a segurança dos objetos e fazer o leilão em 120 dias
(11º) 0400.16.000852-2 1ª Vara de Mariana	Município de Mariana. Duarte (Prefeito de Mariana)	Ação Cautelar proposta para impedir o Município de Mariana de fornecer alimentação, transporte e compensação de dias letivos aos participantes da manifestação realizada em prol da Samarco.	Juiz deferiu a liminar, proibindo o fornecimento dos citados benefícios, que seriam custeados com recursos públicos. A liminar foi cumprida.
(12º) 0019602-45.2016 2ª Vara de MARIANA	José Fausto Gomes Ferreira	Ação Civil Pública ajuizada contra José Fausto que, em um editorial publicado em jornal local, designou os atingidos de "proveitadores"	O réu José Fausto retratou-se publicamente e o processo foi extinto.

Figura 22: Tabela dos processos ajuizados pelo Ministério Público para defesa dos direitos humanos em Mariana.

Fonte: Relatório Institucional - O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil (2016).

Além dessa frente de atuação do Ministério Público voltada para o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, outra frente de ação foi uma série de encontros e reuniões que pretendiam uma sistemática de negociações extrajudiciais entre MPMG, Samarco e Comissão dos Atingidos de Mariana. Esses procedimentos governamentais visavam à resolução negociada dos conflitos por meio da participação, da mobilização social e do empoderamento das comunidades atingidas. No início, as tratativas referiam-se aos

assuntos emergenciais como, por exemplo, saída dos moradores dos hotéis, critérios de prioridades no atendimento, valores e viabilização das verbas de manutenção, entre outros. Houve recusa da Samarco em assinar o Termo de Compromisso Preliminar, que visava à garantia de direitos relativos ao ressarcimento das vítimas e à reconstrução das comunidades. Assim, a iniciativa tomada pelo Promotor de Justiça da Comarca de Mariana e pelos representantes da CIMOS e do CAO-DH³⁷, em 10 de dezembro de 2015, foi o ajuizamento de uma Ação Civil Pública à 2ª Vara da Comarca de Mariana, com o objetivo de resguardar, minimamente, certos direitos aos atingidos.

É importante ressaltar, mais uma vez, que a forma de atuação, na garantia dos direitos humanos envolvendo o Desastre da Samarco, no município de Mariana, expressa muitíssimo bem a escolha das ações do Ministério Público, isto é, os processos ajuizados funcionam como starts para o processo de negociação entre os entes envolvidos. Em virtude da ACP de dezembro de 2015, o juiz estabeleceu a realização de audiências judiciais de conciliação entre a Comissão dos Moradores de Mariana e as empresas. No dia 23 de dezembro de 2015, ocorreu a primeira audiência com o juiz, na qual a maior parte das medidas emergenciais foi resguardada aos atingidos do Desastre da Samarco. Segundo Zucarelli (2018), o compromisso assinado pelos advogados representantes da Samarco, Vale e BHP Billiton homologados pelo juiz na 1ª audiência foram:

- 1) Garantia de manter as famílias nas casas alugadas, por até três meses, a contar da entrega das chaves relativas ao reassentamento definitivo;
- 2) Pagamento do valor de aluguel mensal médio para as famílias que optaram por não ficarem em hotéis ou casas alugadas pela Samarco;
- 3) O pagamento do auxílio assistencial de emergência, no valor de um salário mínimo para cada membro familiar que perdeu sua renda, acrescido de 20% por dependente, mais o valor relativo a uma cesta básica do DIEESE;
- 4) O pagamento, a título de antecipação de indenização, no valor de cem mil reais, para cada núcleo familiar que tenha perdido algum ente;
- 5) O pagamento no valor de vinte mil reais para as famílias que sofreram “deslocamento físico, independente de ter perdido renda ou não” (Termo de Audiência, 23/12/2015). Deste total, dez mil reais não seriam passíveis de compensação futura e os outros dez mil, seriam uma antecipação de indenização (Zucarelli 2018: 143).

³⁷ CAO-DH: Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo e Apoio Comunitário do MPMG.

A continuidade das audiências judiciais de conciliação foram suspensas, pois, em fevereiro de 2016, uma decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais resultou no deslocamento da competência das ações para a 12ª Vara da Justiça Federal de Minas Gerais, em Belo Horizonte, a partir de um recurso interposto pela Samarco. Com isso, várias demandas dos atingidos foram comprometidas, uma vez que o processo ficou parado, aguardando uma definição sobre a competência (MPMG 2016).

Como foi visto no Capítulo 2, no dia 2 de março de 2016, em discordância com o posicionamento dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, as Advocacias Geral da União, do Estado de Minas Gerais e do Espírito Santo assinaram junto às empresas - Samarco, Vale e BHP Billiton - e aos dois governos estaduais, o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TTAC). A medida foi criticada por meio de nota emitida pelos Ministérios Públicos, principalmente, porque dentre as ações a serem adotadas, estavam previstos no Termo o encerramento das Ações Cíveis Públicas movidas contra as empresas réis no processo. Em 28 de abril de 2016, o Ministério Público Federal ajuizou uma ACP, na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, solicitando a impugnação do TTAC e o valor de 155 bilhões de reais para reparação de danos ambientais e socioeconômicos das pessoas atingidas. No entanto, a ação não foi acatada e o TTAC foi homologado na mesma semana. Posteriormente, dez dias após a homologação do referido Termo, o MPF pediu sua anulação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e, em 10 de julho de 2016, o Superior Tribunal de Justiça suspendeu, liminarmente, o acordo³⁸.

O documento atribuiu a competência jurisdicional do caso do desastre da Samarco à instância federal sobre todos os processos, no entanto, sinalizou que a questão social do município de Mariana continuaria sob a regência da promotoria de justiça local. Com essa única exceção, todos os outros processos foram encaminhados para a 12ª Vara da Justiça Federal, instância sorteada e definida como responsável para o julgamento do caso, já que Minas Gerais não possui Vara Judicial especializada em Meio Ambiente.

Zucarelli (2018), pesquisador que acompanhou as reuniões que envolviam negociações, discorre sobre a consequência imediata desse imbróglio jurídico, pois, os encaminhamentos que vinham sendo adotados nas reuniões entre MPMG, as Comissões

³⁸ Decisão Liminar é uma decisão judicial que antecipa a tutela do pedido; ela é concedida pelo juiz antes mesmo da apresentação de provas pelas partes. Para que seja concedida deve ser claro que a demora na sentença poderá gerar danos ao direito pretendido, e deve também estar presente a “fumaça do direito”, uma aparente possibilidade de procedência do pedido, que ainda não foi devidamente comprovado (Dornelas *et al* 2016).

de Atingidos e a Samarco ficaram ainda mais morosos. Segundo ele, em Barra Longa/MG, as reuniões ficaram cada vez mais esvaziadas e perderam o caráter deliberativo. Se, no início, os funcionários da Samarco, inclusive do alto escalão, participavam e deliberavam assiduamente, depois do TTAC, houve uma redução significativa no número de funcionários, que, em sua maioria, chegavam sem informação, sem a capacidade de responder às pautas, e, principalmente, sem o poder de decisão e de comprometimento com qualquer demanda.

No município de Mariana, a partir de março de 2016, as dinâmicas formais dos encontros passaram a seguir um calendário semanal fixo, com o seguinte cronograma: reuniões internas da Comissão dos Atingidos nas segundas-feiras; nas terças-feiras, reuniões do grupo de Bento Rodrigues; nas quartas-feiras, as reuniões do grupo de Paracatu; e nas quintas-feiras, no Centro de Convenções de Mariana, ocorriam as reuniões públicas gerais, com todas as Comissões das comunidades atingidas, Samarco e Ministério Público.

Os processos ajuizados pelo Ministério Público para defesa dos direitos humanos em Mariana ficaram por 6 meses na Justiça Federal - entre fevereiro e agosto de 2016 - na 12ª Vara da Justiça Federal de Belo Horizonte. E, no final de agosto de 2016, o processo retornou à Comarca de Mariana, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça definiu que os processos relativos a indenizações e outros direitos similares dos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão são de competência da Justiça Estadual (MPMG 2016). Nesse período, a rotina das reuniões entre empresas, atingidos e MPMG se manteve e essa instituição deu prosseguimento à tutela dos direitos das pessoas atingidas, ajuizando outras ações e medidas extrajudiciais contra o Poder Público e também contra as empresas, principalmente, porque muitas das reivindicações foram negadas pela Samarco neste período sob a justificativa do processo estar na jurisdição federal (MPMG 2016).

Em agosto de 2016, quando o processo relativo à Ação Civil Pública dos atingidos do município de Mariana saiu da instância federal retornando para a jurisdição local, as audiências de conciliação que discutiam as medidas emergenciais acerca do Desastre da Samarco retomaram sua rotina no Fórum de Justiça da Comarca de Mariana. Segundo Zucarelli (2018), a primeira delas ocorreu no dia 14 de setembro de 2016, e, em geral, iniciava-se às 9 horas da manhã, com o intervalo único de uma hora para almoço, e terminava próximo às 22 horas. Portanto, era um procedimento delongado, cansativo, tenso e com um ritual muito específico.

Mais de três anos depois do rompimento da barragem, o objetivo principal das audiências de conciliação era a garantia dos direitos, legitimados em dezembro de 2015, de centenas de atingidos ainda não reconhecidos pelas empresas³⁹. Fica claro que as formas de participação, reconhecimento e legitimação estiveram em um intenso processo de contestação e disputa. Na tabela abaixo, há uma síntese com os direitos assegurados, no ano de 2016, via ações judiciais ou por medidas extrajudiciais propostas pelo MPMG.

³⁹ Segundo Zucarelli (2018), até o final de 2017 foram realizadas nove audiências de conciliação no Fórum de Justiça da Comarca de Mariana e uma na 12ª Vara da Justiça Federal, em Belo Horizonte. Na audiência ocorrida na Justiça Federal foram encaminhados três pontos principais: 1) a formação de uma equipe multidisciplinar para realização de perícia quanto à segurança da barragem de Fundão, para composição de uma auditoria ambiental e outra socioeconômica; 2) a realização de audiências públicas que, para o Ministério Público Federal, seria uma forma de viabilizar a participação das pessoas atingidas; 3) a possibilidade de asfaltamento da estrada que liga Barra Longa à Ponte Nova; 4) a possibilidade de pagamento da contratação de assessoria técnica independente aos atingidos do Desastre da Samarco, nos moldes já existentes para os moradores de Mariana.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARIANA/MG

2. ESTATÍSTICAS E LINHA DO TEMPO DAS AÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO RELACIONADAS À DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS EM MARIANA

2.1. Tabelas

TABELA 1 – DIREITOS ASSEGURADOS POR AÇÕES JUDICIAIS OU MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS		
Direito	Processo judicial ou medida extrajudicial que assegurou o direito	Volume ou estimativa de famílias ou pessoas beneficiadas
Casas alugadas pela empresa, destinadas às famílias que ficaram desabrigadas [prazo: até o reassentamento definitivo]	(a) Recomendação n. 10/2015 da 2ª Promotoria de Justiça de Mariana (b) Homologado na Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	285 imóveis
Recebimento de auxílio financeiro mensal no valor de um salário mínimo + 20% de salário mínimo por dependente + o valor de uma cesta básica do Dieese para pessoas que perderam renda [prazo: pactuado por um ano, a partir da homologação no dia 23-12-2015]	(a) Recomendação n. 10/2015 da 2ª Promotoria de Justiça de Mariana (b) Homologado na Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	315 + 15 + 15 (345 cartões) ¹¹
Antecipação de indenização no valor de R\$20.000,00 [R\$10.000,00 dedutíveis + R\$10.000,00 não dedutíveis, para proprietários de imóvel edificado com uso habitual]	Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	277 + 13 (290) ¹² famílias

¹¹ O "+15" refere-se às famílias atingidas que tiveram seu direito reconhecido após o Ministério Público ajuizar Ação de Cumprimento de Sentença (processo n. 0031318-69.2016), conforme audiência realizada no dia 10-10-2016. Logo, o valor entre parênteses representa o total, ou seja, foram distribuídos 330 cartões para as famílias atingidas.

¹² O "+13" refere-se às famílias atingidas que tiveram seu direito reconhecido após o Ministério Público ajuizar Ação de Cumprimento de Sentença (processo n. 0031318-69.2016), conforme audiências realizadas nos dias 14-09-2016 e 10-10-2016.

Figura 23: Tabela das Estatísticas e linha do tempo das ações do Ministério Público relacionados à defesa dos direitos humanos em Mariana

Fonte: Relatório Institucional - O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil (2016)

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARIANA/MG

Antecipação de indenização no valor de <u>R\$10.000,00</u> [proprietários de imóvel edificado sem caráter de uso habitual]	Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	15 + 19 (34) ¹³ famílias
Ressarcimento de aluguel para os atingidos que preferiram não receber casa alugada	Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	17 + 7 (24) ¹⁴ famílias
Antecipação de indenização no valor de <u>R\$100.000,00</u> para parentes das <u>peças falecidas no desastre</u> ¹⁵	Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	19 famílias [parentes dos falecidos no desastre]
Antecipação de indenização em razão da perda ou destruição de veículos	Ação Civil Pública n. 0400.15.004335-6	59 + 5 (64) ¹⁶ pessoas
Servidores e professores de Bento Rodrigues com <u>direito a transporte e/ou vale-transporte</u> pagos pela Samarco	Ação Civil Pública n. 0400.16.001951-1	20 [professores e servidores públicos municipais]
Direito ao <u>ressarcimento da diferença nas contas de energia elétrica</u> , retroativo a novembro de 2015, até o reassentamento definitivo	Ação Civil Pública n. 0400.16.003023-7	309 famílias
Distribuição das <u>doações em dinheiro</u> arrecadadas pela Prefeitura de Mariana	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta – 2 etapas de distribuição	361 famílias [cada família recebeu R\$ 3.139,84]
Distribuição das <u>doações em dinheiro</u> arrecadadas pela Arquidiocese de Mariana	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta Preliminar	Decidiu-se que os recursos devem beneficiar os 05 municípios da área da Arquidiocese de Mariana. Serão apresentados projetos. O primeiro projeto aprovado é o jornal "A Sirene", órgão de divulgação dos atingidos.
Direito à <u>assistência técnica</u> de confiança dos atingidos	Ação Civil Pública, n. 0034734-45.2016.8.13.0400 (Incidental)	Toda a comunidade atingida de Mariana ¹⁷
<u>Anulação de contratos de</u>	Ação Civil Pública n. 0034197-	60 proprietários de animais

¹³ O "+ 17" refere-se às famílias atingidas que tiveram seu direito reconhecido na Ação de Cumprimento de Sentença (processo n. 0031318-69.2016), conforme audiências dos dias 14-09-2016 e 10-10-2016.

¹⁴ O "+7" refere-se às famílias atingidas que tiveram seu direito reconhecido após o Ministério Público ajuizar Ação de Cumprimento de Sentença (processo n. 0031318-69.2016), conforme audiências dos dias 14-09-2016 e 10-10-2016.

¹⁵ Note que essa é só uma parcela da indenização devida; as famílias interessadas entraram com ações individuais para complementação.

¹⁶ O "+5" refere-se aos atingidos que tiveram seu direito reconhecido na Ação de Cumprimento de Sentença n. 0031318-69.2016, conforme audiências dos dias 14-09-2016 e 10-10-2016.

¹⁷ A assistência técnica tem o valor global de 9,5 milhões de reais. Já foram liberados 3,5 milhões para implementação da equipe que auxiliará os atingidos.

2ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARIANA/MG

<u>compra e venda de animais e, consequentemente, compra e venda de acordo com critérios justos e de mercado</u>	49.2016	
<u>Atendimento Psicossocial</u>	Recomendações e ofícios	293 famílias atendidas (991 pessoas)
<u>Baixa nos veículos destruídos</u>	Recomendação n. 09/2016	64

Figura 24: Tabela das Estatísticas e linha do tempo das ações do Ministério Público relacionados à defesa dos direitos humanos em Mariana

Fonte: Relatório Institucional - O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil (2016)

Em 30 de junho de 2016, ocorreu a apresentação formal da Cáritas Brasileira aos atingidos de Mariana e à Samarco como entidade responsável pelo “apoio aos atingidos no processo de indenização e no projeto de reconstrução das comunidades destruídas” (MPMG 2016: 21)⁴⁰. A contratação de uma assessoria técnica para as pessoas atingidas, no município de Mariana, foi viabilizada pelos 300 milhões de reais bloqueados pelo MPMG das contas da Samarco. O Ministério Público designou 9,5 milhões para a contratação da Cáritas, com aportes graduais da verba conforme a entrega de produtos pela entidade. O primeiro recurso, no valor de 500 mil reais destinados ao financiamento da assistência técnica, só foi liberado no dia 14 de setembro de 2016, dez meses após o rompimento da barragem de Fundão. Segundo o MPMG, tratou-se de medida inédita. Não se tem notícia de que empresas responsáveis por desastres dessa natureza tenham

⁴⁰ A Cáritas Brasileira é uma entidade sem fins lucrativos com atuação em defesa dos Direitos Humanos.

A Cáritas Brasileira foi fundada em 12 de novembro de 1956. É uma das 170 organizações-membro da Cáritas Internacional. Sua origem está na ação mobilizadora de Dom Helder Câmara, então Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). As orientações do Concílio Vaticano II marcaram a ação da Cáritas que, desde então, vive sob os valores da pastoralidade transformadora. A Cáritas é um organismo da CNBB e possui uma rede com 187 entidades-membro, 12 regionais e 5 articulações (Caritas 2023).

custeado assistentes técnicos aos atingidos de rompimento de barragem. “Logo, com esses profissionais, será possível equilibrar a lide entre os direitos dos atingidos e os interesses das empresas” (MPMG 2016: 47)

Segundo Zucarelli (2018), a chegada da Cáritas Brasileira trouxe outra dinâmica no planejamento dos atingidos: em suas reuniões conjuntas com a assessoria técnica, nas formulações de demandas, nas atuações de cobrança dos direitos vilipendiados, nas novas estratégias de construção de dados, na formatação da participação e na produção de documentos. Para o autor, foi interessante a comparação entre as reuniões anteriores, sem a Caritas, e as reuniões em que atuou a assessoria técnica. Pois antes:

os atingidos iam para as audiências no Fórum sem uma instrução prévia do formato das negociações, sem um planejamento e sem um preparo organizacional de como se comportar, os momentos permitidos para manifestação, a maneira de construir os argumentos e possíveis estratégias para que a juíza pudesse compreender adequadamente o direito que estava sendo vilipendiado. A partir da assessoria técnica da Cáritas atuando junto aos atingidos no momento das audiências, importantes avanços ocorreram nesses quesitos (Zucarelli 2018: 169).

Portanto, os atingidos pelo Desastre da Samarco, residentes no município de Mariana, foram os primeiros a serem assistidos tecnicamente por um grupo de profissionais capacitados a elaborarem laudos e orientações visando às reparações, às indenizações e à participação social em vários processos, mas, principalmente, na reconstrução das comunidades afetadas. Para os promotores de justiça do MPMG, “a assessoria técnica, concebida em Mariana, tornou-se um paradigma para que outras comunidades possam ter direito à participação qualificada nos processos de reparação de seus direitos” (Meneghin & Silva 2018: 202).

Neste item foram mapeadas algumas medidas judiciais e extrajudiciais, propostas pelo MPMG, em defesa dos direitos humanos visando a “resguardar o bem-estar e a dignidade dos atingidos” (MPMG 2016: 2) por meio da Comarca de Mariana. A relevância de tal mapeamento é que as atividades que aí se destacaram, serviram de base para as ações da instituição na bacia do Rio Doce, e foram instituídas nos documentos analisados nesta tese. Nas palavras de um dos promotores da comarca de Mariana:

o aprendizado que fica aos membros do Ministério Público de Minas Gerais que atuaram e/ou atuam no processo de reparação é que não se pode atuar por um grupo, pelos atingidos, para a comunidade. É necessário que se atue com a comunidade, com os movimentos sociais, com os atingidos e com os demais atores sociais que puderem se aliar na busca por resultados que sejam adequados e justos em cada contexto, sempre compartilhando da perspectiva daqueles que sofreram a violação Meneghin & Silva 2018: 205).

