

O rompimento da barragem de Fundão: análise da marginalização dos atingidos na governança pós-desastre

Fundão dam collapse: an analysis of affected communities' exclusion in a post-disaster governance

Filipe Maciel Euclides^a , Jussara Jéssica Pereira^a , Francisco César Pinto da Fonseca^a 

^a Fundação Getúlio Vargas - Brasil

Palavras-chave

Assimetria de poder.
Governança pós-desastre.
Mineração.
Comunidades atingidas.

Keywords

Power asymmetries.
Disaster governance.
Mining.
Affected communities.

Informações do artigo

Recebido: 21 de maio de 2021
Aprovado: 31 de janeiro de 2022
Publicado: 13 de junho de 2022

Resumo

O objetivo deste artigo foi analisar as dimensões de assimetria política responsáveis por configurar o processo de marginalização dos atingidos em contextos pós-desastres. Investigou-se o caso do colapso da barragem de Fundão, ocorrido em Mariana, (MG), 2015, e o constructo teórico das três faces de poder de Steven Lukes foi adaptado para compreender as dinâmicas de exclusão presentes na governança pós-desastre. Como metodologia, utilizou-se abordagem qualitativa, por meio de análises documentais, observação e entrevistas semiestruturadas. Nos resultados, foram evidenciados o papel subalterno e a desconsideração dos atingidos nas principais decisões que conformaram a governança pós-desastre. Esse processo se estruturou em marcos institucionais com vícios renitentes, e que, mesmo com modificações, não foram satisfatoriamente implementados. Concluiu-se que a marginalização abrangiu decisões, arenas e ideias, sendo a “racionalidade não-instrumental” obliterada em todo processo. O emprego do constructo das três faces mostrou-se profícuo, podendo ser aplicado para análise de outros pós-desastres.

Abstract

The aim of this article was to analyze the dimensions of the political asymmetry that configured the process of marginalization of the affected people in post-disaster contexts. The case of the Fundão dam collapse in Mariana (MG), 2015, was investigated and the Steven Lukes' theoretical construct of the three faces of power was adapted to understand the Dynamics of exclusion present in the post-disaster governance. As methodology, a qualitative approach was used, through document analysis, observation, and semi-structured interviews. The results showed how those affected had a subordinate role and were disregarded from the main decisions that shaped post-disaster governance. This process was structured in institutional frameworks with persistent defects, and which, even with modifications, were not satisfactorily implemented. We concluded that the marginalization encompassed decisions, arenas, and ideas with “non-instrumental rationality” being disregarded in the entire process. The use of the three-faced construct proved to be fruitful and can be applied to the analysis of other post-disasters.

Implicações práticas

Este estudo evidencia a necessidade de que formuladores e implementadores de políticas desenvolvam mecanismos capazes de reduzir assimetrias decisórias, institucionais e normativas nas ações de governança pós-desastre. A qualidade desses mecanismos relaciona-se diretamente ao quão efetivo será o processo de reparação, implicando maior espaço para as comunidades atingidas.

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, tem-se consolidado o diagnóstico de que a amplitude e complexidade dos impactos causados por desastres, naturais ou sociotécnicos têm crescido de forma expressiva (Beck, 2015; Bullock, Haddow, & Coppola, 2017). Em resposta a essa conjuntura, ampliaram-se os estudos sobre antecedentes, explicações, efeitos e soluções para prevenção e remediação de desastres (Tierney, 2012; Birkland, 2013; Bullock, Haddow, & Coppola, 2017).

Na literatura sobre políticas públicas, pode-se situar esse debate na divisão entre dois conjuntos de arranjos (Tierney, 2012): i) os vinculados às normas sobre prevenção, mitigação e monitoramento dos riscos à ocorrência de desastres; ii) os arranjos responsáveis por remediar, recuperar e compensar os danos ocorridos. Este trabalho insere-se no segundo grupo, debatendo especificamente a participação das comunidades atingidas em processos de governança pós-desastre.