Utilizando o relatório de 2016 do MPMG, chamo atenção para cinco ações descritas, que resumem a atuação da instituição no município de Mariana/MG. a) Processos coletivos ajuizados pelo Ministério Público. Não houve ênfase em ações individuais na Comarca de Mariana, o intuito foi atender às demandas coletivas; b) Participação dos atingidos no processo decisório junto ao Ministério. Segundo o relatório do Ministério Público, “todos os processos ajuizados levam em consideração as manifestações dos atingidos e, em todas as audiências, os representantes participam ativamente dos acordos formulados”; c) Foram criados, por iniciativa do Ministério Público, auxílios financeiros provisórios até a indenização definitiva; d) Assistência técnica aos atingidos em colaboração com o Ministério Público com o custo total de nove milhões e quinhentos mil reais e previsão de atuação por 04 anos; e) A classificação ampla de atingido, sem expressões como “atingido direto” e “atingido indireto”. Segundo o relatório, “O cerne da questão é constatar o direito lesado pelo desastre e repará-lo integralmente, independentemente da natureza desse direito, que pode ser, p. ex., exclusivamente moral” (MPMG 2016:). A tabela abaixo demonstra, em números, a quantidade de ações realizadas pela Comarca de Mariana.

Ações judiciais propostas (total)	12
Ações judiciais tendo como ré a Samarco	09
Ações judiciais sem a Samarco como ré	03
Ofícios expedidos	65
Reuniões com a Comissão dos Atingidos	33
Reuniões com ata	25
Assembleias dos atingidos	15
Termos de declaração (depoimentos)	108
Atendimentos na 2ª Promotoria	279
Recomendações	9
Visitas <i>in loco</i>²⁴	23

Figura 25: Tabela das Linhas gerais da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na Comarca de Mariana relacionadas a defesa dos direitos humanos em decorrência do rompimento da barragem da Samarco

3.2. Assessoria Técnica Independente: um novo instrumento no arranjo das tecnologias sociais de governança

Considerando a complexidade do processo do desastre do Fundão, relembro aqui que após a assinatura do TTAC, as críticas começaram a proliferar, tendo sido questionado, principalmente, pelas pessoas atingidas, movimentos sociais, pesquisadores e instituições públicas. Entre os problemas do que ficou sendo chamado de “Acordão”, foi apontado: a falta de participação dos atingidos, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração dos termos acordados; a inexistência de estudos abrangentes que dimensionassem os danos e prejuízos ocasionados; e o fato de que as mineradoras assumiriam a iniciativa e o controle sobre os processos de reconhecimento das perdas sofridas pelos atingidos e sobre a definição das políticas reparatórias.

O Ministério Público ajuizou uma Ação Civil Pública contra as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton, além de diversos órgãos públicos. Nessa ACP, dentre outras providências, foi solicitada impugnação do acordo entendendo que o mesmo:

não tutela de forma integral, adequada e suficiente os direitos coletivos afetados, violando preceitos constitucionais como os princípios democrático e do poluidor-pagador, uma vez que: i) houve ausência de participação efetiva dos atingidos nas negociações, violando a lógica do devido processo legal coletivo; ii) houve limitação de aportes de recursos por parte das empresas para a adoção de medidas reparatórias e compensatórias; iii) concedeu-se injustificadamente tratamento beneficiado à VALE e à BHP, vulnerando a garantia de responsabilização solidária; iv) desconsiderou-se a responsabilidade solidária do Poder Público para a reparação do dano; v) não foram estabelecidos mecanismos jurídicos capazes de garantir a efetividade do cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas, o que transformou o ajustamento em algo próximo de uma carta de boas intenções. Ademais, os programas socioeconômicos e socioambientais revelam severas inconsistências técnicas e preveem prazos extremamente estendidos para sua implementação, sem que haja respaldo científico que indique a necessidade de tamanha dilação temporal (MPF 2016 115-116).

A postura assumida pelo Ministério Público, no contexto do desastre, foi bastante crítica à atuação da União e dos Estados e à falta de diálogo institucional com promotores,

procuradores, defensores públicos e com representantes da sociedade. Mais atento às questões que estavam sendo colocadas pelos atingidos e outros atores sociais envolvidos no caso, o Ministério Público propôs às empresas um Termo de Acordo Preliminar (TAP), firmado em janeiro de 2017 entre MPF, Samarco, Vale e BHP Billiton. No TAP, as empresas se comprometeram a reservar R\$2,2 bilhões como garantia de custeio para o cumprimento da reparação. Além disso, o TAP previu a contratação de organizações para realizarem perícias, assessoria e assistência técnica ao Ministério Público Federal, por meio de realização de diagnóstico de todos os danos socioambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão; diagnóstico de todos os danos socioeconômicos causados pelo rompimento da barragem de Fundão; avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica acordados no TTAC; e coordenação dos trabalhos e consultoria ao MPF. O documento estabeleceu que “caberá às Empresas o custeio integral das atividades a serem realizadas pelos *experts* na forma como definidas neste Termo” (MPF *et al* 2017: 2), e que as organizações contratadas para prestar serviço ao Ministério Público deverão realizar seus trabalhos “segundo a melhor técnica e em cumprimento aos deveres de legalidade, moralidade, independência técnica e responsabilidade perante o MPF” (MPF *et al* 2017: 4).

Posteriormente, em novembro de 2017, foi assinado um Aditivo ao TAP. O Aditivo foi feito porque o TAP não obteve homologação total. Nesse novo documento, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) tornou-se parte do TAP, ao lado do MPF. A principal mudança foi a determinação de contratação de Assessorias Técnicas Independentes (ATIs) aos atingidos de toda a Bacia do Rio Doce. O intuito da assessoria, segundo o documento, é prestar auxílio às pessoas, famílias, grupos sociais e comunidades atingidas para: a) viabilizar, por meio do suporte e apoio necessários, a participação ampla e informada ao longo de todo o processo relativo ao diagnóstico socioeconômico e às reparações integrais de seus direitos; b) assessorar tecnicamente e mobilizar as comunidades atingidas nas ações voltadas à reparação integral, em curso ou que venham a ser realizadas; c) obter acesso às informações de seu interesse, no tempo e modo devidos; d) emitir pareceres técnicos quanto à identificação dos danos, com o respectivo detalhamento, e dos pleitos dos atingidos, com vistas à elaboração do diagnóstico socioeconômico; e) e oferecer formação em direitos humanos para os representantes das comunidades atingidas.

A assessoria técnica vem sendo reivindicada por atingidos, movimentos sociais, pesquisadores e instituições de justiça como um instrumento fundamental para que as

comunidades atingidas por grandes empreendimentos possam acessar seus direitos. A Assessoria Técnica Independente é um marco importante desse processo que ocorreu por meio de disputas e acordos documentais. Custeada pelas empresas causadoras dos danos e escolhida pelas comunidades atingidas, dentre as entidades e equipes que preenchem os requisitos, é uma tecnologia social escolhida para o tratamento dos desastres de mineração. A intenção é disponibilizar aos atingidos uma equipe técnica multidisciplinar para assessorá-los durante o processo de reparação.

Esse modelo de Assessoria Técnica Independente para o tratamento de desastres e conflitos ambientais vem sendo mobilizado em casos como o dos desastres da Samarco, no rio Doce; da Vale, na bacia do rio Paraopeba; e em conflitos em torno da mineração nos municípios de Conceição do Mato Dentro/MG e Itatiaiuçu/MG. Sendo que em todos esses casos, o MPMG tem sido o principal ator para a viabilização das assessorias técnicas aos atingidos⁴¹. Para o MPMG, o papel da assessoria técnica independente é garantir, por meio de ferramentas e metodologias participativas, que as comunidades tenham uma compreensão adequada dos documentos, propostas e procedimentos relacionados a conflitos ambientais e/ou desastre, e contem com o apoio de técnicos da sua confiança para construção de programas e ações que contemplem as suas reivindicações. Segundo Cunha Oliveira (2022), a consolidação da assessoria enquanto um direito assegurado pela Lei nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021, que institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB), em Minas Gerais, expressa um dos desdobramentos desse processo

⁴¹ Na nota técnica Assessoria Técnica Independente e escolhida pelos atingidos - empreendimento Minas-Rio/Anglo American pode-se observar uma tentativa de sistematização por parte do MPMG sobre a importância de contratação de uma entidade técnica para assessorar os atingidos. “Uma Assessoria Técnica multidisciplinar destina-se a informar tecnicamente os membros da comunidade, realizando a “tradução” de termos e informações técnicas em linguagem adequada às características socioculturais locais, de forma ampla e qualificada, colaborando com o desenvolvimento de processos participativos na comunidade, permitindo a simetria técnica e compensando a hipossuficiência das pessoas atingidas. Nesse passo, a Assessoria Técnica tem por objetivo, portanto, possibilitar a construção da efetiva participação das comunidades nos processos decisórios, auxiliando, inclusive, na compreensão de como devem ser reparados os danos eventualmente sofridos. Por outro lado, o papel de uma Assessoria Técnica multidisciplinar não se restringe apenas em “traduzir” conhecimento técnico para as comunidades, mas também em identificar, valorizar e agregar os conhecimentos e saberes próprios dessas comunidades nos planos, projetos e peças técnicas que lhes são afetos. Assim, busca-se garantir que a formulação, o planejamento e a execução de ações e programas contemplem e reflitam os modos de vida próprios das comunidades destinatárias, trazendo-os para o centro dos processos decisórios, numa espécie de “tradução inversa” para a esfera técnica. Em outras palavras, a prestação de assessoria técnica não é mera transferência do conhecimento técnico ou científico às comunidades e, sim, um processo dialógico em que os conhecimentos e saberes produzidos e experienciados pelas comunidades nas suas práticas sociais e vivências cotidianas sejam agregados e incorporados à esfera e ao discurso técnico (CIMOS 2017: 14)”.

que vem sendo marcado por intensas disputas sobre os significados, as atribuições, objetivos e pelo controle, propriamente dito, sobre o papel da assessoria técnica.

Portanto, entre as principais medidas institucionais adotadas para o tratamento do desastre ocorreu a implementação da ATI aos atingidos. A assessoria técnica tem importância no papel atribuído ao conhecimento técnico nos conflitos socioambientais⁴², e se estabeleceu, nesse caso, como uma forma de mobilização contra-hegemônica desse conhecimento em defesa dos direitos das comunidades atingidas por grandes empreendimentos. Segundo Cunha Oliveira (2022), a contratação de uma equipe de profissionais para assessorar as comunidades nos processos de reconhecimento das afetações e na organização de uma pauta de reivindicações para a reparação, desde o rompimento, vinha sendo defendida por movimentos sociais, pesquisadores e atingidos como uma medida importante para a garantia de direitos. O papel relevante que o conhecimento técnico assume nos conflitos socioambientais leva à organização de estratégias para fazer valer esse saber e fortalecer as resistências à violência da mineração e à luta por uma reparação mais justa.

O modelo de Assessoria Técnica escolhida pelos atingidos e paga pelas empresas causadoras dos danos é apontado pelo MPMG como um novo paradigma, uma inovação no sistema de Justiça para o tratamento de desastres e conflitos envolvendo a mineração. As assessorias pretendiam instituir o que os promotores de justiça interpretaram como “a construção de consenso emancipador como objetivo imediato”. Segundo eles:

essa perspectiva emancipatória só pode ser garantida, sobretudo em contexto de conflitos socioambientais com alto nível de complexidade, protagonizados por empresas e atingidos moradores de comunidades rurais, se a ação coletiva no campo sociopolítico, somada a atuação institucional, for eficiente para diminuir a assimetria que existe entre os responsáveis pela violação e as vítimas (...) A atuação do Ministério Público, nesse contexto, deve incluir estratégias para diminuir essa disparidade de forças para que o acesso à justiça seja garantido de modo efetivo (Meneghin & Silva 2108: 186).

⁴² Para Foucault (1979), as proposições técnico-científicas aceitáveis como verdadeiras fazem parte de um regime de poder; e assim se fazem legítimas por meio de procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade, e segundo os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos. Assim, podemos afirmar que a técnica opera no mundo dos valores e da moralidade. Ela não é exterior ao mundo dos julgamentos de valor, tem uma dimensão moral, isto é, uma afirmação de como o mundo deve ser: relação meio e fins, racionalidade quantitativa e recusa da subjetividade.

Portanto, a instituição das ATIs representa, não apenas uma nova forma de custeio das ações das entidades que prestam o assessoramento às comunidades atingidas, mas também um novo instrumento no arranjo das tecnologias sociais de governança defendido por atores como o Ministério Público. As práticas neoliberais, apontadas como desenvolvimento sustentável, são apresentadas como uma tentativa de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente; pela busca de cooperação entre diferentes grupos sociais em torno da conciliação; pela priorização de medidas para prevenir os problemas ambientais; e pela confiança no desenvolvimento científico e tecnológico como principal estratégia para solucionar os danos ambientais. Assim, a assessoria, enquanto uma nova tecnologia social para o tratamento dos desastres e conflitos relacionados à mineração, remete a um contexto paradigmático da modernidade, em que o saber técnico-científico assume um papel destacado no modo de vida e nas formas de luta da sociedade contemporânea. O Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) e seu Termo Aditivo reforçam o valor atribuído ao conhecimento técnico-científico no contexto do desastre, estabelecendo cada vez mais a necessidade da contratação de peritos para elaboração de relatórios, estudos, pareceres técnicos e assessores para acompanhamento da reparação.

Para os promotores de justiça do MPMG, a assessoria técnica é “imprescindível para garantir uma participação qualificada, informada e eficiente dos atingidos” (Meneghin & Silva 2108: 194). De acordo com a instituição, a atuação das organizações se dá, principalmente, na mobilização social, no acesso à Informação, na efetivação de direitos e no cadastramento dos atingidos. A mobilização social significa potencializar a participação dos atingidos em diversas ocasiões, fornecendo transporte e organizando a comunidade nas assembleias e nas audiências judiciais. No tocante à informação, os assessores técnicos devem criar grupos de base, promovendo reuniões periódicas com diversos atingidos que não fazem parte das comissões para divulgar e debater todos os aspectos das reparações de seus direitos. Além disso, os assessores técnicos atendem os atingidos e fazem constantes divulgações por meio de *folderes*, e-mails e demais formas de comunicação, para ampliar a informação para toda a comunidade. Em relação ao cadastramento, a assessoria técnica deve criar instrumentos de participação em sua elaboração incluindo a escolha e determinação dos métodos, conceito, critérios e instrumentos a serem adotados, além da definição do tipo de conhecimento que se quer

gerar, dos acordos que se pretende atingir e do planejamento das ações decorrentes. De acordo com os promotores:

sem a participação do atingidos em todas as etapas, o processo de cadastramento pode redundar em ocultação de dados em perda de direitos. Para a justa reparação aos atingidos é necessária, portanto, a compreensão de suas perspectivas acerca dos acontecimentos, das suas perdas, do que entendem por ‘bens’, o compartilhamento das decisões sobre formas e medidas de reparação adequadas (Meneghin & Silva 2108: 201).

No TAC Governança não há uma definição de quem é o ‘atingido’ e nem uma definição de quem é o público que participa das diferentes instâncias definidas pelo novo acordo. A definição de impactado, que foi utilizada no TTAC, é desconsiderada, pois o que passa a vigorar é uma categoria de atingido a ser vivenciada e construída junto às assessorias técnicas dentro da lógica de cada comissão local. A ideia é instituir outras referências que reconheçam as complexidades e especificidades socioculturais das pessoas afetadas. A proposta do TAC Governança é o reconhecimento de um universo mais amplo de pessoas atingidas, e dos graves impactos socioambientais provocados que foram subdimensionados no acordo anterior.

No contexto do desastre da Samarco, os conhecimentos e técnicas utilizados e desenvolvidos pela Fundação Renova estão vinculados não apenas aos interesses das suas mantenedoras, mas, sim, de todo o setor mineral. A ampliação do reconhecimento de direitos das comunidades e das responsabilidades das empresas influencia a viabilidade e lucratividade de outros empreendimentos. Assim, a obrigação de custear a assessoria técnica aos atingidos é um exemplo de como um direito conquistado no caso do desastre da Samarco repercute como uma nova demanda para as demais mineradoras. Portanto, práticas neoliberais articulam ideias, sob as quais se formaram grandes consensos internacionais, sob o argumento de equilibrar o crescimento econômico, a exploração ambiental e a justiça social. Logo, governos, pesquisadores, organizações financeiras e empresas multinacionais busariam desenvolver formas para a incorporação da agenda global do desenvolvimento, a exemplo da noção de Responsabilidade Social Empresarial.

Entendendo o Estado como um dispositivo ideológico que se legitima instituindo poder (Abrams 1998) e detendo o discurso legítimo da verdade (Foucault 1999), podemos afirmar que o processo de produzir, construir e atualizar Estado é um “campo de poder”

(Bourdieu 1996: 100) que se atualiza de forma singular a cada processo. Um campo de poder no qual “os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução” (Bourdieu 1996: 100). Práticas neoliberais buscam estabelecer consentimento e prevenção de riscos para que não haja ameaça à segurança de seus empreendimentos. No entanto, uma vez ocorrido o desastre, o intuito é reverter a situação de uma empresa criminosa para uma empresa que possui responsabilidade social. Assim, as empresas se posicionam, ao mesmo tempo, como representantes do interesse público, legitimando a privatização das responsabilidades do Estado, e como agentes ético-morais, pautando o debate sobre o que constituem as boas práticas de governança corporativa (Svampa 2012).

A Responsabilidade Social Empresarial é promovida pelas grandes corporações e possui dois pontos chave: o primeiro afirma que as corporações são protagonistas na economia globalizada, o segundo estabelece que as corporações devem assumir a responsabilidade para solucionar os conflitos com populações locais em relação aos impactos sociais, ambientais e econômicos, e os riscos gerados por suas atividades econômicas (Svampa 2012). Portanto, o discurso dominante neoliberal articula os três eixos: desenvolvimento sustentável, responsabilidade social empresarial e governança visando a legitimar os projetos econômicos extrativistas. A responsabilidade social empresarial está ligada ao conceito de governança como um dispositivo de resolução de conflito com múltiplos atores, e que esta estrutura promove a crença de que há uma relação simétrica entre as partes envolvidas, sendo que muitas vezes as comunidades são denominadas de “partes interessadas” - e não atores sociais em conflito com a mineradora - e, que por isso, são consultadas, informadas e beneficiadas pelos programas e políticas da empresa. Entre as técnicas de gestão e planejamento estratégico, há uma denominada “metodologias de stakeholders” que, segundo Bronz (2016), é traduzida no mundo empresarial como partes interessadas e faz parte da linguagem empresarial da responsabilidade social para se referir ao conjunto de atores pelos quais as empresas são consideradas responsáveis. Segundo a autora, “As abordagens [de stakeholders] combinam teoria e prática, estudos diagnósticos e prognósticos com atividades participativas e métodos de interação controlada, utilizados para identificar, selecionar e excluir os atores que serão considerados relevantes para a ação das empresas e, conseqüentemente, classificados nos processos de licenciamento ambiental. Cada uma

destas vertentes fornece subsídios ao planejamento e à aplicação do que se difundiu chamar no meio empresarial de relacionamento com as comunidades” (Bronz 2016: 195).

O estabelecimento da Fundação Renova e o financiamento das Assessorias Técnicas Independentes são exemplos dessas ‘boas práticas’ de governança corporativa instituídas como tecnologias sociais de gestão do desastre que asseguram o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução. São mecanismos de governança portadores de valores e as suas escolhas não se restringem meramente a questões técnicas. Assim, as medidas negociadas são consequência de interesses, possibilidades, atores envolvidos, comportamentos, recursos disponíveis e formas de utilização. Se, como aponta Zhouri (2005), os preceitos da adequação ambiental – nos quais os problemas socioambientais são passíveis de solução por medidas compensatórias e mitigadoras, e por meio da resolução negociada de conflitos -, se tornaram um verdadeiro paradigma; podemos afirmar que, no caso do desastre da Samarco, a criação da Fundação Renova e a instituição de Assessorias Técnicas Independentes inauguram um novo paradigma dentro dos acordos documentais surgidos das negociações no campo socioambiental. Um novo modelo que orienta as relações entre governantes e governados por meio de dispositivos que incluem elementos técnicos, componentes sociais, relações de poder e conflitos políticos.

3.3. TAC Governança e as mudanças institucionais

O desastre da Samarco é marcado pela busca de conciliação de conflitos por meio de negociações. Essas culminaram em acordos feitos em âmbito judicial e na criação de uma Fundação que passou a ser responsável pela reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão. O TAC Governança propôs transformações nos mecanismos de participação, de avaliação e de decisão e reconheceu a Fundação estabelecida a partir do TTAC. Segundo o documento, os objetivos do TAC Governança são: a) incrementar a participação efetiva das pessoas atingidas na execução e monitoramento dos programas e ações previstos no TTAC e neste acordo; b) fortalecer a atuação conjunta e articulada das esferas de Governo na proteção dos direitos das pessoas atingidas; c) implementar mecanismos de transparência na difusão de informações acerca das ações de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de

Fundão; d) facilitar o amplo acesso, de modo adequado, à informação com o estabelecimento de canais de diálogo entre o poder público, as empresas, a fundação, a sociedade e as pessoas atingidas; e) aprimorar o sistema de governança participativo, de maneira a respeitar a centralidade das pessoas atingidas como eixo norteador das atividades a serem adotadas para a reparação integral dos danos; e f) estabelecer um processo de negociação visando à eventual repactuação dos Programas⁴³.

O TAC Governança modificou tanto instâncias internas quanto externas à Fundação Renova. Foram incluídas as três instâncias externas: Comissões Locais, Câmaras Regionais e Fórum de Observadores.

Assim, para incluir a lógica participativa, ligada à proposta do Ministério Público e da Defensoria Pública, de acompanhamento das comunidades atingidas de forma institucionalizada no debate sobre as ações de mitigação, compensação e reparação do desastre se estabeleceram modificações na composição das instâncias criadas pelo TTAC e, ainda, novos elementos foram incluídos na estrutura existente. Em relação às instâncias externas, o intuito é o controle, pelas pessoas atingidas, da implantação dos programas desenvolvidos pela Fundação Renova. Em linhas gerais, as mudanças na estrutura existente pretenderam criar um sistema de comissões de atingidos amparado em assessorias técnicas e em um Fórum de Observadores.

As Câmaras Regionais e as Comissões Locais devem ter acesso às informações relativas aos programas para fazer críticas, propostas e sugestões. Cada Comissão Local contará com uma Assessoria Técnica para realizar as tarefas de controle, participação,

⁴³ O processo de repactuação deverá considerar as oito premissas do TACG: 1 - reparação integral dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão conforme exigida pela legislação brasileira; 2 - a consideração das propostas encaminhadas pelas Comissões Locais e/ou pelas CÂMARAS REGIONAIS; 3 - a adoção, como base, mas não exclusivamente, dos Programas definidos no TTAC para fins de repactuação; 4 - a consideração dos resultados de eventuais audiências públicas, nos termos do TAP e do ADITIVO AO TAP; 5 - as cláusulas relativas aos Programas voltados para as comunidades indígenas e demais comunidades tradicionais dependerão das consultas prévias, livres e informadas; 6 - os diagnósticos e estudos realizados pelos *experts* do Ministério Público, os quais não estarão vinculados às EMPRESAS, e que poderão, além de outros elementos, servir de base técnica para eventual proposta do MINISTÉRIO PÚBLICO de discussão e reformulação dos PROGRAMAS, inclusive no âmbito das CÂMARAS TEMÁTICAS; 7 - os diagnósticos e estudos realizados pelos *EXPERTS DAS EMPRESAS*, os quais não estarão vinculados ao Ministério Público e ao CIF, e que poderão servir de base técnica para as EMPRESAS, inclusive no âmbito das CÂMARAS TEMÁTICAS; e 8 - a proposta de repactuação ser tecnicamente fundamentada, considerando o dever das empresas de reparação integral dos danos causados, pelo rompimento da barragem de Fundão, à legislação brasileira, à segurança jurídica, ao desenvolvimento dos Programas e às medidas implementadas pela Fundação até então.

interlocução, acesso às informações e emissão de pareceres técnicos. Já o Fórum de Observadores funciona como uma segunda instância de participação, na qual pessoas indicadas pelas Comissões Locais poderão dialogar com grupos de acadêmicos e de movimentos sociais para construir avaliações tanto em relação aos programas, quanto à atuação do grupo de *experts* contratados pelo Ministério Público.

Quanto às instâncias internas da Fundação Renova, o TAC Governança apresentou mudanças no Conselho de Curadores e no Conselho Consultivo, além de criar as Câmaras Técnicas. Assim, o Capítulo VIII determina que “o CIF instituirá as Câmaras Técnicas e disporá sobre sua competência, coordenação, programas afetos e a forma de funcionamento” (MPF *et al* 2018: 15). Essas são órgãos técnico-consultivos instituídos para auxiliar o CIF no desempenho da sua finalidade de orientar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução, com base em critérios técnicos e orçamentários de Programas, Projetos e Ações impostas pelo TTAC e pelo TACG. Além disso, a Defensoria Pública e o Ministério Público indicarão, cada um, um membro titular e um membro suplente, e as pessoas atingidas indicarão dois membros titulares e dois membros suplentes para atuação em cada uma das Câmaras Técnicas. O Capítulo IX discorre sobre a ‘Estrutura Interna da Fundação Renova’ e define a composição do Conselho de Curadores da Fundação, que passará a ser integrado por nove membros: dois membros indicados pela articulação das Câmaras Regionais dentre os atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão ou técnicos por eles escolhidos; um membro indicado pelo CIF; e seis membros indicados pelas empresas. Já o Conselho Consultivo da Fundação passará a ser composto por dezenove membros, da seguinte forma: quatro representantes indicados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Doce - CBH-Doce; sete pessoas atingidas; dois representantes de organizações não governamentais; três representantes de instituições acadêmicas; dois representantes de entidades atuantes na área de Direitos Humanos; um representante de entidades atuantes na área de Desenvolvimento Econômico. Logo, de acordo com a nova composição das instâncias, três pessoas atingidas passaram a compor o Comitê Interfederativo, duas passaram a integrar o Conselho de Curadores da Fundação Renova e sete passaram a fazer parte do Conselho Consultivo da Fundação, representando um universo bem diverso de atingidos da bacia do Rio Doce.

O capítulo X determina que a ‘Auditoria Externa Independente’ exercerá o acompanhamento das atividades, tanto de natureza contábil e financeira, quanto finalística, da Fundação, dos Programas e de seus desdobramentos, constantes do TTAC

e do TACG, segundo indicadores de eficácia e efetividade, e dará publicidade às informações obtidas nos relatórios produzidos

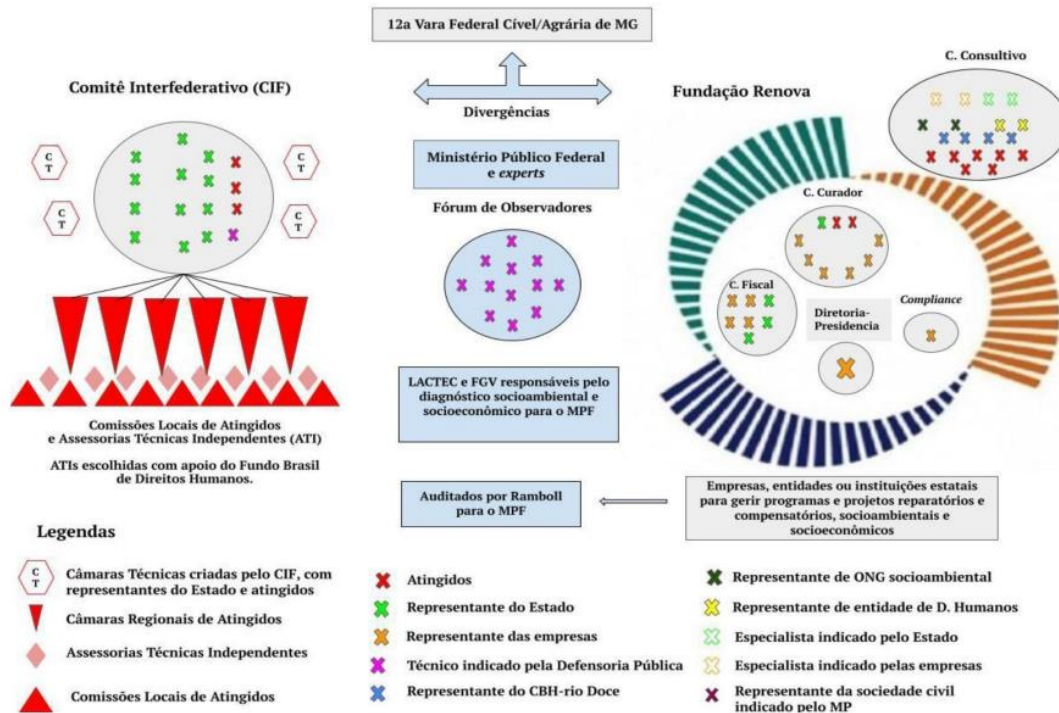


Figura 26: Esquema ilustrativo Sistema de governança previsto no TAC Governança, agosto de 2018⁴⁴

Fonte: Reproduzido de Melendi & Lopo (2021: 227)

Portanto, as instâncias internas da Fundação se tornaram: Conselho Curador, Conselho Consultivo e Diretoria Executiva. Já as instâncias externas são: Comitê Interfederativo, Painel de Especialistas e Auditoria Externa Independente. Dentre as instâncias externas, o painel de especialistas apenas deve emitir opiniões técnicas, já os outros três acompanham, monitoram e fiscalizam. Além dessas, há as instâncias externas com foco na participação, mobilização e acesso à informação das pessoas atingidas: Comissões Locais, Câmaras Regionais, Fórum de Observadores, Assessorias Técnicas e Experts do Ministério Público.

⁴⁴ Importante pontuar que este sistema de governança construído para a bacia, de forma conjunta, interage em cada território com uma variedade de outras medidas estatais tanto complementares quanto contraditórias.

Instâncias Internas da Fundação	
Espaço	Função
Conselho Curador	Propor e aprovar programas planos e projetos propostos pela Diretoria Executiva.
Conselho Consultivo	Opinar sobre planos, programas e projetos.
Diretoria Executiva	Organizar reunião entre os membros da Diretoria Executiva, representantes das Comissões Locais e membros do Conselho Curador para prestar informações sobre os trabalhos da Fundação, esclarecer dúvidas, e ouvir reclamações.
Instâncias Externas da Fundação	
Comitê Interfederativo – CIF	Avaliar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a elaboração e a execução dos programas.
Painel de especialistas	Avaliar controvérsias entre CIF e Fundação Renova.
Auditoria Externa Independente	Analisar e validar cumprimento de metas dos programas, auditar execução das ações.
Comissões Locais	Fazer propostas, críticas e sugestões ao CIF e as Comissões regionais.

Câmaras Regionais	Constituir fóruns de discussão, de organização participativa das pessoas atingidas e de interlocução e composição com a FUNDAÇÃO no intuito de propor mudanças nos Programas e nos Projetos.
Fórum de Observadores	Obter informação e produzir avaliações críticas ao MP e a DP.
Assessorias Técnicas	Construir conhecimento sobre o processo, engajamento e mobilização.
Experts do Ministério Público	Contratar e coordenar assessorias técnicas, dar suporte às comissões locais, acompanhar o diagnóstico socioeconômico.

Por fim, considero importante ressaltar que entre as alterações realizadas na estrutura de governança da Fundação Renova está a sua submissão ao controle do Ministério Público e da Defensoria Pública, que adquirem, por exemplo, poderes de veto em relação aos nomes que não tenham perfil adequado para compor o quadro da Fundação. Além disso, a cláusula sexta, prevista no capítulo III, estabelece que “será assegurado ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao poder público acesso irrestrito e adequado, na forma da lei, aos dados direta ou indiretamente produzidos pela fundação” (MPF *et al* 2018: 15).

Belo Horizonte/MG, 25 de junho de 2018

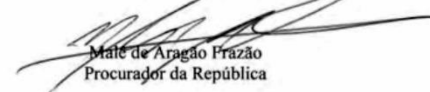
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:


José Aderção Leite Sampaio
Procurador da República


Paulo Henrique Camargos Trazzi
Procurador da República

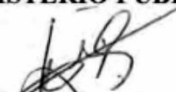

Edmundo Antônio Dias Netto
Procurador da República

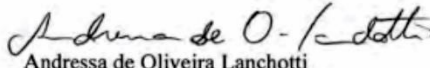

Helder Magno Silva
Procurador da República



Mate de Aragão Frazão
Procurador da República



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS:


Antônio Sérgio Tonet
Procurador Geral de Justiça


Andressa de Oliveira Lanchotti
Promotora de Justiça


André Sperling Prado
Promotor de Justiça

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO:

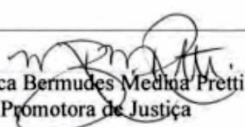

Mônica Bermudes Medeiros Pretti
Promotora de Justiça

Figura 27: Print da página de Assinaturas dos procuradores e promotores do Ministério Público no TAC Governança

Fonte Documento do TAC Governança

3.4. Sentidos da Participação Social no TAC Governança: inclusão, presença, controle social e representação

O caso de Desastre da Samarco possibilita perceber uma gestão do Ministério Público, marcada por procedimentos que visavam à participação social e à interação entre atores. O MP é uma instituição que representa os princípios e pressupostos de uma democracia participativa. Em Minas Gerais, a participação social foi instituída na Resolução CNMP74 nº 82, de 29 de fevereiro de 2012, que “dispõe sobre audiências públicas no âmbito do Ministério Público”. Segundo consta, as Audiências Públicas “são um mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público” no exercício de suas finalidades institucionais, sendo que a “participação popular” na condução dos interesses públicos garantiria o “princípio da eficiência” na defesa dos direitos difusos e coletivos (Ministério Público 2012: 32- 34). Logo, estes recursos pretenderam fomentar tecnologias participativas que visavam ao “diálogo”, à “interlocução” e à “mobilização social”.

A assinatura do Termo de Acordo Preliminar (TAP), em janeiro de 2017, e do seu Termo Aditivo, em novembro do mesmo ano, tendo o Ministério Público como protagonista, revelam uma tentativa das instituições signatárias de ajustar o modelo de governança visando à repactuação da reparação com o estabelecimento da participação social. Os procedimentos para essa repactuação foram acordados no TAC Governança, que propôs mudanças na formatação dos espaços de governança, instituindo e regulamentando a participação dos atingidos no Comitê Interfederativo, nas Câmaras Técnicas e nos Conselhos da Fundação Renova. Dessa maneira, as comissões locais de atingidos se tornaram instâncias de participação, enquanto as Assessorias Técnicas foram elencadas como seu principal apoio.

Como foi visto no primeiro capítulo, a independência organizacional do órgão possibilitaria defender a sociedade, resgatar a cidadania e integrar os excluídos. Estes princípios constituem a postura institucional a ser alcançada, por meio da participação e do diálogo – “contato aberto e direto entre a sociedade civil e o Ministério Público” (MPMG 2012: 35-37) – que, além de fortalecer o Estado Democrático de Direito e o exercício dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, asseguraria transparência e eficiência no exercício das finalidades institucionais. Como já ressaltou Mouzino (2007: 19), a demanda por independência e autonomia administrativa, frente a outros órgãos do

Estado, foi articulada, argumentando-se que “numa sociedade democrática, o Ministério Público deveria atender aos interesses da sociedade e não aos do Estado”.

Sujeitos são transformados em cidadãos por meio das práticas denominadas “tecnologias de cidadania” (Cruikshank 1999), que são modos de constituição e de regulação de cidadãos através de discursos, procedimentos de governo, estratégias e táticas que visam a tornar os indivíduos politicamente ativos e capazes de autogoverno na direção das orientações propostas pela política de governo em questão. Trata-se de dispositivos que buscam modelar ações e subjetividades, no caso, para constituir cidadãos de um tipo particular: cidadãos participativos coesos e harmônicos, ou seja, aptos para a produção de consenso e não de conflitos.

A atuação que um promotor de justiça denominou, em entrevista, de ‘Ministério Público social’ teria como premissa a participação, a interlocução entre agentes, e a mobilização social que, como um conjunto de técnicas de governo (Foucault 2008), compõe a democracia participativa. A esfera extrajudicial propiciaria uma atuação voltada para a participação e para a legitimação das ações da instituição; algo diferente do que ocorreria no judiciário, onde as decisões são tomadas sem que, obrigatoriamente, se ouçam as partes envolvidas, e com o pressuposto de que um terceiro há que decidir sobre uma disputa, para um lado ou para o outro. A participação é colocada como uma solução para a falta de organização, de mobilização e de empoderamento das pessoas atingidas. Logo, as tecnologias de cidadania operam como racionalidade governamental para gestar e gerir os sujeitos promovendo engajamento político. E assim, a mobilização e a organização das pessoas seriam necessárias não só para que os atingidos demandassem “de forma racionalizada” as instituições estatais, mas para que se tornassem aptos a constituir “interação e interlocução com o empreendedor”.

Duas reflexões são possíveis a partir do TAC Governança: a primeira, é sobre o limitado poder político do MP, no desastre da Samarco, que obteve uma pequena margem de ação negocial, uma vez que, tendo optado pela estratégia de negociação, precisou fazer propostas sempre se adequando à estrutura criada pelo TTAC. E, dessa maneira, para garantir o sistema de assessorias técnicas seria necessário embarcar na proposta de sistema de governança proposta pelo primeiro acordo de 2016. E, conseqüentemente, o TAC Governança acabou por herdar uma série de vícios e fragilidades criados pelo TTAC. A segunda reflexão é sobre a limitada capacidade institucional dos técnicos do MP em propor sistemas de participação, pois procuradores e promotores não têm a formação para tal trabalho e, como as negociações prescindiram da participação direta

das organizações das pessoas atingidas, as instâncias participativas criadas ficaram limitadas.

Como bem notou Cruikshank (1999), a governança liberal democrática não se baseia na autonomia e nos direitos dos indivíduos, mas, sim, na fabricação social dos cidadãos, que são ao mesmo tempo efeitos e instrumentos de poder político desta governança. Os procedimentos de governo que fomentam a participação social se conectam a noções de democracia e de justiça, sendo constitutivas de certa concepção de democracia participativa - uma tecnologia de poder com leis, princípios e mecanismos (Foucault 2008) -, na qual o Ministério Público tem vocação para a “defesa da sociedade e de seus interesses primaciais” (MPMG 2012: 36). A fabricação social dos cidadãos é produzida pela responsabilização desses sujeitos de se organizarem e prestarem informações “embasadas” que fomentem uma atuação da instituição em defesa dos direitos humanos. Dessa maneira, a cidadania democrática, como estratégia de governo, pretende transformar os sujeitos atingidos em cidadãos participativos capazes de serem responsáveis e empoderados, isto é, de se mobilizarem pelos seus direitos de maneira eficaz, racionalizada e engajada em negociar, colaborar e solucionar consensualmente.

Não há uma legislação que contemple a obrigatoriedade da participação das pessoas afetadas pelos danos ambientais nos acordos, e apenas os órgãos públicos podem propor esses TACs. Assim, o envolvimento da sociedade depende da iniciativa dos órgãos públicos, seja por meio da inclusão, como partícipes, seja oferecendo condições para uma participação indireta, através da realização de audiências e reuniões públicas. A ausência dos atingidos na elaboração do TTAC foi uma decisão do poder público de mantê-los apartados do processo, e, de certa maneira, isso sugere que os órgãos públicos compartilham a ideia de que a busca pela garantia e defesa dos direitos e interesses transindividuais constitui uma questão técnica, atribuindo e restringindo o poder decisório à Fundação Renova, aos órgãos ambientais, a especialistas contratados e à burocracia estatal.

Portanto, a formulação do TTAC ocorreu sem que houvessem estratégias e metodologias participativas, conseqüentemente impediu-se o envolvimento dos atores sociais no processo de tomada de decisões na celebração do Acordo, e em garantias de transparência sobre a elaboração das cláusulas. Além disso, é necessário o exercício do controle social para que haja medidas que atendam aos interesses e direitos transindividuais. Como afirmam Milanez e Santos (2016), a forma e o conteúdo da participação social podem ser definidoras das medidas democráticas que pretendem

reparar os danos socioambientais ou somente uma vaga expressão que visa a legitimar socialmente o Acordo. De maneira semelhante, como bem colocou Cruikshank (1999), refletir sobre como os cidadãos são constituídos pelo poder não é perceber em qual medida há participação dos cidadãos nas políticas institucionais, pois isso é analisar o poder por meio do que ele exclui e não com o que ele produz. O intuito é problematizar como os instrumentos governamentais que propõem o empoderamento, a participação e a mobilização se conectam a noções de justiça, de cidadania e de defesa de direitos. Como isso ocorre no TAC Governança?