Nos estudos sobre políticas pós-desastre é consenso que as comunidades atingidas possuem papel fundamental para conferir maior legitimidade e eficácia ao planejamento e execução das ações de recuperação (Chandrasekhar, 2012; Chandrasekhar, Zhang, & Xiao, 2014; Curato 2018a; 2018b). É igualmente evidenciado que tais processos costumam registrar desequilíbrio de forças entre comunidades atingidas e agentes tomadores de decisão (públicos ou privados), sendo os arranjos reparatórios comumente caracterizados pela configuração *top-down* – fenômeno observado tanto em países do norte (Chandrasekhar et al., 2014; Amore, Hall, & Jenkins, 2017) como do sul global (Curato, 2018a; 2018b). Essa assimetria de forças é amplificada conforme a magnitude das clivagens sociais presentes em determinados territórios, da racionalidade orientadora das ações de reparação, das posições institucionais dos atores políticos e da permeabilidade, aos atingidos, dos arranjos políticos e de reparação (Pelling, 2003; Chandrasekhar, 2012; Birkland, 2013; Chandrasekhar et al., 2014; Amore et al., 2017).

Uma possibilidade teórica para se desvelar as assimetrias presentes em processos de decisão política é o conceito das três faces de poder de Lukes (2005). O modelo vem sendo aperfeiçoado e aplicado contemporaneamente para análise de assimetrias em diferentes objetos empíricos (ver Gaventa, 2019): políticas públicas de saúde na pandemia (Mulinari & Vilhelmsson, 2020), habitação (Mupambwa & Zaaïman, 2020), corrupção (Reynalds, 2019) etc. Na literatura sobre desastres, o constructo mostrou-se útil para analisar a marginalização dos atores locais num pós-desastre na Nova Zelândia (Amore et al., 2017). Contudo, a terceira face do poder não foi analisada no estudo (Amore et al., 2017). Daí a aplicação completa do constructo ainda necessita ser efetivada.

Considerando o breve cenário exposto, este trabalho objetiva analisar como diferentes dimensões de assimetria política se conformam e auxiliam a compreender a marginalização das comunidades atingidas em contextos pós-desastre. Teoricamente, emprega-se o modelo das três faces de poder (Lukes, 2005), adaptado para análise de governanças pós-desastre (Amore et al., 2017). Para materialização desta pesquisa, foi escolhido investigar o caso do rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 5 de novembro de 2015, em Mariana (MG), considerado o maior desastre ambiental da história brasileira (Ibama, 2015) e o maior envolvendo barragens de mineração do mundo (Bowker, 2015). A barragem de Fundão é de responsabilidade da mineradora Samarco, *joint-venture* entre a Vale S.A e a anglo-australiana BHP Billiton. O rompimento lançou mais de 50 milhões de m³ de resíduos de mineração no ambiente, que percorreram cerca de 650 km, afetando diretamente 40 municípios antes de chegar à foz do Rio Doce no estado do Espírito Santo (ES), Brasil (Ibama, 2015). Segundo dados oficiais, houve 19 mortes e prejuízos materiais estimados em R\$ 20 bilhões (Ministério Público Federal, 2016).

A despeito da intrínseca relevância do caso, a análise do desastre de Fundão possibilita visualizar como as três faces do poder se materializam e são responsáveis por cristalizar a marginalização dos atingidos em contextos pós-desastres, sendo a escolha do caso de Fundão, portanto, instrumental (Stake, 2005). Em paralelo à contribuição teórica, este estudo sintetiza o processo de exclusão que vem sendo apontado por diferentes pesquisas sobre o caso (Zorzal, Cayres, & Souza, 2017; Roland et al., 2018; Zorzal, Cayres, & Souza, 2019; Fernandes, Teixeira, & Castelfranchi, 2019; Carlos, 2020; Milanez, Ali, & Oliveira, 2021; Losekann & Milanez, 2021), sendo a compreensão multidimensional contribuição concreta para essa literatura.

Além dessa introdução, este trabalho possui quatro seções: referencial teórico; metodologia; resultados; e considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Existem várias possibilidades analíticas para discutir o conceito de poder (Gaventa, 2003). Essas possibilidades indicam abordagens distintas com base nos pressupostos e critérios adotados (dimensão teórica), bem como nas escolhas metodológicas realizadas (Gaventa, 2003).