Um elemento considerado de grande importância para o Ministério Público, nesse novo acordo, seria a institucionalização da participação e do “controle social” em relação às atividades da Fundação Renova. Esse documento deveria criar mecanismo que definissem as instâncias e os caminhos pelos quais a participação social se manifestaria sobre a atuação das empresas na tentativa de influenciar os órgãos públicos e privados. Houve um atrelamento da dimensão da participação com a dimensão da governança que ocorreu, tanto por meio da criação de instâncias consultivas formadas, exclusivamente, por pessoas atingidas, como pela possibilidade de escolha de assessorias técnicas que prestassem apoio às comunidades atingidas. Dessa forma, esses novos arranjos com perspectivas empresariais e estatais, propostos pelo TAC Governança, sumarizados como “governança”, produzem repertórios de ação e formação de novas arenas públicas que reorganizam as relações entre estado (executivo e judiciário), sociedade e mercado, em um campo heterogêneo povoado por agentes públicos e privados, ensejando relações de saber e poder específicos.

Foi necessário institucionalizar a participação social nos processos de reparação, o que demandou uma série de funções e atribuições novas a diferentes atores. Sendo o campo jurídico baseado em produção de verdade, os acordos que instituíram em documentos governamentais as reparações foram artefatos construídos fazendo referências aos registros de Estado. Logo, “a iterabilidade da escrita, a citabilidade de seus enunciados” (Das 2004) visaram a produzir efeitos de racionalidade, técnico-jurídico, nas formas de governança que se instituem por meio de tecnologias de escrita. Assim, a tentativa do Ministério Público foi de mediar e negociar os conflitos instaurados, devido a um processo de reparação excludente, por meio da interlocução entre atores, da participação social e da mobilização das comunidades. A negociação é, de acordo com Sampaio et al (2016), o meio extrajudicial de solução de conflitos de maior destaque na esfera ambiental. Para os autores, o papel de negociador do Ministério Público, na

resolução de conflitos ambientais, visa a simplificar as relações sociais e jurídicas de forma desburocratizada e informal, como também a atender uma nova forma de atuação jurídica condizente com o século XXI: participativa, informal e negocial. Os mecanismos consensuais de resolução de conflitos são “uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso” (CNMP 2014) e são capazes de efetivar a “pacificação social” e o “empoderamento” (idem *ibidem*). Mais uma vez, como afirma Nader (1994), esse estilo conciliatório que visa a colocar em prática um projeto de pacificação por meio de uma harmonia coercitiva se desenvolveu nos Estados Unidos, durante a década de 70, e a partir daí passou a ser exportada para o mundo inteiro. Para a autora, esse processo significa uma mudança no modo de se discutir direitos e justiça, pois o que predomina são as relações e não as causas, a capacidade de resolver conflitos e não as desigualdades de poder ou a injustiça.

A principal modificação no TAC Governança foi a criação de comissões de atingidos apoiadas em assessorias técnicas, e de um Fórum de Observadores enquanto instância de controle das ações elaboradas tanto pela Renova, quanto pelos *experts* contratados pelo MP. O termo “participação” aparece mais de 40 vezes no documento, entretanto em diferentes contextos e com significados distintos. Há um sentido da participação social que fica mais explícito como: “revisão do sistema de governança do TTAC” a partir do “acompanhamento dos atingidos nas fases de planejamento, execução e monitoramento dos Programas e ações previstos no TTAC” (MPF *et al* 2018: 3).

No Capítulo III, denominado “Governança e Participação”, a participação social é instituída como: “efetiva participação” no processo de reparação integral dos danos decorrentes. Ela ocorrerá assegurando às pessoas atingidas “o direito à participação nas diversas instâncias decisórias e consultivas a ele relacionadas, nos termos previstos no TTAC e no presente ACORDO” (MPF *et al* 2018: 6). Para isso, o documento institui que as formas e os mecanismos de participação das pessoas atingidas na governança do processo de reparação integral deverão ser debatidos e decididos após a implementação das comissões locais de pessoas atingidas e das assessorias técnicas. Portanto, os programas, projetos e ações serão discutidos entre a fundação e as pessoas atingidas, assistidas pelas assessorias técnicas. Portanto, a ideia de participação aparece no TAC Governança associadas: a) a ideias de “governança”, ligada aos modelos já existentes no TTAC (programas, projetos e ações de reparação); b) a “mecanismos de efetiva participação das pessoas atingidas”, ligado às etapas do TTAC e do TACG de forma ampla e vaga; c) e a “processo de negociação” relacionado à repactuação dos programas.

A ideia de efetividade na participação está associada a uma expectativa de inclusividade, ou seja, de que as pessoas atingidas (abstratamente) sejam incluídas. Losekann, C. & Milanez (2018) destacam que isso é um dos principais problemas do TAC Governança, pois para garantir inclusividade é necessário conhecer o público que deve participar em todas as suas clivagens. E o conhecimento do público e suas clivagens dependeriam de um estudo que deveria ter sido feito antes de construído o modelo participativo. Assim, “é impossível garantir inclusividade no modelo construído” (Losekann, C. & Milanez 2018: 35). De forma semelhante, os autores apontam uma possível confusão conceitual, pois a ideia de efetividade, em geral, está ligada à capacidade de que aquilo que foi decidido seja implementado. No entanto, a expressão “efetiva participação” não tem força de concretização, expressando mais um desejo do que um real mecanismo de controle para efeitos de efetivação da decisão.

No Capítulo IV, denominado “COMISSÕES LOCAIS DE PESSOAS ATINGIDAS”, as partes que assinam o documento reconhecem as Comissões Locais formadas, voluntariamente, por pessoas atingidas “como interlocutoras legítimas no âmbito das questões atinentes à participação e à governança do processo de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão” (MPF *et al* 2018: 7). O documento celebra que a composição e o funcionamento das comissões locais serão estabelecidos pelas pessoas atingidas, sendo respeitada a sua auto-organização, com o apoio das respectivas Assessorias Técnicas. Além disso, afirma-se que serão constituídas inicialmente 19 (dezenove) Comissões Locais, ressalvada a representação territorial correspondente às terras indígenas atingidas. O documento também estabelece as funções das Comissões Locais: a) amplo acesso, no que diz respeito aos programas de reparação às informações, aos documentos, aos materiais, às propostas e às medidas referentes às matérias pendentes de deliberação pelo CIF; b) formular propostas, mediante notas técnicas, bem como críticas e sugestões sobre a atuação do CIF, das CÂMARAS TÉCNICAS, da Fundação, e relativo às ações dos Programas; c) articular-se com as demais comissões que integrem o âmbito territorial de modo a definir sua forma de participação e pauta das reuniões, com o fim de atingir a maior efetividade possível⁴⁵.

⁴⁵ Além disso, institui-se os deveres das COMISSÕES LOCAIS: a) compartilhar todas as informações a que tiverem acesso com a população respectiva sobre as iniciativas e execução dos PROGRAMAS; b) informar o MINISTÉRIO PÚBLICO, a DEFENSORIA PÚBLICA, o FÓRUM DE OBSERVADORES, as CÂMARAS TÉCNICAS e o CIF sobre a realidade e problemas detectados; c) defender os interesses das pessoas atingidas perante atores locais, representantes do PODER PÚBLICO, FUNDAÇÃO e EMPRESAS; d) reunir-se periodicamente

Assim, quando o documento trata do funcionamento das comissões, o sentido de participação está relacionado à ideia de presença. É um modelo que se aproxima das audiências públicas que ocorrem nos processos de licenciamento, já bastante criticado na literatura antropológica (Leite Lopes 2004; Carneiro 2005; Scott 2009; Santos 2007; Zhouri & Laschefski 2010; Acselrad 2010), pois se tornam espaços de legitimação das decisões já tomadas e não de efetiva participação social.

Outra forma de participação, prevista no TAC Governança, é o Fórum de Observadores. Nessa instância, o sentido de participação está ligado ao controle social para acessar informações, para sugerir medidas de responsabilização, e para acompanhar os trabalhos gerando críticas e sugestões. Dessa maneira, no Capítulo V, o documento institui a criação de um Fórum de Observadores “de natureza consultiva, como uma das instâncias de participação e controle social, cujo objetivo será acompanhar os trabalhos e analisar os resultados dos diagnósticos e das avaliações realizados pelos *EXPERTS DO MINISTÉRIO PÚBLICO* e acompanhar os trabalhos da FUNDAÇÃO, podendo apresentar críticas e sugestões” (MPF *et al* 2018: 10). Esse Fórum será, diz o documento, composto por representantes da sociedade, de grupos acadêmicos, das pessoas atingidas e dos povos e comunidades tradicionais atingidos⁴⁶.

Assim, foi determinado que as comissões locais, câmaras regionais e fórum de articulação das câmaras passem a funcionar sob a supervisão dos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas. Dessa maneira, a proposta envolveu um novo paradigma de participação institucional para o Ministério Público e a Defensoria Pública, alterando o sistema de governança estabelecido no TTAC e buscando aprimorar os mecanismos de participação dos atingidos, levando em conta a importância da sua representatividade no processo de reparação.

Em outros espaços, a participação dos atingidos assume a ideia de representação, ocupando espaços em Câmaras Regionais, Câmaras Técnicas, Conselhos para dialogar com a Fundação Renova e outros atores. Assim, o Capítulo V estabelece “a criação de até

para deliberar sobre assuntos de seu interesse; e) encaminhar semestralmente ao MINISTÉRIO PÚBLICO, à DEFENSORIA PÚBLICA, às CÂMARAS REGIONAIS e à FUNDAÇÃO, por meio das ASSESSORIAS TÉCNICAS, relatório das atividades realizadas pelas COMISSÕES LOCAIS.

⁴⁶ O documento estabelece que os representantes da sociedade, em número de 12 (doze), serão indicados pelo Ministério Público, dentre entidades, movimentos sociais e grupos acadêmicos de reconhecidas independência, credibilidade, representatividade e confiança junto às pessoas atingidas. Com também institui que o Fórum terá reuniões ordinárias trimestrais, podendo, mediante convocação do Ministério Público, reunir-se extraordinariamente.

06 (seis) câmaras regionais para participação das pessoas atingidas no processo de reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão” (MPF *et al* 2018: 11). As Câmaras regionais são compostas por pessoas atingidas, tendo como base as Comissões Locais no âmbito de sua abrangência, e constituirão fóruns de discussão, de organização participativa e de interlocução e composição com a Fundação Renova. O objetivo das Câmaras Regionais é tanto formular propostas de revisão de Programas e Projetos previstos no TTAC e no TACG, quanto formular propostas de criação de Programas e Projetos que extrapolem os limites do TTAC e do TACG. As propostas deverão ser encaminhadas ao CIF e às partes que assinam os acordos para discussão no âmbito do processo de repactuação. O documento determina que as reuniões das Câmaras Regionais serão amplamente divulgadas, abertas à presença do público e ocorrerão nos municípios atingidos integrantes do território abrangido pela respectiva Câmara Regional, de forma itinerante, buscando-se debater as pautas específicas o mais próximo possível das comunidades atingidas interessadas na questão. E o Capítulo VI modifica a composição do Comitê Interfederativo (CIF), que passa a ser constituído por dois representantes do Ministério do Meio Ambiente; dois outros representantes do governo federal; dois representantes do estado de Minas Gerais; dois representantes do estado do Espírito Santo; dois representantes dos municípios atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão do estado de Minas Gerais; um representante dos municípios atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão do estado do Espírito Santo; três pessoas atingidas ou técnicos por elas indicados, garantida a representação de pessoas dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo; um técnico indicado pela Defensoria Pública; um representante do Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Doce (CBH-Doce). Além dessa composição, será assegurada adicionalmente a presença, com direito a voz e sem direito a voto, de dois integrantes do Ministério Público e um da Defensoria Pública.

Alterações na composição do Comitê Interfederativo (CIF)			
TTAC (2016)		TAC Governança (2018)	
Representação	Quantidade	Representação	Quantidade
União	4	União	4
Estado de Minas Gerais	2	Estado de Minas Gerais	2
Estado do Espírito Santo	2	Estado do Espírito Santo	2
Municípios atingidos em Minas Gerais	2	Municípios atingidos em Minas Gerais	2
Municípios atingidos no Espírito Santo	1	Municípios atingidos no Espírito Santo	1
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce	1	Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce	1
—	—	Técnica (o) indicada (o) pelas Defensorias Públicas (da União e dos estados de MG e ES)	1
—	—	Defensoria Pública	1
—	—	Ministério Público	1
—	—	Pessoas atingidas da Bacia do Rio Doce	3

Figura 28: Tabela alterações na composição do Comitê Interfederativo (CIF).

Fonte Jesus Silva (2023)

A forma de participação não está definida nem em termos de princípios, tais como, respeito às matrizes culturais, buscando equidade de gênero, ou respeito às minorias e outros, nem tampouco em termos de critérios de legitimidade para os seus resultados. Ainda, existe uma limitação sobre a definição das pessoas que participam em relação às comunidades tradicionais, uma vez que estes não participaram do próprio processo de construção da ideia de assessorias técnicas, já bastante comum aos demais atingidos. Embora a Convenção 169 da OIT seja citada, há uma presunção de que os indígenas e outras comunidades tradicionais integrarão o sistema de participação e governança criado por meio do modelo de ‘assessorias técnicas’. Um exemplo dessa situação, foi a decisão dos índios Krenak, em setembro de 2018, em não aceitar a assessoria técnica e em decidir por negociar diretamente com a Samarco.

A atuação do Ministério Público, por meio de tecnologias de cidadania, instituiu a participação social a fim de avaliar, monitorar, mobilizar comunidades, instituir diagnósticos e perícias para um processo de reparação que estava em curso. Os acordos produziram classificações, explicitaram moralidades e potencializaram uma gestão estatal

e empresarial sob a roupagem da humanização (Lemões 2017). As noções que compõem a democracia participativa foram acionadas no processo de reparação. Se, no âmbito estatal, com o protagonismo do Ministério Público, a fabricação social dos cidadãos deveria ser alcançada por meio da participação; no âmbito empresarial, por meio dos princípios da nova ética corporativa, a empresa não se poupou em acionar as concepções de diálogo, de inclusão, de interação e de reconstrução com a instituição da Fundação Renova.

Considerações Finais

Pretendo, aqui, elucidar alguns pontos que considero essenciais discutidos durante a tese. Para isso, além de retomar os argumentos já escritos, anteriormente, minha intenção é tecer algumas considerações finais sobre o desastre da Samarco. Importante destacar que esse foi um trabalho feito a partir de um recorte – documentos burocráticos – com definição de escopo e de base temporal, ou seja, com limitações. Um desastre é um fenômeno processual que tem inúmeros desdobramentos no tempo e no espaço. Considerando a gravidade do desastre da Samarco e seus impactos no Rio Doce, a intenção da tese foi contribuir para o aprofundamento da forma de atuação da justiça brasileira, por meio do Ministério Público, na defesa dos direitos humanos. O processo de reparação, mitigação e indenização foi administrado pela proposição de Ações Civis Públicas e pela adoção de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), ambos orientados para a resolução negociada do conflito.

A extração de bens minerais foi um dos principais eixos da exploração colonial na América Latina e os seus impactos marcaram fortemente a reorganização territorial, social, política e cultural das sociedades. O neoextrativismo, no qual estamos inseridos no século XXI, possui configurações e características específicas, envolvendo um novo pacto entre os países considerados “desenvolvidos”.

A expansão desse novo modelo está fortemente ligada às mudanças políticas e econômicas realizadas pelos governos latino-americanos durante a década de 1990. Caracterizadas pela imersão no neoliberalismo, essas transformações implicaram na geração de novas formas jurídicas que garantem a institucionalização de vantagens e poder para as grandes corporações, além do estabelecimento de normas criadas nos espaços transnacionais. O capital internacional encontra, nesse contexto, um ambiente propício, tendo em vista os baixos custos nos países periféricos e a possibilidade de utilização em larga escala de recursos naturais nas etapas operacionais. As grandes companhias transnacionais, então, passam a dominar o setor mineral, petrolífero, pesqueiro, entre outros.

Impulsionados pela forte demanda de matéria-prima e bens de consumo pelos países centrais e potências emergentes – o que resultou em uma considerável alta do preço destes produtos –, estabeleceu-se uma nova ordem econômica e política mundial, que

Svampa (2012) denomina de Consenso de Commodities, ou seja, um novo padrão de acumulação de capital baseado na exportação de bens primários em grande escala. Estabelecida na década de 2000, esta nova ordem significou a manutenção do sistema de exploração e exportação de matérias-primas, o qual se baseia em uma atividade exploratória associada a investimentos de grandes somas de capital e tecnologia dos recursos minerais, resultando em danos sociais e ambientais latentes, além do acirramento dos conflitos já existentes.

Um dos principais discursos para justificar ou legitimar a realização de grandes empreendimentos que atingem diversas comunidades é o crescimento econômico. Além disso, há um forte apelo, por parte dos governos sul-americanos, argumentando que a exploração mineral é de utilidade pública e, portanto, a mineração traria desenvolvimento para seus países. Logo, quaisquer outras formas de uso dos territórios não são consideradas legítimas, resultando em conflitos socioambientais e injustiça ambiental.

O desenvolvimento opera como um sistema de classificação, estabelecendo taxonomias de povos, sociedades e regiões e hierarquizando as visões de ser, de viver e de saber por meio de categorias arbitrárias, autoritárias e violentas de desenvolvido/subdesenvolvido, adiantado/atrasado, Primeiro Mundo/Terceiro Mundo. Assim, desenvolvimento é um mecanismo eficiente que relaciona formas de produção da verdade e práticas de poder. As relações entre políticas públicas, intervenções governamentais e grupos sociais estão intrinsecamente conectadas a processos e contextos de promoção de políticas de desenvolvimento.

O capitalismo neoliberal, nos termos discutidos ao longo desta tese, faz com que os danos decorrentes dos grandes empreendimentos recaiam predominantemente sobre grupos sociais vulneráveis, configurando uma distribuição desigual dos benefícios e malefícios do desenvolvimento econômico. Basicamente, os benefícios destinam-se aos grandes interesses econômicos e os danos a grupos sociais subalternizados.

O aparato estatal brasileiro, principalmente depois da crise de 2008, criou e consolidou uma estrutura institucional visando a consolidar aquilo que denominam como livre mercado, assim, a expansão dos grandes empreendimentos se mostrou como a possibilidade de fortalecimento do Estado neoliberal - que redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania por meio de suas políticas adaptadas ao mercado. As políticas de reparação estão amplamente ancoradas nos discursos e nas práticas neoliberais.

O rompimento da barragem de Fundão marca, no Brasil, o fim do megaciclo das commodities que ocorreu durante a primeira década dos anos 2000 (Poemas: 2015). Existe uma relação estrutural entre eventos de rompimento de barragens de rejeitos e os ciclos econômicos da mineração. Essa relação está associada à aceleração dos processos de licenciamento ambiental e à pressão sobre os órgãos licenciadores na fase de preços elevados, bem como à intensificação da produção e pressão por redução de custos no período de redução dos preços das commodities.

O desastre da Samarco ocorreu em um contexto sociopolítico de intensificação dos investimentos extrativistas, multiplicação dos conflitos socioambientais, sucateamento dos órgãos governamentais, precarização das condições de trabalho para os técnicos e relaxamento na fiscalização do planejamento, construção e operação de obras desenvolvimentistas. Tratou-se de um desastre anunciado, que evidenciou que esse modelo que se propaga no setor da mineração precisa urgentemente de uma revisão. Para isso é necessário abordar a questão do licenciamento ambiental e aperfeiçoar esse instrumento essencial para um monitoramento e fiscalização eficiente.

No entanto, no mês anterior ao rompimento da barragem do Fundão, em outubro de 2015, o Governo do Estado de Minas Gerais inseriu, em regime de urgência, na pauta da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o Projeto de Lei (PL) 2.946/2015. Neste PL, foi proposto uma reestruturação do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), para “agilizar” o licenciamento ambiental. A ALMG aprovou o projeto em dezembro de 2015, que foi transformado em norma jurídica, em janeiro de 2016, pela lei 21.972/2016. Nesta, há limitações quanto ao tempo de análise e de manifestação de órgãos ou entidades estaduais e municipais no processo, sob pena de aquiescência dos mesmos. Há ainda a possibilidade da concessão de licenças concomitantes, acumulando, em períodos curtos, etapas essenciais de análise do licenciamento. Ademais, a Lei promoveu o esvaziamento das funções e competências do Conselho de Política Ambiental do Estado de Minas Gerais⁴⁷.

No cenário nacional, importante enfatizar ainda as alterações no Código da Mineração, proposto pelo Ministério das Minas e Energia, em 2013. As mudanças propostas para a constituição de um novo marco regulatório para a mineração vêm ao

⁴⁷ O Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam) é um órgão colegiado, normativo, consultivo e deliberativo, subordinado administrativamente à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad).

encontro da desejada segurança jurídica ao investidor e da abertura para maior participação do capital estrangeiro, significando a diminuição da presença do Estado sobre a destinação e controle dos bens minerais, retirando o papel ativo enquanto administrador e o colocando como mero organizador dos interesses empresariais.

Como em outros processos de licenciamento ambiental, o caso do desastre da Samarco, também possui as características, já intensamente denunciadas pelos movimentos socioambientais, de uma mineração que viola direitos. Estudos de Impacto Ambiental (EIA) falhos e elaborados por encomenda das próprias empresas; licenciamentos ambientais fragmentados; licenças concedidas com número excessivo de condicionantes que, em sua maioria, não são cumpridas; ausência de participação dos grupos atingidos no debate sobre os projetos; e audiências públicas que operam como dispositivo burocrático de neutralização dos conflitos. Isto torna evidente a demanda por mudanças no modelo de governança das empresas e do Estado para evitar novas tragédias.

Um grande desastre, como o rompimento da barragem de Fundão, revela essa relação entre crescimento exponencial da atividade capitalista e a proliferação de impactos e crises ambientais em escala regional/global. Sendo o sistema neoliberal instaurado por forças e poderes que se apoiam uns aos outros, em nível nacional e internacional, as oligarquias burocráticas e políticas, multinacionais, atores financeiros e grandes organismos econômicos internacionais formam uma coalização de poderes concretos que exercem certa função política em escala mundial. Como bem salientou Wacquant (2012), a classificação e a estratificação estatal orientam a revolução neoliberal a partir de cima. E assim, práticas ditas e consideradas democráticas e participativas podem se tornar verdadeiros mecanismos de poder de maneira que o caráter sistêmico do dispositivo neoliberal traz em si uma ideia muito particular da democracia, que, sob muitos aspectos, deriva de um antidemocratismo (Dardot & Laval 2016). No caso do desastre da Samarco, o processo de reparação e indenização se destacou por um arcabouço institucional controlado pelas mineradoras, por meio da Renova, fundação de interesse público com aporte patrimonial das mineradoras proprietárias, que protelou as ações de reparação de danos às pessoas atingidas e gerou inúmeros documentos burocráticos por meio do estabelecimento das resoluções negociadas dos conflitos.

As práticas e noções que se consolidaram, sob a concepção de desenvolvimento sustentável, possuem, como ideia básica, a crença de que é possível estabelecer mecanismos, técnicas e estratégias que visam a criar um novo sistema de regulação,

atendendo premissas de participação, de debates e de discussões públicas, com a finalidade de estabelecer consensos. O objetivo desta tese foi investigar a forma como os instrumentos jurídicos e as tecnologias sociais de gestão do conflito foram utilizados no desastre da Samarco, e como se relacionam à lógica do neoliberalismo, do extrativismo e da injustiça ambiental. A inserção da pauta da resolução de conflitos de forma consensual faz parte de incentivos propostos por agências e corporações internacionais. Em documento publicado em 2016, a ONU publicou a necessidade em se estimular a reestruturação administrativa, o fortalecimento das instituições de justiça e a adoção das práticas de resolução dos conflitos:

na promoção do acesso à Justiça, serão abordados tanto o fortalecimento das instituições do Sistema de Justiça e seus respectivos mecanismos de acesso, quanto a promoção de práticas alternativas de resolução de conflitos, contribuindo para a promoção de uma cultura de convivência cidadã e de resolução pacífica de conflitos que valorize a equidade de gênero, raça, etnia e geracional, especialmente em relação ao acesso e à qualidade de atendimento (ONU 2016: 39).

Assim, o desastre da Samarco deve ser compreendido como constitutivo de um processo histórico e a partir da reprodução de determinados mecanismos políticos-institucionais observados nas práticas empresariais e estatais.

No dia 02 de março de 2016, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) foi assinado entre duas partes: de um lado a União juntamente com os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo (todos representados por diferentes instituições e autarquias), e do outro lado, a Samarco, a Vale S.A. e a BHP Billiton. O documento estabeleceu programas para reconhecimento e tratamento das perdas e danos sociais, econômicos e ambientais decorrentes do rompimento, além de prever o encerramento de Ações Cíveis Públicas movidas contra as empresas e a criação da Fundação Renova, que passaria a ser responsável pelas medidas de reparação.

A violação de direitos teve início já no processo de costura do acordo, quando os afetados pelo desastre foram excluídos das negociações; assim, além da exclusão do direito à participação, os atingidos ficaram sem acesso às informações sobre o processo de reparação. A exclusão da Defensoria Pública e do Ministério Público (órgãos que deveriam representar e tutelar os direitos das pessoas atingidas) violou a lógica do devido processo legal coletivo. Além disso, o TTAC foi elaborado e negociado sem qualquer

tipo de participação dos municípios. De acordo com M.Z. e Silva, D.C. Cayres, L.A.M. de Souza (2019: 483), “nem prefeitos, movimentos sociais e/ou organizações da sociedade civil local tiveram oportunidade de tomar parte na sua discussão, muito menos influenciar na definição dos termos em que se daria o acordo”.

Assim, a reivindicação dos direitos dos atingidos e da coletividade não foi levada em consideração nesse processo decisório que contou com um contexto de fortalecimento do neoliberalismo, de reforma administrativa do Estado, de uma conjuntura política tumultuada e de retrocessos sociais e ambientais. A assinatura desse acordo representou a privatização do desastre e a mercantilização de direitos. Dessa maneira, a reflexão estabelecida, na tese, é de que a consolidação do livre mercado e a ascensão do capitalismo de desastre no mundo vêm sendo usadas pelas grandes corporações como janelas de oportunidades para expandir e aquecer o mercado da reparação por meio da privatização, da desregulamentação e da flexibilização das ações de reparação.

Cabe lembrar que não houve o envolvimento de agências ou instituições públicas da área social, seja do governo federal, seja dos governos estaduais, no TTAC. Embora o acordo organize os programas em socioeconômicos e socioambientais, com exceção da Funai, não estão presentes instituições com conhecimento e habilidade para definir questões associadas a comunidades ribeirinhas, pescadores artesanais, ou mesmo promoção social. Assim, o documento privilegiou a inclusão de certos atores em detrimento das possibilidades de outros terem voz institucional – notadamente os atingidos, mas não só, órgãos como Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Saúde, bem como seus equivalentes estaduais, poderiam ter participado das discussões, no entanto, não foram envolvidos na elaboração do acordo, nem em sua implementação. Além disso, no acordo não houve espaço para que outras organizações executassem as ações de reparação, como, por exemplo, as instituições de caridade e as Organizações Não Governamentais (ONG’s).

Em 02 de agosto de 2016, foi criada a Fundação Renova para a gestão dos programas e execução das medidas necessárias para a reparação integral dos danos resultantes do rompimento da barragem de Fundão. Diferente de suas mantenedoras, que são empresas do tipo sociedade anônima (no caso da Vale S/A e da Samarco Mineração S/A) e sociedade limitada (no caso da BHP Billiton Brasil Ltda.), a Renova é, como vimos, uma fundação de direito privado, definida pela legislação brasileira como uma pessoa jurídica sem fins econômicos ou lucrativos, sujeita a direitos e obrigações, caracterizada pelo destacamento de um patrimônio composto de bens livres para fins de

interesse social ou coletivo. O caso do rompimento da barragem de Fundão permitiu investigar mudanças na trajetória da regulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil, pois representa um marco do paradigma da autorregulação no setor extrativista.

Consolida-se, assim, a emergência de formas privadas e/ou híbridas de regulação. É a capacidade do neoliberalismo de redefinir ações e seus efeitos, reconfigurando incessantemente as relações entre Estado, mercado e sociedade. Esses dispositivos ou mecanismos privados e/ou híbridos de regulação, dentre os quais se destaca a emergência da Fundação Renova, dependem da participação ativa do Estado em sua formação e consolidação, conferindo confiança pública às formas de regulação emergentes.

Esse modelo evidencia os mecanismos sociopolíticos de um arranjo institucional que 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 das pessoas atingidas. Os quadros funcionais da Fundação Renova foram majoritariamente absorvidos por pessoas em posições de médio e alto escalão das estruturas organizacionais das mineradoras.

Assim, a composição da Fundação tornou-se, especialmente, permeável aos interesses privados da Samarco e suas grandes corporações proprietárias. A centralidade das empresas no processo de reparação dos direitos que elas mesmas violaram incluiu prerrogativas desde a definição dos termos da reparação até quem de fato deveria ser reparado. A Fundação Renova se tornou, assim, a grande condutora dos modos de se detectar as pessoas atingidas e de se medir as perdas, como ficou evidente no chamado Programa de Levantamento e de Cadastramento dos Impactados (PLCI) (Jesus Silva 2023).

Pela sua magnitude e pela difícil mensurabilidade de suas consequências no curto, médio e longo prazos, o desastre da Samarco impôs o complexo problema de gerir suas consequências; desafio para o qual as autoridades públicas e os órgãos competentes não estavam preparados. A noção de ‘impactados’ – tanto direto quanto indireto - utilizada no TTAC implica o (não)reconhecimento de direitos. É uma definição homogeneizadora e restritiva para o reconhecimento do universo sociocultural afetado pelo desastre. A indenização é algo muito além de uma questão material e financeira, pois se constitui como um processo de dimensões amplas, que desestrutura relações, elimina práticas e impõe perdas irreparáveis.

No setor minerário, há um empenho dos empreendedores em não utilizar a noção de atingido. Na disputa pelas classificações, as mineradoras procuram restringir ao

máximo a categoria e empregam a noção de impactado ou superficiário, que mantém a ideia da espacialidade do domínio patrimonial fundiário. São critérios extremamente restritos, que perpetuam a ausência de marcos normativos e definições jurídicas mais amplas sobre esse conceito e fragilizam os direitos das pessoas atingidas e os instrumentos legais de participação e reparação. Consequentemente, se estabelece a redução da responsabilização e dos deveres das práticas empresariais e da definição de quais vidas são substituíveis e descartáveis, de modo a tratar pessoas como números em uma equação que avalia e busca a forma mais lucrativa de acumulação, calculando as vantagens econômico-financeiras das violações de direitos humanos.

No caso do desastre da Samarco, o TTAC e os Programas da Fundação Renova utilizam a noção impactado com o intuito de restringir a indenização somente àqueles que se encontram nos limites físicos marcados por onde a lama passou, isso é, na calha dos rios. Este é um dos principais problemas dessa categoria, uma vez que ela deixa de avaliar toda a amplitude espacial das relações culturais, socioambientais e econômicas existentes ao não considerar a inviabilidade de usos diversos que os grupos faziam do território transformado. Além disso, é importante considerar a dimensão temporal das violações, dos danos e perdas causados pelo desastre, atentando para a existência de efeitos que não são sentidos a curto e a médio prazo. A noção de “ser atingido” não é estática, varia no tempo e no espaço, conforme o contexto e a realidade vivenciada e experimentada pelas pessoas e pelas comunidades, podendo inclusive variar dentro dela.

O TTAC também possibilitou desregulação e flexibilização das ações de reparação e compensação, pois não delimitou especificamente os conteúdos dos programas, a assertividade das ações, os valores de reparação e quais danos definitivamente deveriam ser mitigados. Na época das negociações, não havia uma completa identificação e mensuração das perdas, danos e prejuízos; existiam apenas laudos preliminares que indicavam a necessidade de aprofundamento dos estudos a fim de diagnosticar com precisão os diversos e complexos desdobramentos do desastre. Em relação aos Programas, a formulação genérica e imprecisa, não definindo mecanismos operacionais e metas a serem cumpridas resultam na dificuldade de acompanhamento e controle, tanto pelas instituições de governo, como pelas pessoas atingidas.

Dessa maneira, o volume de rejeitos, a extensão territorial alcançada, o número de comunidades atingidas, a diversidade de ecossistemas terrestres e aquáticos poluídos foram de tal magnitude que os cálculos a respeito dos danos, recursos e meios necessários

para lidar com eles foram imprecisos no momento da definição do arranjo institucional criado para gerir o desastre.

A falta de participação das pessoas atingidas, nos programas propostos pelo TTAC, levou à indagação acerca da efetividade desse instrumento jurídico para a tutela dos direitos, e sobre os reais beneficiários das obrigações assumidas. Podemos afirmar que a ausência de espaços democráticos de tomadas de decisão comprometeu a efetividade desse acordo que buscou a solução de litígios de forma consensual. O reconhecimento (ou a falta de reconhecimento) da pessoa atingida confere também o direito (ou não) à participação no processo. Assim, a organização desses sujeitos pelo reconhecimento como pessoas atingidas constitui em si uma luta para participar do processo decisório sobre o futuro de suas vidas.

Vale ressaltar que a construção de um processo participativo de reparação não se trata, simplesmente, da implementação de métodos e modelos prontos, muito menos de um tratamento personalista e individualista. É a dimensão coletiva que precisa ser construída ou não haverá nada mais do que um simulacro de participação.

Embasadas no discurso competente do tecnicismo científico, a construção de categorias delimitadoras e inquestionáveis, e de programas pretensamente quantificáveis, que calculem a amplitude, a magnitude e até mesmo a durabilidade das afetações provocadas pelo desastre em uma matriz padronizada de danos e perdas chamada de “impactos”, permeia processos em que projetos político-econômicos se sobressaem aos vários outros modos de vida. Sem definições e propostas precisas, os programas da Fundação Renova, implementados na reparação do desastre da Samarco, estão instituindo ações e gerando espaços que seguem receituários preestabelecidos, com medidas padronizadas comuns em qualquer licenciamento ambiental, sem qualquer abertura para participação e inclusão de situações específicas (Zucarelli 2018; Leonardo 2022; Oliveira 2022; Jesus Silva 2023).

O arranjo proposto pelo TTAC deveria ter sido instituído visando uma boa governança da gestão do desastre capaz de resguardar o interesse público, defender os direitos das pessoas atingidas, e, por conseguinte, limitar o predomínio do auto-interesse das mineradoras nos processos de mitigação, reparação e indenização. No entanto, as ações propostas no acordo geraram problemas de diversos aspectos, não apenas porque desde o começo excluiu a participação das pessoas atingidas e de gestores públicos responsáveis por áreas de políticas como saúde, assistência social, direitos humanos e

trabalho, mas porque produziu efeitos de desorganização nas comunidades, comprometendo assim as práticas estatais e as dos atores coletivos locais.

Dessa maneira, as ações da Fundação Renova contribuem para o agravamento do sofrimento social nos territórios atingidos. Destaca-se o controle da Renova no processo de identificação e mensuração dos danos sofridos pelas vítimas. As críticas são diversas em relação aos critérios, que não são públicos, utilizados para a definição da elegibilidade dos danos e perdas. Nesta posição de controle, por vezes, ela é apontada como um agente provocador de inimizades e conflitos internos nas comunidades, contribuindo com a desestruturação política, econômica e cultural nos territórios (Leonardo 2022).

O ano de 2017 foi marcado pelos esforços da Samarco em retomar suas atividades, paralisadas desde o rompimento da barragem de Fundão. Em 18 de janeiro desse ano, o Ministério Público Federal (MPF) e as empresas Samarco, Vale S.A e BHP Billiton assinaram o Termo de Acordo Preliminar (TAP), que prevê iniciativas de diagnóstico, avaliação e monitoramento. O intuito era a contratação de empresas para fazer o diagnóstico socioambiental e socioeconômico de todos os danos decorrentes do desastre e avaliar e monitorar os programas de reparação em implementação pela Fundação Renova. Um aditivo a esse TAP, firmado em dezembro de 2017 pelo MPF e Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), concretizou a realização de diagnóstico independente sobre os danos socioeconômicos causados pelo desastre, além da disponibilização de Assessorias Técnicas Independentes (ATI) para os atingidos de toda a Bacia do Rio Doce. Por fim, em junho de 2018, ocorreu a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que ficou conhecido como TAC Governança, que prevê a participação de representantes dos atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão em diversas instâncias decisórias e consultivas do processo de reparação. O novo acordo modifica o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) firmado pela União, os governos de Minas Gerais e do Espírito Santo e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton Brasil em março de 2016. Dessa maneira, todos os acordos feitos desde 2016 se concretizaram, por fim, no TAC Governança.

A assinatura do TAC Governança ocorreu com vistas a promover mudanças na estrutura e na forma de atuação da Fundação Renova, com o intuito de concretizar uma reparação mais ampla dos danos e perdas causados pelo rompimento da barragem de Fundão. Os trâmites realizados, tendo o Ministério Público e Defensoria Pública como protagonistas, visavam a uma maior fiscalização e controle das estruturas e ações de reparação constituídas no TTAC e a institucionalização de mecanismos que permitissem

a efetiva participação das pessoas atingidas nos processos de tomada de decisão. Isso porque a Fundação Renova não apenas foi incumbida de arcar com as despesas da reparação, mitigação e indenização, mas também da realização de diagnósticos, do monitoramento e, sobretudo, da implementação de um conjunto de programas que correspondem a um conjunto de funções próprias da provisão de políticas públicas.

Dessa maneira, as denúncias das pessoas atingidas e as pesquisas já indicavam que o processo de reparação executado pela Fundação Renova estava causando violações de direitos humanos. As formas de negociação dos instrumentos de reparação foram criticadas e, uma compreensão geral, se consolidou, no sentido de que a ausência do sujeito interessado nas negociações, aquele que sofreu o dano, estaria produzindo tais medidas equivocadas de reparação. A ideia de que a participação do sujeito que sofreu os danos seria o requisito fundamental democrático para o processo de construção de respostas aos problemas decorrentes do rompimento se tornou potente, e, atores como Ministério Público e Defensoria Pública tomaram ações para que a participação social se tornasse um princípio a ser respeitado com a garantia de soluções mais justas.

Assim, um dos principais objetivos do TAC Governança é uma repactuação dos programas socioambientais e socioeconômicos para reparação integral. E, além do aprimoramento de alguns programas, foi acordado a necessidade de outros que deveriam ser constituídos com a participação das pessoas atingidas. Logo, esse acordo, assinado em 2018, criou mecanismos visando à participação social e ao controle sobre a Fundação Renova por meio das Assessorias técnicas, Comissões Locais, Comitês Regionais e Fórum de Observadores, além de consolidou novas atribuições ao Ministério Público e à Defensoria Pública e modificou a estrutura da Fundação Renova. O acordo final combinou diferentes modelos e expectativas de diversos atores considerando as disputas, os conflitos e as decisões acerca das formas de reparação do desastre.

“Quem participa” é, em geral, uma questão importante e desafiadora em um processo participativo e, sem dúvida, é um grande problema encontrado na construção da participação das pessoas atingidas pelo desastre da Samarco em suas ações de reparação. Acontece que, para definir quem participa, nesse caso é fundamental a definição de quem foi/é atingido. Dessa maneira, entrou no processo a Assessoria Técnica Independente (ATI), visando à institucionalização da participação social no processo de reparação e à ampliação do reconhecimento do universo sociocultural afetado pelo desastre. Foi um marco importante que ocorreu por meio de disputas e acordos documentais. Para o MPMG, o papel da assessoria técnica independente é garantir, por meio de ferramentas e

metodologias participativas, que as comunidades tenham uma compreensão adequada da profusão de documentos, propostas e procedimentos relacionados a conflitos ambientais e/ou desastre, e contem com o apoio de técnicos da sua confiança para construção de programas e ações que contemplem as suas reivindicações. Esse instrumento é apontado pelos promotores como um novo paradigma, uma inovação no sistema de Justiça para o tratamento de desastres e conflitos envolvendo a mineração. As assessorias pretendiam instituir o que eles interpretaram como “a construção de consenso emancipador como objetivo imediato” (Meneghin & Silva 2108: 186).

Em consonância com as diversas e amplas situações de violações de direitos humanos causadas pelos grandes empreendimentos, em 2020, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) publicou a Resolução nº 5, que dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas, sendo um marco no ordenamento jurídico brasileiro:

atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pelo princípio da centralidade do sofrimento da vítima, que impõe a participação ativa das pessoas e comunidades atingidas na elaboração dos mecanismos de compensação e prevenção, com vistas a evitar que a violação ocorra novamente (...) São eixos orientadores das Diretrizes Nacionais sobre Direitos Humanos e Empresas: IV - o direito dos atingidos e atingidas à reparação integral pelas violações de Direitos Humanos cometidos por empresas, com observância do princípio da centralidade do sofrimento da vítima; (Brasil, 2020).

A Resolução prevê que é necessário que o Estado crie, aperfeiçoe, respeite e proteja mecanismos de prevenção e reparação de direitos humanos violados em contexto de atividades empresariais, devendo adotar todas as medidas jurídicas e políticas necessárias para assegurar a responsabilidade civil, administrativa, trabalhista e criminal das empresas envolvidas em violação de Direitos Humanos. Portanto, importante ressaltar que, no documento, utiliza-se a noção de atingido, de sofrimento e de participação ativa conferindo às vítimas o protagonismo na reparação.

Nessa mesma resolução, o artigo 6º dispõe sobre a conexão entre o direito à assessoria técnica independente e à participação informada. E, ainda, no mesmo sentido, a recente Política Estadual de Direitos dos Atingidos (PEAB) de Minas Gerais - Lei nº.

23.795/2021 - também confere, no plano estadual, o direito à assessoria técnica independente às pessoas atingidas por barragens.

O estabelecimento da Fundação Renova e o financiamento das Assessorias Técnicas Independentes são considerados exemplos das ‘boas práticas’ de governança corporativa instituídas como tecnologias sociais de gestão do desastre que asseguram o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução. São vistos como mecanismos de governança portadores de valores cujas escolhas não se restringem meramente a questões técnicas.

No contexto do desastre da Samarco, os conhecimentos e técnicas utilizados e desenvolvidos pela Fundação Renova estão vinculados não apenas aos interesses das suas mantenedoras, mas, sim, de todo o setor mineral. De maneira semelhante, a ampliação do reconhecimento de direitos das comunidades e das responsabilidades das empresas influencia a viabilidade e lucratividade de outros empreendimentos. Assim, a obrigação de custear a assessoria técnica aos atingidos é um exemplo de como um direito conquistado no caso do desastre da Samarco repercute como uma nova demanda para as demais mineradoras.

Práticas neoliberais articulam ideias, sob as quais se formaram grandes consensos internacionais, sob o argumento de equilibrar o crescimento econômico, a exploração ambiental e a justiça social. Essas práticas também buscam estabelecer consentimento e prevenção de riscos para que não haja ameaça à segurança de seus empreendimentos. No entanto, uma vez ocorrido o desastre, o intuito é reverter a situação de uma empresa criminosa para uma empresa que possui responsabilidade social. Assim, as empresas se posicionam, ao mesmo tempo, como representantes do interesse público, legitimando a privatização das responsabilidades do Estado e, como agentes ético-morais, pautando o debate sobre o que constituem as boas práticas de governança corporativa. Logo, governos, pesquisadores, organizações financeiras e empresas multinacionais buscam desenvolver formas para a incorporação da agenda global do desenvolvimento, a exemplo da noção de Responsabilidade Social Empresarial.

Como foram vistas, na tese, duas reflexões importantes são possíveis a partir do TAC Governança: a primeira, é sobre o limitado poder político do MP, no desastre da Samarco, que obteve uma pequena margem de ação negocial, uma vez que, tendo optado pela estratégia de negociação, precisou fazer propostas sempre se adequando à estrutura

criada pelo TTAC. E, dessa maneira, para garantir o sistema de assessorias técnicas seria necessário embarcar na proposta de sistema de governança proposta pelo primeiro acordo de 2016. E, conseqüentemente, o TAC Governança acabou por herdar uma série de vícios e fragilidades criados pelo TTAC. A segunda reflexão é sobre a limitada capacidade institucional dos técnicos do MP em propor sistemas de participação, pois procuradores e promotores não têm a formação para tal trabalho, e como as negociações prescindiram da participação direta das organizações das pessoas atingidas, as instâncias participativas criadas ficaram limitadas. Além disso, a falta de uma legislação referente aos direitos das pessoas atingidas também compromete a compreensão do poder judiciário e da administração pública acerca do conceito de “atingido” e suas formas de participação. Conforme exposto pela jurista Deborah Duprat, o fato de a estrutura do Poder Judiciário não ter sido transformada pela Constituição, conservou-a como espaço dos grandes advogados e das empresas, bastante distante da realidade dos territórios (Duprat 2020).

Portanto, existem alguns obstáculos para acessar o reconhecimento da pessoa atingida como parte legítima do processo. Esses decorrem das desigualdades estruturais da sociedade na qual estão inseridos - econômicos, culturais, de gênero, e outros -, e das especificidades de processos participativos em contextos de desastre, tal como, uma comunicação em que a linguagem exigida é técnica ambiental e jurídica. Os males, dores, sofrimentos, medos e revoltas devem ser adaptadas à linguagem jurídica de “danos morais”. Tornar-se atingido não é uma questão de escolha, tal experiência coloca a pessoa em um emaranhado, uma teia burocrática a qual ela não compreende bem, de forma muito acelerada, em meio a perdas e destruições do cotidiano.

Os acordos foram sendo debatidos, indeferidos e acrescentados, numa interação de diversos atores, na intenção de abarcar a participação social e proporcionar uma reparação um pouco mais justa. O desastre da Samarco originou um tipo específico de organização que empresas, agentes públicos e pesquisadores classificam como “governança”, cujo efeito é a tentativa de estabelecer um espaço social no qual formas de administrar os efeitos relacionados ao rompimento da barragem são passíveis de inteligibilidade. Assim, a “governança” é empregada nesse contexto como desdobramento dos aspectos estruturais da sustentabilidade, e passa pelo exercício das práticas de poder em diferentes níveis configurando um ambiente de despolitização do conflito socioambiental que, por sua vez, é constituído pela desqualificação dos saberes locais comunitários (Silva & Guardiola 2022).

Outra frente de atuação do Ministério Público foi voltada para o ajuizamento de Ações Cíveis Públicas, pois os processos ajuizados funcionam como *starts* para o processo de negociação entre os entes envolvidos.

Em 28 de abril de 2016, o Ministério Público Federal ajuizou uma ACP, na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, solicitando a impugnação do TTAC e o valor de 155 bilhões de reais para reparação de danos ambientais e socioeconômicos das pessoas atingidas. No entanto, a ação não foi acatada e o TTAC foi homologado na mesma semana. Posteriormente, dez dias após a homologação do referido Termo, o MPF pediu sua anulação ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e, em 10 de julho de 2016, o Superior Tribunal de Justiça suspendeu, liminarmente, o acordo.

Em março de 2018, uma Recomendação Conjunta foi expedida pelo MPF, MPMG, MPES, MPT, DPU, DPES e DPMG acerca das violações aos direitos humanos cometidas durante o próprio processo de reparação dos danos causados pelo desastre do rompimento da barragem de Fundão. Em janeiro de 2020, o Ministério Público instaurou um Inquérito Civil para apurar problemas e irregularidades sobre a gestão e a autonomia da Fundação Renova, e sobre descumprimento do TTAC e do TAC Governança, principalmente, nos programas e na transparência das informações. Nesse mesmo ano, na coletiva de imprensa dos 5 anos do rompimento da barragem de Fundão, a coordenadora da força-tarefa do Ministério Público Federal declarou: “nenhum, absolutamente nenhum grupo de atingidos, sejam eles agricultores, lavadeiras, artesão, pescadores, pequenos comerciantes, foi integralmente indenizado. O meio ambiente também não foi integralmente recuperado. Sequer o distrito de Bento Rodrigues, símbolo do desastre, foi reconstruído” (Maestri 2020). E, em fevereiro de 2021, a Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações do Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou uma ação pedindo a extinção da Fundação Renova.

Em maio de 2021, as Instituições de Justiça MPF, MPMG, DPU, DPMG e DPES, encaminharam à 15ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária de Minas Gerais uma Ação Cível Pública contra Fundação Renova, Vale S.A., Samarco e BHP Billiton. Os autores da ACP apontaram diversas contradições entre o que estava estipulado no TTAC e no TAC Governança e a prática da Fundação Renova. Por um lado, abordaram a dependência de suas mantenedoras, em função da relação entre a Diretoria Executiva da Fundação e o próprio Conselho Curador da Renova. Por outro, destacaram o desvio de finalidade,

revelado pelas campanhas para promover a imagem da Fundação Renova com recursos que deveriam ser aplicados na reparação.

Como consequência dessa ACP, atualmente, com a mediação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), vem sendo discutido um novo acordo entre o próprio CNJ, as empresas (Vale S.A., Samarco, BHP Billiton e Fundação Renova), os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas e os governos de Minas Gerais e Espírito Santo para que seja feita a repactuação prevista no TTAC e no TAC Governança. Mais uma vez, há a possibilidade de um novo acordo para o processo de reparação de desastre da Samarco. A falta de intervenção estatal que, de fato, produza as reparações e as soluções para os danos e perdas causados pelo rompimento da barragem de Fundão transbordam para o cotidiano das pessoas atingidas perpetuando incertezas, angústias e medos. Isso significa que a protelação das ações e das soluções potencializa o poder da Fundação Renova em deter o saber e a verdade relacionados às decisões que envolvam a vida de muitas pessoas afetadas por um grande desastre.

Arranjos empresariais e estatais, sumarizadas como “governança”⁴⁸, produzem repertórios de ação e formação de novas arenas públicas que reorganizam as relações entre estado, governo, sociedade e mercado, em um campo heterogêneo povoado por agentes públicos e privados, ensejando relações de saber e poder específicos. Uma profusão de agentes interagiu com diferentes tipos de ações, de estratégias e de reivindicações. Empresas mineradoras, órgãos da justiça, órgãos do Estado, universidades, movimentos sociais, ONG’s, consultorias, entidades internacionais e pessoas atingidas, em todas as suas diversidades, estabeleceram variadas formas de interação. Sejam relações de embate, de aprendizado, de parceria, de conflito, de interesse, de luta, de submissão, de indignação e/ou de reação, todos os atores envolvidos participaram, de maneiras distintas, do estabelecimento de novas práticas de relações sociais.

⁴⁸ Na Avaliação participativa da minuta do Termo de Ajustamento de Conduta sobre a Governança (TAC-Governança), do processo de reparação e recuperação dos danos decorrentes do rompimento de barragens de rejeitos das mineradoras Samarco, BHP e Vale S.A. em Mariana, Minas Gerais, há uma significativa reflexão sobre governança: “Embora originalmente concebida no âmbito empresarial, nas últimas décadas, a ideia de governança tem se tornado referência fundamental na administração pública. A ineficiência e dispendiosidade das ações do estado, a falta de transparência e a corrupção no setor público, entre outros problemas, resultariam da falta de um sistema de governança, mais precisamente de uma boa governança, a qual teria como princípios ou características: participação, orientação a consensos, accountability, transparência, responsividade, eficiência e efetividade, estado de direito, equidade e inclusão” (Parecer 2018).

Portanto, as negociações que ocorreram, ao longo dos anos, são resultados das diferentes interações que se deram entre os atores envolvidos no desastre, operando com diversas estratégias para produzir participação, afetações, reparação, indenização, pertencimento e ação dos sujeitos. Assim é preciso reconhecer as assimetrias, as diferentes inserções e considerar a complexidade do caso.



Figura 29: Imagem do desastre da Samarco , Foto Vinicius Denadai. Disponível em: <https://mab.org.br/2020/11/04/injustica-na-bacia-do-rio-doce-5-anos-de-nao-reparacao-aos-atingidos-leia-a-nota-do-mab/>. Acesso em março de 2024.

Oito anos após o desastre, os governos e atores estatais diversos vêm sendo objeto de crítica pela forma como não conseguiram responsabilizar as empresas pelos crimes socioambientais causados, tampouco pressioná-las pela justa reparação para milhares de famílias de Minas Gerais e do Espírito Santo. Nesta tese, procurei apontar alguns dos efeitos das tecnologias sociais de gestão do conflito, tais como: a construção “técnico-científica” dos *experts* que visam a minimizar os danos e, conseqüentemente, os custos da reparação; o tratamento prolongado dos processos de mediação dos conflitos; a imposição de definições e de suas respectivas soluções que contribuem para distanciar os

responsáveis e a causa do problema, perpetuando uma sensação de impunidade e de fragilidade das instituições públicas que cuidam dos direitos humanos.

Iniciei, esta tese, falando sobre a minha experiência no caso do licenciamento ambiental do empreendimento minerário da Anglo American, em Conceição do Mato Dentro/MG. Acompanhei muitas das reuniões públicas desse caso com a presença dos diversos atores do processo, no qual, os promotores de justiça afirmavam “é preciso colocar a empresa para conversar com os atingidos”. No entanto, esses espaços se mostraram decepcionantes e causaram frustrações para ambos os atores envolvidos, pois não basta a existência de espaços de fala meramente formais. A lógica de participação das pessoas atingidas a título de representação, comumente associada à presença em espaços públicos sem caráter decisório, baseia-se no cumprimento simbólico de requisitos formais para a validade dos procedimentos firmados em acordos entre entes públicos e empresas responsáveis pelas violações de direitos humanos (Ferreira 2015; Ferreira 2018).

Dessa maneira, no caso do desastre da Samarco, os aprendizados com o conflito socioambiental em CMD reverberaram em alguns aspectos. As reuniões de negociação e conciliação ocorreram com a presença do juiz para que as medidas tomadas fossem resguardadas em âmbito jurídico. Além disso, a institucionalização das assessorias técnicas, no processo de reparação, tentou criar condições para a efetivação da participação, à medida que lhe confere o caráter informado e qualificado para a tomada de qualquer decisão que afete a vida das pessoas atingidas. Já em relação a consolidação da Fundação Renova, que gerou a privatização do desastre, foi considerada um grande erro do caso do desastre da Samarco. Na tentativa de evitar outro equívoco, com o rompimento da barragem da Vale S.A., em Brumadinho/MG, no ano de 2019, as instituições de Justiça não permitiram que, nesse segundo caso, fosse repetida a falha da criação de uma fundação privada para gerir a reparação.

Tanto no licenciamento da Anglo American, quanto no desastre da Samarco, o primeiro, como um grande exemplo de conflito socioambiental, e o segundo, como um desastre sociotécnico, perpetuaram-se negociações e acordos documentais que contribuíram, de alguma forma, para deslegitimar as reivindicações das comunidades e suas próprias práticas políticas. Enquanto os atingidos são ressarcidos, parcialmente, em seus direitos, as empresas perpetuam, além da redução dos custos das indenizações, a continuidade de seus projetos, assegurada, juridicamente, pelas práticas de governança instituídas.

Para finalizar, gostaria de expor uma breve reflexão, procurei demonstrar nesse trabalho tanto a falta de intervenção estatal que produza soluções quanto a atuação estatal que tem como efeito a docilização, a domesticação, a roupagem de humanização, o simulacro de participação, entre outros. Podemos nos perguntar: se é a falta ou excesso de “Estado”, no entanto, acredito que para transformar esse cenário é preciso outras formas de intervir, outros tipos de ação, novas governanças.

Referências Bibliográficas

ABRAM, Philip. 2006. "Notes on the difficulty of studying the state". In: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil, ed. *The anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 112-130.

ACSELRAD, Henri. 2002. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 5, pp. 49-60.

ACSELRAD, Henri. 2010. "Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental". *Estud. av.* [online], vol.24, n.68, pp.103-119.

ACSELRAD, Henri. 2018. *Mariana, novembro de 2015: A genealogia política de um desastre*. In: ZHOURI, Andréa (org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1. ed. Marabá, PA: iGuana; ABA, 2018, pp. 29-66. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolenciaresistencia1.pdf. Acesso em: 07/03/2023.

ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. 2010. "Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina". In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (Orgs.) *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ALIMONDA, Héctor. Debatendo o Desenvolvimento na América Latina. In: STIFTUNG, Heinrich. *Um campeão visto de perto: Uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro. Série Democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Heinrich Boll Stiftung, 2012. pp. 18 - 31. Disponível em: http://br.boell.org/sites/default/files/democracia_inside_a_champion_port_final_2.pdf#page=20. Acesso em 08/08/2022.

ANTONELLI, Mirta. 2009. "Minería transnacional y dispositivos de intervención en la cultura - La gestión del paradigma hegemónico de la "minería responsable y el desarrollo sustentable"". In: SVAMPA, Maristella; ANTONELLI, Mirta. (eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos, pp. 51-102.

ANTONELLI, Mirta Alejandra. 2014. Megaminería transnacional e invención del mundo cantera. *Nueva Sociedad*. No 252, julio-agosto de 2014. pp. 72-86.

ARÁOZ, Horácio Machado. Crisis ecológica, extractivismo y necroeconomía, la religión oficial del capital. In: Boletín Oteaiken no 13: Boletín sobre Prácticas y Estudios de Acción Colectiva. Programa de Estudios sobre Acción colectiva y Conflicto Social, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Mayo de 2012.

ARANTES, Rogério. 1999. “Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, pp. 83-102.

ARANTES, Rogério. 2007. “Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política”. *Justitia*, vol. 197, pp. 325-335.

BALLARD, Chris; BANKS, Glenn. 2003. “Resource wars: the Anthropology of Mining”. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32, pp. 287-313.

BARCELOS, E. (Cartógrafo). O rastro da destruição. O caminho da lama... na bacia do Rio Doce, elaborado em 2015.

BAVISKAR, Amita. Between violence and desire: space, power, and identity in the making of metropolitan Delhi. *International Social Science Journal*. Volume 55, Issue 175, 2003, pp. 89-98.

BEBBINGTON, Anthony. 2007. *Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras*. In: BEBBINGTON, A. (ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP: CEPES, p.23-46.

BEBBINGTON, Anthony. (ed.). 2011. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

BERTONI, E et al. Mariana: a gênese da tragédia. Especial, Nexo Jornal, 04 de novembro de 2016. Disponível em: <https://cdn.nexojornal.com.br/content/escenic/esp/60219.html>. Acesso em: 21/07/2022.

BITTENCOURT, Carlos. 2017. “A corporatização do território de Conceição do Mato Dentro (MG) pela mineradora Anglo American. Estratégia corporativa e subordinação do lugar”. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

BOURDIEU, Pierre. 1996. “Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático”. In: *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, pp. 91-124.

BRASIL. 1993. Presidência da República. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm. Acessado em 19 de junho de 2018.

BRASIL. 1997. Resolução CONAMA n°. 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acessado em 19 de junho de 2018.

BRONZ, Deborah. 2016. *Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos*. Rio de Janeiro: Contracapa.

CAOMA. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. 2010. Guia Prático de Requisição de Informações Ambientais. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça.

CAMPOS, Rafael & SOBRAL, Mariana. 2018. O acordado sai caro, e muito caro! Percepções iniciais da Defensoria Pública acerca dos processos indenizatórios da Bacia do Rio Doce. In: Losekann, Cristiana & MAYORGA, Claudia. 2018. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 216 pags.

CÁRITAS. 2016. Promoção da Assessoria Técnica aos atingidos e atingidas pela barragem de rejeitos da Samarco (Vale e BHP Billiton) em Mariana - MG, para a democratização das decisões relativas à Reparação de Perdas e Danos. Mariana.

CARNEIRO, Éder. 2005. “Política ambiental e a ideologia do desenvolvimento Sustentável”. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKI, K. e PEREIRA, D. (orgs) *A Insustentável leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais*. Belo Horizonte, Autêntica.

CARVALHO, A. M. P.; MILANEZ, B.; GUERRA, E. C. 2018. “Rentismo-neoextrativismo: a inserção dependente do Brasil nos percursos do capitalismo mundializado (1990-2017)” In: *Tramas para a justiça ambiental: diálogo de saberes e práxis emancipatórias*. 1a. ed. Fortaleza : Edições UFC, p. 19-57.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio; TEIXEIRA, Carla. 2014. “Etnografando burocratas, elites e corporações: a pesquisa entre estratos sociais hierarquicamente superiores em sociedades contemporâneas”. In: _____. (orgs). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações*. Rio de Janeiro: Contra Capa, pp. 7-31.

CIMOS. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público Estadual de Minas Gerais. 2015. Relatório de Atividades – Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, dezembro de 2015.

CIMOS. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público Estadual de Minas Gerais. 2017. Nota Técnica Assessoria Técnica Independente e Escolhida pelos Atingidos Empreendimento - Rio / Anglo American. Belo Horizonte.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. 2018. CNJ Serviço: Saiba a diferença entre comarca, vara, entrância e instância. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82385-cnjservico-saiba-a-diferenca-entre-comarca-vara-entrancia-e-instancia>. Acessado em 19 de junho de 2023.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. 2014. Resolução CNMP nº 118, de 10 de dezembro de 2014. Dispões sobre a Política Nacional de incentivo a Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. 2017. Resolução nº 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério público. 2018. Apresentação. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acessado em 10 de junho de 2023.

CSMPF. Conselho Superior do Ministério Público Federal. 2010. RESOLUÇÃO Nº 87, DE 6 DE ABRIL DE 2010. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacaotematica/ccr5/normas/resolucoes/resolucoes_docs/resolucao_csmpf-87_-ago_2006.pdf. Acessado em 19 de junho de 2023.

CRUIKSHANK, Barbara. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

DARDOT, P. & LAVAL, C. 2016. *A Nova Razão do Mundo - Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo.

DAS, Veena. 2004. "The Signature of the state: The paradox of Illegibility". In: DAS, Veena.; POOLE, Deborah. *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press.

DAAS, Veena y POOLE, Deborah. El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social No 27, Buenos Aires. 2008.

DAVIES, M. & MARTIN, T.. 2009. "Mining market cycles and tailings dam incidents". In: 13th International Conference on Tailings and Mine Waste, Banff, AB.

DORNELAS, Rafaela; et al. 2016. "Ações Civas Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta no caso do desastre ambiental da Samarco: considerações a partir do Observatório de Ações Judiciais". In: Milanez, Bruno & Losekann, Cristiana. *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.

EASTWOOD, Lauren. 2006. "Making the Institution Ethnographically Accessible: Un Document Production and the Transformation of Experience". In: Smith, Dorothy. (ed.). *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp.181-197.

ESCOBAR, Arturo. 2005. "Imagining a Post-Development Era". In: EDELMAN, Marc; HAUGERUND, Angelique (orgs.). *The Anthropology of Development and Globalization*. Series Editor: Parker Shipton, Boston University, pp. 341-351.

ESCOBAR, Arturo. 2010. *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Departamento de Antropología Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill: Enviñon Editores.

ESTEVA, Gustavo. 2000. "Desenvolvimento". In: SACHS, W. (org.). *Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 59- 83.

FERGUNSON, James. 2011. "Novelty and Method. Reflections on global fieldwork". In: COLEMAN, Simon; HELLERMANN, Pauline (ed.). *Multi-sited ethnography. Problems and possibilities in the translocation of research methods*. New York: Routledge, pp.194-207

FERREIRA, Letícia. 2009. Dos autos da cova rasa: a identificação de corpos nãoidentificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro, 1942-1960. Rio de Janeiro: LACED, E-papers.

FERREIRA, Letícia. 2013. “O desaparecimento de pessoas no Brasil contemporâneo: a ausência como matéria-prima de um problema social”. In: VIANNA, Adriana (Org.). O fazer e o desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades. Rio de Janeiro: E-papers, pp. 36-67.

FERREIRA, Luciana. 2015. ““O QUE A GENTE QUER É JUSTIÇA””: Conflito, mobilização e a luta por justiça dos atingidos pela mineração nas reuniões da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), em Conceição do Mato Dentro/MG”. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FERREIRA, Luciana. 2017. “Conflito, mobilização e violações de direitos: atingidos pela mineração e a luta por justiça nas reuniões da Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA) em Conceição do Mato Dentro/MG” In: EILBAUM, Lucía; SCHUCH, Patrice; CHAGAS, Gisele. Antropologia e direitos humanos 7. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, pp.181-218.

FERREIRA, Luciana. 2018. Etnografia de documentos e de práticas estatais: análise da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais durante a instalação do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro/MG. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília.

FONSECA, Camilo. 2011. “A descentralização do licenciamento ambiental de Minas Gerais: a Unidade Regional da Zona da Mata”. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

FOUCAULT, Michel. 1979. “Governamentalidade”. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal.

FOUCAULT, Michel. 1999. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

FOUCAULT, Michel. 2006. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola.

GAGO, Verónica. 2014. *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmatismo popular*. Buenos Aires: Tinta Límón.

GESTA - Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. Parecer sobre o documento “Estudo de Atualização das Áreas de Influência (AI) do Projeto Minas-Rio Mineração”, elaborado pela empresa de consultoria Ferreira Rocha Gestão de Projetos Sustentáveis. Projeto de Extensão Observatório dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais. Coordenação: Profª. Drª. Andréa Zhouri. Sub-coordenação: Profª. Drª. Ana Flávia Moreira Santos. Belo Horizonte: GESTA UFMG, Novembro de 2013.

GESTA - Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. Parecer sobre o Cadastro Integrado do Programa de Levantamento e Cadastro dos Impactados (PLCI) elaborado pelas empresas Samarco e Synergia Consultoria Ambiental. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wpcontent/uploads/2017/02/GESTA-UFMG-Parecer-sobre-Cadastro-Integrado-do-PLCISamarco-Synergia.pdf>. Acesso em: 23/09/2022.

GESTA - Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. O desastre do Rio Doce: Rompimento da barragem da Samarco/Vale/BHP em Mariana. Ficha Técnica. Observatório dos Conflitos 143 144 Ambientais de Minas Gerais. Atualização de 04/11/2021. 2021a Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=579>. Acesso em: 13/07/2022.

GESTA - Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais. Desastre da Vale em Brumadinho e a luta dos moradores de Casa Branca. Ficha Técnica. Observatório dos Conflitos Ambientais de Minas Gerais. Atualização de 20/03/2021. 2021b. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=497>. Acesso em: 23/07/2022.

GUDYNAS, Eduardo. 2009. “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo”. In: *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CLAES, pp.187-225.

GUDYNAS, Eduardo. 2013. “Estado compensador e novos extrativismos - As ambivalências do progressismo sul-americano”. In: *Nueva Sociedad especial em português*.

GUDYNAS, Eduardo. 2015. “Extractivismos en América del Sur y sus Efectos Derrame”. *Revista Boletín 76, Sociedad Suiza Americanistas*, pp.13-23.

GUPTA, Akhil. 2012. *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham: Duke University Press.

HARVEY, D. 2004. “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. Traducción: Ruth Fólger. Buenos Aires: CLACSO, 2004. Disponível em: <https://cutt.ly/2daB28t>. Acesso em setembro de 2023.

HARVEY, D. 2008. Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Ed. Loyola.

HARVEY, D. 2014. “Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo”. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador – IAEN, Traficantes de sueños.

HULL, Mathew. 2012. *Government of Paper. The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. University of California Press.

ICP - Inquérito Civil Público. 2012. MPMG-0175.12.000060-9. Acompanhamento relativo às eventuais violações a direitos humanos e fundamentais e lesões aos interesses coletivos das comunidades atingidas e sob a área de influência do empreendimento minerário Minas-Rio, mediante participação em audiências e reuniões públicas, coleta de informações, depoimentos, certidões, perícias e demais diligências que se fizerem necessárias. 27/06/2012.

INSTITUTO PRÍSTINO. Laudo Técnico em resposta ao Parecer Único no 257/2013 - Descrição do fato: Análise Técnica Referente à Revalidação da Licença Operacional da Barragem de Rejeitos do Fundão - SAMARCO MINERAÇÃO S/A. IP. 082.2013, Belo Horizonte, 21 de outubro de 2013.

JESUS SILVA, Jessica. 2023. “*Estamos vivendo a vida das empresas*”: um estudo sobre as estratégias corporativas mobilizadas pela Fundação Renova em Mariana, MG, Brasil. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território, da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES.

KANT DE LIMA, R. 2009. “Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada”. *Anuário Antropológico/2009*, v.2, 2010. pp. 25-51.

LACERDA, Paula. 2014. *O sofrer, o narrar, o agir: dimensões da mobilização social de familiares de vítimas*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 20, n. 42, p. 49-75, jul./dez.

LASCHEFSKI, Klemens. 2014. “Governança, neodesenvolvimentismo e autoritarismo difuso.” In: HOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (orgs.). *Formas de matar, de morrer e de resistir: Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 176-204.

LEITE LOPES, José. (org.). 2004. *A ambientalização dos conflitos sociais: participação e controle público da poluição industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumara.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. 2016. *Ministério Público: Guardiã da Democracia Brasileira?* Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (Cesec).

LEMÕES, Tiago. 2017. “Rumores, denúncia e mobilização social: uma disputa pela ‘verdade’ sobre a ‘violência estatal’”. In: EILBAUM, Lucía; SCHUCH, Patrice; CHAGAS, Gisele. *Antropologia e direitos humanos 7*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, pp.17-49.

LEONARDO, Flávia. 2022. *Imprensados no tempo da crise: A gestão das afetações no desastre da Samarco (Vale e BHP Billiton) e a crise como contexto no território tradicionalmente ocupado na foz sul do rio Doce*. Doutorado (tese). Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGAN) da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LIMA, Antônio Carlos de Souza. 2002. *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.

LOPES PINTO, João (org.). 2012. *Ambientalização dos Bancos e Financeirização da Natureza - Um debate sobre a política ambiental do BNDES e a responsabilização das Instituições Financeiras*. Brasília: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais.

LOPES, Raphaela. 2016. “Caso do desastre socioambiental da Samarco: os desafios para a responsabilização de empresas por violações de direitos humanos”. In: Milanez, Bruno & Losekann, Cristiana. *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.

LOSEKANN, Cristiana. 2013. “Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro”. *DADOS*, vol. 56, nº 2, pp. 311-349.

LOSEKANN, Cristiana. 2016. “A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 20. Brasília, pp. 121-164.

LOSEKANN, Cristiana. 2018. “*Não foi acidente!*” *O lugar das emoções na mobilização dos afetados pela ruptura da barragem de rejeitos da mineradora Samarco no Brasil*. In: ZHOURI, Andréa (org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1. ed. Marabá, PA: iGuana; ABA, 2018, pp. 29-66. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolenciaresistencia1.pdf. Acesso em: 07/03/2023.

LOSEKANN, Cristiana & ISSOLI, Luiza Duarte. 2017. “Direito, Mobilização Social e Mudança Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 94, pp.1-24.

LOSEKANN, Cristiana & MILANEZ, Bruno. 2018. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. In: *Versos - Textos para Discussão, PoEMAS. Rompimento da Barragem de Fundão Dossiê TAC Governança*.

MANSUR, M. S. et al.. Capítulo 1: Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referente aos desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (orgs.). *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton*. Marabá, PA: Editorial iGuana, 2016, pp. 17-50.

MATTEI, Lauro. 2012. “Desenvolvimento Brasileiro no Início do Século XXI – Crescimento Econômico, Distribuição de Renda e Destruição Ambiental”. In: *Um Campeão Visto de Perto Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich-Böll.

MALERBA, Juliana. 2012. “Para quê um novo código mineral?”. In: MALERBA, Juliana (org.). *Novo Marco Legal da mineração no Brasil: Para quê? Para quem?* Rio de Janeiro: Fase, pp. 9-18.

MELENDI, Lucila Paula; LOPO, Rafael Martins. A Fundação Renova como forma corporativa: Estratégias empresariais e arranjos institucionais no desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton no Rio Doce, Mariana (MG). *AMBIENTES*. Volume 3, número 2, 2021, pp. 206-250. ISSN: 2674-6816. DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v3i2.28438>.

MENEGHIN, Guilherme & SILVA, Nívia. 2018. “A atuação do Ministério Público para garantir a participação dos atingidos no processo de reparação dos direitos violados pelo rompimento da barragem de Fundão operada pela Samarco em Mariana”. In: Losekann, Cristiana & MAYORGA, Claudia. 2018. Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro. Folio Digital: Letra e Imagem, 216 pags.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo. 2013. “Neoextrativismo no Brasil? uma análise da proposta do novo marco legal da mineração”. Revista Pós Ciências Sociais, São Luís, v. 10, jan./jun, pp. 119-148.

MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. 2016. “Apresentação”. In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana (orgs.). *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro, Folio Digital: Letra e Imagem, pp. 11-19.

MILANEZ, Bruno & PINTO, Raquel. 2016. Considerações sobre o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta firmado entre Governo Federal, Governo do Estado de Minas Gerais, Governo do Estado do Espírito Santo, Samarco Mineração S.A., Vale S. A. e BHP Billiton Brasil LTDA. POEMAS (Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade).

MITCHELL, Timothy. 2006. “Society, economy, and the state effect”. *The anthropology of the state: A reader*, pp. 169-186.

MOUZINO, Gláucia. 2007. *Sobre culpados e inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal Brasileiro*. Tese (Doutorado em Antropologia) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói RJ.

MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2012. Planejamento e Gestão Estratégica 2010-2023 - Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: 1ª Edição, Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais.

MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2016. Relatório Institucional: O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil. 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana/MG. 22/10/2016. Disponível em: <http://docplayer.com.br/59674513-Relatorio-institucional.html>. Acesso em setembro de 2023.

MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2017. Plano de Atuação do Caoma para 2017-2018.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2018. Ação Civil Pública com pedido de liminar. Belo Horizonte, 06 de março de 2018.

MPF - Ministério Público Federal. 2016. Ação Civil Pública - Autos nº 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/acp-samarco>. Acesso em agosto de 2023.

MPF - Ministério Público Federal *et al.* Termo de Ajustamento Preliminar. 2017. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminarcaso-samarco>. Acesso em setembro de 2023.

MPF - Ministério Público Federal *et al.* Aditivo ao Termo de Acordo Preliminar. 2017. Disponível em [mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf](http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf). Acesso em setembro de 2023.

MPF - Ministério Público Federal *et al.* Termo de Ajustamento de Conduta - Governança, assinado em 25 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/tac-gov>. Acessado em setembro de 2023.

M.Z. e Silva, D.C. Cayres, L.A.M. de Souza. 2019. *Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública. O caso da barragem de Fundão, MG*. Civitas, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 464-488, maio-ago.

NADER, Laura. 1972. “Up the anthropologist – perspectives gained from studying up”. In: HYMES, Dell (ed.) *Reinventing anthropology*. N.Y.: Pantheon Books, pp. 284-311.

NADER, Laura. 1994. “Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.9, n. 26.

NADER, Laura; MATTEI, Ugo. A pilhagem e o Estado de direito. In: NADER, L.; MATTEI, U.; *Pilhagem: Quando o Estado de direito é ilegal*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2013, p. 15-57.

NUCAM. Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais – MPMG. 2013. Folheto de Apresentação do Núcleo. Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Naender. 2022. A institucionalização da Assessoria Técnica aos atingidos por barragens em Minas Gerais: uma análise a partir do desastre da Samarco em Mariana-MG. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PALMEIRA, Moacir; HERÉDIA, eatriz. 1995. “Os Comícios e a Política de Facções”. *Anuário Antropológico*, 94, pp. 31-94.

PENNA, Vinícius. 2016. “A construção da legalidade no licenciamento ambiental do empreendimento Minas-Rio: Estudo de caso da 86ª Reunião Ordinária da URC Jequitinhonha”. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

PINTO, Carlos. 2014. “O Ministério Público e a resolução extrajudicial de conflitos ambientais”. In: ZHOURI, A. e VALENCIO, N. (orgs) *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, pp. 238-250.

PINTO, Carlos. 2016. “Prefácio”. In: SAMPAIO, Rômulo; PORTO, Antônio; OLIVEIRA, Érica; PAVÃO, Bianca. *Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 1-4.

POMAS. 2015. Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). Mimeo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA. Distritos de Mariana. Disponível em: <https://www.mariana.mg.gov.br/todos-distritos>. Acesso em dezembro de 2023.

RAMBOLL. 2017 Relatório consolidado referente aos trabalhos dos primeiros nove meses de avaliação dos programas socioeconômicos e socioambientais. 2017. Disponível em 149 150 <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll>. Acesso em dezembro de 2023.

RAMBOLL. 2018 Relatório de monitoramento consolidado dos programas socioeconômicos e socioambientais para restauração da Bacia do Rio Doce. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll>. Acesso em dezembro de 2023

RAMBOLL. Relatório de monitoramento quadrimestral dos programas socioeconômicos e socioambientais para restauração da Bacia do Rio Doce. Novembro/2020. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll>.

Acesso em setembro de 2013 .

RAMBOLL. Relatório de monitoramento mensal dos programas socioeconômicos e socioambientais para reparação integral da Bacia do Rio Doce. Fevereiro/ 2021. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/relatorios-ramboll>. Acesso em setembro de 2013

RANCIÈRE, Jacques. 1996. O Dissenso. In. BIGNOTTO, N; NOVAES, A. (Orgs.) A Crise da Razão. São Paulo, Cia das Letras.

RENOVA. Estatuto da Fundação Renova, 21pp, 28/06/2016. Disponível em: <http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/estatuto-registrado.pdf>.

Acesso em: 25 de junho de 2021.

RIBEIRO, Gustavo. 2008. “Poder, Redes e Ideologia no campo do desenvolvimento”. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 80, pp.109-125.

RICE, Roberta. 2012. *The New Politics of Protest: Indigenous Mobilization in Latin America's Neoliberal Era*. Tucson: The University of Arizona Press.

RILES, Annelise. (ed.). 2006. *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*. Michigan: University of Michigan Press.

ROJAS, Claudia Marcela. 2020. *O rompimento da barragem de rejeitos de Fundão e a ascensão do capitalismo de desastre(s) no Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais.

ROLAND, Manoela et al. 2018. Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas: uma breve análise dos mecanismos de solução negociada à luz do caso do rompimento da barragem de Fundão. In: *Versos - Textos para Discussão*, PoEMAS. Rompimento da Barragem de Fundão Dossiê TAC Governança.

SAMARCO. 2016. Fundação assume a continuidade das ações de recuperação. 3 de Agosto de 2016. Disponível em: <http://www.samarco.com/noticia/fundacao-assume-continuidade-dasacoes-de-recuperacao/>. Acesso em setembro de 2023

SAMPAIO, Rômulo; PORTO, Antônio; OLIVEIRA, Érica; PAVÃO, Bianca. 2016. Resolução Consensual de Conflitos Ambientais: Um estudo de casos da experiência pioneira do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SANTOS, Sonia. 2007. *Lamento e Dor: uma análise sócio-antropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Para, Université Paris 13, Belém do Pará.

SANTOS, Ana Flávia. Relatórios Antropológicos elaborados para o Ministério Público Federal, acerca do empreendimento minerário em Conceição do Mato Dentro, MG, 2009 e 2010.

SANTOS, Ana Flávia. 2014. “Não se pode proibir comprar e vender terra: Terras de ocupação tradicional em contexto de grandes empreendimentos”. In: HOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.) *Formas de matar, de morrer e de resistir: Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.98-116.

SANTOS, Ana Flávia; FILPI, Humberto; PRATES, Clarissa; FERREIRA, Luciana; RIBEIRO, Poliane. 2013. *Impactos da mineração na região de Conceição do Mato Dentro - Relatório Parcial*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

SANTOS, Ana Flávia; FERREIRA, Luciana; PENNA, Vinícius. 2017. “Supposed Impacts, Real Violence. The construction of reality in the implementation of the Minas-Rio Project”. *Dossier Mining, violence and resistance. Vibrant (Florianópolis)*, v. 14, n° 2, pp. 159 – 183.

SANTOS, Rodrigo & MILANEZ, Bruno. 2018. *A construção do desastre e a 'privatização' da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do rio doce*. In: ZHOURI, Andréa (org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. 1. ed. Marabá, PA: iGuana; ABA, 2018, pp. 29-66. Disponível em:

https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolenciaresistencia1.pdf. Acesso em: 07/03/2023.

SILVA, Sandro José & GUARDIOLA, Carolina. 2022. “Não é preciso um estudo para confessar um crime”: Os Tupinikim e Guarani e o desastre-crime no Rio Doce. In: Adrian Gurza Lavalle Euzeneia Carlos (org.). Desastre e desgoverno no Rio Doce. Atingidos, instituições e ação coletiva. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 1ª. Edição.

SCOTT, James. 2006. “Cities, People, and Language”. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (ed.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ, pp. 247- 269.

SCOTT, Parry. 2009. *Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado*. Recife: Ed. Universitária da UFPE.

SHARMA, Aradhana; AKHIL, Gupta. (ed.). 2006. *The anthropology of the state: a reader*. Malden, MA: Blackwell Publ.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. 1997. “Policy: a new field of anthropology”. In: _____. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge, pp. 3-39.

SIGAUD, Lygia. 1986. *Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de sobradinho e machadinho*. Rio de Janeiro: PPGAS, Comunicação 9.

SILVA, Cátia. 2001. “Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, nº 45, pp. 127-144.

SIMMEL, Georg. 1964. “The Triad”. In: WOLFF, Kurt (translated, edited and introduction). *The Sociology of Georg Simmel*. New York: Free.

SMITH, Dorothy. 2005. *Institutional ethnography: a sociology for people*. Lanham: Altamira Press.

SMITH, Dorothy. (ed.). 2006. *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

SOUZA LIMA, A.C. & CASTRO, J.P.M. 2015. *Notas para uma Abordagem Antropológica da(s) Política(s) Pública(s)*. IN: Revista ANTHROPOLÓGICAS Ano 19, 26(2):17-54.

SOUZA, Tatiana & CARNEIRO, Karine. O papel das Assessorias Técnicas no TAC Governança. In: Versos - Textos para Discussão, PoEMAS. Rompimento da Barragem de Fundão Dossiê TAC Governança.

SVAMPA, Maristella Noemi. Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development. *Journal für Entwicklungspolitik*; XXVIII; 3; 10-2012; pp. 43- 73.

SVAMPA, Maristella. 2012. “Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina”. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Buenos Aires, pp. 15-38.

TEIXEIRA, Carla. 2002. “Das Bravatas. Mentira ritual e retórica da desculpa na cassação de Sérgio Naya”. In: Peirano, Marisa. (org.). *O Dito e o Feito: ensaios de antropologia dos rituais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/NuAP, 113-132.

TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Christine. 2004. Apresentação. In: TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Christine (org.). *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, pp.7-22.

TEIXEIRA, Carla & LIMA, Antônio. 2010. “A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão”. In: *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil*. Antropologia. São Paulo, ANPOCS, pp. 51-96.

TEIXEIRA, Carla; CRUVINEL, Lucas; FERNANDES, Renato. 2016. “Notas etnográficas sobre mentiras, segredos e verdades no Congresso Brasileiro”. *Série Antropologia*, Vol. 457, Brasília: DAN/UnB.

TEIXEIRA, Carla; LOBO, Andréa; ABREU, Luiz Eduardo (org.). 2019. *Etnografias das instituições, práticas de poder e dinâmicas estatais*. Rio de Janeiro: Brasília. Editora E-papers / ABA publicações. 492 págs.

TEIXEIRA, Carla; LOBO, A. 2018. Pesquisa como função de Estado? Reflexões etnográficas sobre uma instituição in between. *MANA* (UFRJ. IMPRESSO), v. 24, p. 235-277.

TEIXEIRA, Carla & SILVA, C. D. 2019. Indigenous health in Brazil: Reflections on forms of violence. VIBRANT (FLORIANÓPOLIS), v. 16, p. 1-22.

TEIXEIRA, Carla; DIAS DA SILVA, Cristina & CASTILHO, Sergio. 2023. “Apresentação”. In: TEIXEIRA, Carla; DIAS DA SILVA, Cristina & CASTILHO, Sergio. *Antropologia das instituições e das práticas de poder: etnografia, política e bases sociais do conhecimento*. Revista Antropolítica, v. 55, n. 1, Niterói, e57885, 1. quadri., jan./abr.

THE INTERCEPT BRASIL. 2018. Agressões, vigilância, desemprego, perseguição e isolamento: como vivem os moradores que enfrentam a gigante da mineração. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/03/27/ameacas-moradores-mineracao-anglo-american/>. Acessado em 19 de junho de 2018.

TURNER, Susan. 2006. “Mapping Institutions as Work and Texts”. In: Smith, Dorothy. (ed.). *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp.139-161.

UNIÃO *et al.* 2016. Termo de Transação e Ajustamento de Conduta. Disponível em <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-paraencaminhamento-e-uso-geral.pdf>. Acesso em dezembro de 2022.

VAINER, Carlos. 2008. *O conceito de "Atingido"*: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel (Org.). *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa: UFV.

VALENCIO, Norma. Da “área de risco” ao abrigo temporário: uma análise dos conflitos subjacentes a uma territorialidade precária. In: VALENCIO, Norma et al (orgs). *Sociologia dos Desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil*. Versão Eletrônica. São Carlos: Editora RIMA, 2009. pp. 34-47. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/DefesaCivil/Publicacoes/Outros/Livro-Sociologia-DosDesastres.pdf>. Acesso em: 04/08/2022.

VALENCIO, Norma. 2014. “Desastres, Tecnicismos e Sofrimento Social”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(9), pp. 3631-3644.

VALENCIO, N. & VALENCIO, A. 2018. “O assédio em nome do bem: dos sofrimentos conectados à dor moral coletiva de vítimas de desastres”. *Revista do Programa de Pós-graduação em Comunicação, UFJF*, v.12, n.2, pp. 19-39.

VIANNA, Adriana. 2013. “Introdução: fazendo e desfazendo inquietudes no mundo dos direitos”. In: VIANNA, Adriana (Org.). O fazer e o desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades. Rio de Janeiro: E-papers, pp.15-35.

VIANNA, Adriana. 2014. “Etnografando documentos: uma antropóloga em meio a processos judiciais”. In: Sergio Ricardo Rodrigues Castilho; Antonio Carlos de Souza Lima; Carla Costa Teixeira. (Org.). *Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas sobre burocratas, elites e corporações*. 1ª ed. Rio de Janeiro: ContraCapa/LACED, v. 1, pp. 43-70.

VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis (orgs.). 2014. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

VIEIRA da Silva, Jarbas & ANDRADE, Maria Julia. 2016. “Introdução”. In: Milanez, Bruno & Losekann, Cristiana. *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.

VIEIRA, João Leonardo. 2022. *O Termo de Ajustamento de Conduta na perspectiva da resolução negociada de conflitos ambientais: análise do processo da fazenda Serra Velha – MG*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social. Universidade Estadual de Montes Claros.

VILAÇA, Luiz. 2017. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília.

WACQUANT. 2012. “Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente”. Salvador: CRN, Vol. 25, nº 66, p.505-518.

WANDERLEY, Luiz; MANSUR, Maíra & PINTO, Raquel. 2016. “Avaliação dos antecedentes econômicos, sociais e institucionais do rompimento da barragem de rejeito da Samarco/ Vale/BHP em Mariana (MG)”. In: Milanez, Bruno & Losekann, Cristiana. *Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem.

WANDERLEY, Luiz; MANSUR, Maíra & CARDOSO, Phillippe. 2023. *Atlas do problema mineral brasileiro*. Publicação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, no âmbito do Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil.

WEBER, Max. 1974. “Burocracia”. In: HANS, Gerth; MILLS, Wright. (orgs.). *Max Weber. Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, pp. 229-282.

WISNIK, José Miguel. *Maquinação do mundo: Drummond e a mineração*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WOLF, Eric. Encarando o poder: velhos insights, novas questões. In RIBEIRO, G.; FELDMAN-BIANCO, B. (orgs.). *Antropologia e poder: contribuições de Eric Wolf*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Editora Unicamp, 2003, pp. 325-343.

WOORTMANN, Ellen. 1983. “O sítio camponês”. In: *Anuário Antropológico 81*. Brasília/Rio de Janeiro: EdUnB/Tempo Brasileiro, pp. 164-203.

ZHOURI, Andréa. 2008. “Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Vol. 23, n.º. 68, pp.97-107.

ZHOURI, Andréa. 2017. “Introduction: Anthropology and Knowledge production in a 'minefield'”. *Dossier Mining, violence and resistance. Vibrant (Florianópolis)*, v. 14, n.º 2, pp. 72-80.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PAIVA, Angela. 2005. “Uma sociologia do licenciamento ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais”. In: ZHOURI, Andréa, LASCHEFSKI, Klemens e PEREIRA, Doralice. (orgs.). *A Insustentável leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, pp.89- 118.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. (orgs.). 2010. *Desenvolvimento e Conflitos Ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. 2014. “Apresentação”. In: HOURI, Andréa; VALENCIO, Norma. (orgs.). *Formas de Matar, de Morrer e de Resistir – Limites da resolução negociada de conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.7-16.

ZHOURI, Andréa. BOLADOS, Paola; CASTRO, Edna. 2016. *Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais*. São Paulo: Editora Annablume.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos; MAGALHÃES, Max. 2017. “The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations”. Dossier Mining, violence and resistance. Vibrant (Florianópolis), v. 14, n° 2, pp. 81-101.

ZHOURI, A. et al.. 2018. O desastre do Rio Doce: Entre as políticas de reparação e a gestão das afetações. In: ZHOURI, Andréa (org.). Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1. ed. Marabá, PA: iGuana; ABA, 2018, pp. 29-66. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolenciaresistencia1.pdf. Acesso em: 07/03/2023.

ZUCARELLI, Marcos; SANTOS, Ana Flávia. 2016. “Mineração e conflitos sociais no contexto urbano: o caso da mineração Minas-Rio, rasil”. In: HOURI, Andréa; BOLADOS, Paola; CASTRO, Edna (orgs.). Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais. São Paulo: Editora Annablume, pp. 319-340.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. A matemática da gestão e a alma lameada: Os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco. Tese. Programa de Pós-graduação em Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, MG: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

Anexo

Na tabela abaixo, produzida pela autora, é possível visualizar todos os Programas e seus objetivos. Os textos que descrevem cada Programa foram copiados integralmente do documento no intuito de materializar de forma resumida a formulação genérica e imprecisa dessa parte do acordo.

Programas Socioeconômicos	
SEÇÃO I: ORGANIZAÇÃO SOCIAL	
1 - Programa de levantamento e de cadastro dos impactados Identificar as pessoas físicas, famílias e comunidades que sofreram danos sociais, culturais, econômicos ou ambientais.	2 - Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados Negociar e pagar indenização às pessoas atingidas, mediante comprovação de prejuízos e danos.
3 - Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas Oferecer atendimento especializado aos povos indígenas do território Krenak e das terras indígenas de Comboios, Tupiniquim e Caieiras Velhas II, atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão.	4 - Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida de outros povos e comunidades tradicionais Identificar os danos às Comunidades Remanescentes do Quilombo de Santa Efigênia, em Mariana - MG (e outras comunidades identificadas pelo poder público como afetadas), e implementar medidas emergenciais.
5 - Programa de proteção social Promover ações socioassistenciais, socioculturais e apoio psicossocial às pessoas e famílias impactadas.	6 - Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social Dar acesso à informação ampla, transparente, completa e pública, em linguagem acessível, adequada e compreensível a todos os interessados; promover participação das pessoas físicas e jurídicas, comunidades e movimentos

	sociais organizados; e garantir canais de atendimento adequado aos grupos vulneráveis.
<p>7 - Programa de Assistência aos Animais</p> <p>Atender os animais extraviados e desalojados em Mariana (MG) e Barra Longa (MG), através do resgate, recolhimento, cuidado, cadastramento e devolução aos tutores, ou promoção de adoção daqueles não retirados pelos tutores ou envio dos animais não adotados para um Santuário.</p>	
SEÇÃO II: INFRAESTRUTURA	
<p>8 - Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira</p> <p>Reconstruir e reassentar as comunidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira, atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão.</p>	<p>9 - Programa de recuperação do Reservatório da UHE Risoleta Neves</p> <p>Desassorear o reservatório e recuperar as condições de operação da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves (também conhecida como Candonga, seu antigo nome).</p>
<p>10 - Programa de Recuperação das demais comunidades e infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga, inclusive Barra Longa</p> <p>Recuperar ou reconstruir as infraestruturas danificadas.</p>	
SEÇÃO III: EDUCAÇÃO, CULTURA E LAZER	

<p>11 - Programa de Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar</p> <p>Reconstruir, adquirir mobiliário, equipamentos e materiais necessários às escolas atingidas entre a barragem de Fundão e Candonga (UHE Risoleta Neves).</p>	<p>12 - Programa de Preservação da Memória Histórica, Cultural e Artística</p> <p>Recuperar bens culturais de natureza material e preservar patrimônio cultural das comunidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira.</p>
<p>13 - Programa de apoio ao turismo, cultura, esporte e lazer, de cunho reparatório e compensatório</p> <p>Diagnosticar os danos ao turismo, à cultura, ao esporte e ao lazer nos municípios atingidos e realizar medidas compensatórias.</p>	
<p>SEÇÃO IV: SAÚDE</p>	
<p>14 - Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada</p> <p>Apoiar a elaboração e a implantação do Protocolo de monitoramento da saúde da população exposta aos efeitos do desastre em Mariana (MG) e Barra Longa (MG).</p>	
<p>SEÇÃO V: INOVAÇÃO</p>	
<p>15 - Programa de Apoio à Pesquisa para Desenvolvimento e Utilização de Tecnologias Socioeconômicas Aplicadas à Remediação dos Impactos, de natureza compensatória</p>	

<p>Fomentar e financiar a produção de conhecimento sobre a recuperação das áreas afetadas pelo desastre, com criação e fortalecimento de linhas de pesquisa de tecnologias aplicadas.</p>	
<p>SEÇÃO VI: ECONOMIA</p>	
<p>16 - Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras</p> <p>Atender os pescadores atingidos, recompor as áreas produtivas e condições de pesca (incluindo equipamentos e infraestrutura para conservação, industrialização e comercialização do pescado).</p>	<p>17 - Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias</p> <p>Recuperar as atividades agropecuárias dos produtores atingidos ao longo da calha do Rio Doce.</p>
<p>18 - Programa de Recuperação e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria, de cunho compensatório</p> <p>Adotar estratégias para desenvolvimento de outras atividades econômicas na região, que promovam a diminuição da dependência com a mineração.</p>	<p>19 - Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo</p> <p>Recuperar micro e pequenos negócios no setor de comércio, serviços e produtivo entre Fundão e Candonga (em Minas Gerais), em Regência (ES) e Povoação (ES).</p>
<p>20 - Programa de Estímulo à Contratação Local, de cunho compensatório</p> <p>Priorização de contratação de mão de obra e fornecedores locais para as ações desenvolvidas em todo o percurso atingido, de Fundão à Regência.</p>	<p>21 - Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos impactados</p> <p>Auxiliar financeiramente, de forma emergencial, a população atingida que teve sua renda comprometida em razão de interrupção comprovada de suas atividades produtivas ou econômicas em decorrência do rompimento da barragem de Fundão.</p>

<p>22 - Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos Compromitentes</p> <p>Ressarcir os Compromitentes do acordo pelos gastos públicos extraordinários comprovados decorrentes do desastre.</p>	
<p>SEÇÃO VII: GERENCIAMENTO DO PLANO DE AÇÕES</p>	
<p>23 - Programa de gerenciamento dos programas socioeconômicos</p> <p>Gerir, monitorar e avaliar todos os programas do Acordo, através de sistemas de informação, banco de dados e definição de indicadores.</p>	
<p>PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS</p>	
<p>SEÇÃO I: GESTÃO DOS REJEITOS E RECUPERAÇÃO DA QUALIDADE DA ÁGUA</p>	
<p>24 - Programa de manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão</p> <p>Estabilização e manejo dos rejeitos despejados da barragem de Fundão.</p>	<p>25 - Programa de implantação de sistemas de contenção dos rejeitos e de tratamento in situ dos rios impactados</p> <p>Construir e operar estruturas emergenciais de contenção e sistemas de tratamento do rejeito entre a barragem de Fundão e a UHE Risoleta Neves.</p>
<p>SEÇÃO II: RESTAURAÇÃO FLORESTAL E PRODUÇÃO DE ÁGUA</p>	
<p>26 - Programa de recuperação da Área Ambiental 1 nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado</p>	<p>27 - Programa de recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APP) e áreas de recarga da Bacia do Rio Doce com controle de processos erosivos</p>

Revegetar e recuperar extensões da Área Ambiental 142, em Mariana (MG), Barra Longa (MG), Rio Doce (MG) e Santa Cruz do Escalvado (MG).	Recuperar APPs degradadas através de reflorestamento e/ou regeneração.
28 - Programa de recuperação de nascentes Recuperar cinco mil nascentes na Bacia do Rio Doce.	
SEÇÃO III: CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE	
29 - Programa de conservação da biodiversidade aquática Recuperar e conservar a biodiversidade em água doce, zona costeira e estuarina e área marinha atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão.	30 - Programa de fortalecimento das estruturas de triagem e reintrodução da fauna silvestre Construir e aparelhar dois Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS) em áreas indicadas pelo IBAMA.
31 - Programa de conservação da fauna e flora terrestre Identificar os danos às espécies terrestres ameaçadas de extinção na Área Ambiental 1, e apresentar um plano de conservação da fauna e flora terrestre.	
SEÇÃO IV: SEGURANÇA HÍDRICA E QUALIDADE DA ÁGUA	
32 - Programa de coleta e tratamento de esgoto e de destinação de resíduos sólidos Disponibilizar recursos financeiros aos municípios da Área Ambiental 243 para custear a elaboração e implementação de planos e projetos de saneamento básico.	33 - Programa de melhoria dos sistemas de abastecimento de água Construir sistemas alternativos de captação e adução, além de melhoria das estações de tratamento de água para os municípios que captam diretamente da calha do Rio Doce e tiveram o

	abastecimento público inviabilizado pelo rompimento da barragem de Fundão.
SEÇÃO V: EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO	
<p>34 - Programa de educação ambiental e preparação para as emergências ambientais</p> <p>Implementar medidas de educação ambiental em parceria com as Prefeituras dos municípios da Área Ambiental 1, além de medidas de apoio aos sistemas de emergência e alerta da Defesa Civil dos municípios de Mariana e Barra Longa.</p>	<p>35 - Programa de informação para a população da Área Ambiental 1</p> <p>Implantar um centro de informações técnicas na Área Ambiental 1, criar uma base física regional em Minas Gerais e uma no Espírito Santo.</p>
<p>36 - Programa de comunicação nacional e internacional</p> <p>Criar e manter por 10 (dez) anos um programa de comunicação regional, nacional e internacional em sítio eletrônico, com versão em pelo menos três idiomas, abrangendo ações, atividades e programas decorrentes do acordo.</p>	
SEÇÃO VI: PRESERVAÇÃO E SEGURANÇA AMBIENTAL	
<p>37 - Programa de gestão de riscos ambientais na Área Ambiental 1 da Bacia do Rio Doce</p> <p>Identificar riscos ambientais na Área Ambiental 1 e propor ações preventivas e mitigatórias.</p>	<p>38 - Programa de investigação e monitoramento da Bacia do Rio Doce, áreas estuarinas, costeiras e marinha</p> <p>Criar um programa de monitoramento quali-quantitativo sistemático (PMQQS) de água e sedimentos, além de avaliação de riscos toxicológicos e ecotoxicológicos na Área Ambiental 1.</p>
SEÇÃO VII: GESTÃO E USO SUSTENTÁVEL DA TERRA	

<p>39 - Programa de consolidação de unidades de conservação</p> <p>Custear estudos referentes aos danos e implementar ações de reparação necessárias nas seguintes Unidades de Conservação atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão: Parque Estadual do Rio Doce / MG, Reserva Biológica de Comboios, Área de Proteção Ambiental Costa das Algas e Refúgio de Vida Silvestre de Santa Cruz.</p>	<p>40 - Programa de fomento à implantação do CAR e dos PRAs na Área Ambiental 1 da Bacia do Rio Doce</p> <p>Dar suporte técnico no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na implementação dos Programas de Regularização Ambiental (PRA) das propriedades rurais atingidas localizadas na Área Ambiental 1.</p>
<p>SEÇÃO VIII: GERENCIAMENTO DO PLANO DE AÇÕES</p>	
<p>41 - Programa de gerenciamento do plano de recuperação ambiental da Bacia do Rio Doce, áreas estuarinas, costeiras e marinha.</p> <p>Incluir mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação nos projetos socioambientais, incluindo sistemas de informação, banco de dados e definição de indicadores.</p>	