Neste trabalho optamos por utilizar o modelo inspirado em Lukes (2005) para analisar as assimetrias estabelecidas entre os grupos atingidos e duas forças estruturantes – as empresas mineradoras e o Estado brasileiro –, observando como as três faces do poder conformam as interações conflituosas entre os atingidos e demais atores públicos e privados.

O constructo das três faces surge como consolidação de uma perspectiva na qual o poder político não pode ser reduzido ao conflito aberto (*visible*) entre atores (primeira face do poder) – dimensão tradicionalmente privilegiada (Dahl, 1961). As dimensões de poder e assimetrias devem ser também analisadas considerando o conflito que é negado (*hidden*) (Bachrach & Baratz, 1970) pelas características das arenas decisórias e seu privilégio a determinados vieses (segunda face) (Healey et al., 1999); e ao conflito latente que é invisibilizado (*invisible*) devido à hegemonia de uma determinada ideia/razão/ideologia/conhecimento sobre outra concepção normativa (terceira face) (Gaventa, 1980; Healey et al., 1999; Amore et al., 2017). Conforme Lukes (2005), as faces do poder devem ser pensadas de forma interdependentes, em que as três dimensões, embora costumeiramente discutidas separadamente, configuram fenômeno dinâmico e sobreposto.

A perspectiva de Lukes de decompor o poder político vem sendo refinada e utilizada na análise de objetos diversos de pesquisa (ver Gaventa, 2019). Na análise de governanças pós-desastres, o modelo foi aplicado por Amore et al. (2017), na qual na primeira face foram analisados os episódios chave de decisão em que ocorrem divergências e exclusão das demandas dos grupos locais afetados. Num sentido mais amplo, a primeira face abrange a mobilização visível de atores e interesses no âmbito de determinado espaço de discussão (Healey et al., 1999).

Essa mobilização é feita, em maior ou menor grau, de forma sempre assimétrica, sendo influenciada pelas normas dos espaços na qual se insere e por recursos e padrões estruturais de poder (Amore et al., 2017). De forma a complementar as lacunas não abordadas pelo conflito aberto, a segunda face preocupa-se com as características institucionais das arenas nas quais ocorrem o *policy decision-making*, observando como seus vieses (des)privilegiam determinados interesses (Healey et al., 1999). A compreensão da segunda face ajuda a desvelar porque, a despeito de uma insatisfação social, demandas não conseguem ascender às arenas políticas (Bachrach & Baratz, 1970), sendo o entendimento das regras e dos instrumentos fundamentais.

Por fim, embora não tenha aplicado diretamente a terceira face em seu estudo, Amore et al (2017) destacam as características do conhecimento (*knowledge*) que regem a reparação como dimensão analítica a ser investigada. A terceira face, chamada de poder ideológico, é, por vezes, a mais naturalizada e, portanto, sutil do poder, exercida através da formação das crenças e valores da sociedade (Gaventa, 1980; Lukes, 2005). Elementos dessa dimensão podem ser observados nas tensões entre “saberes leigos”, geralmente atribuídos a grupos locais atingidos, e o conhecimento técnico-científico dos agentes responsáveis pela reparação (Fernandes et al., 2019; Krick, 2021).

Ao revisar os tipos de conhecimento valorizados em processos de participação, Fernandes et al (2019:3) elencaram três possibilidades: i) tecnocrática, na qual o atingido é visto como tábula rasa de conhecimento e necessita ser informado adequadamente sobre questões relevantes; ii) pelo consumo de conhecimento, suscitando o interesse do indivíduo por “bens” tipicamente técnico-científicos; e iii) pela “cidadania epistêmica” ou “ativista”, cuja “expertise leiga” é reconhecida, esperando-se desses sujeitos contribuições para a resolução de problemas específicos (Fernandes et al., 2019: 3).

Assim, além das dimensões de assimetria na tomada de decisão (primeira face) e nas configurações das arenas decisórias (segunda face), é relevante identificar as características das ideias e conhecimentos que se tornam hegemônicos (terceira face), pois igualmente influenciam no processo multidimensional de marginalização das comunidades atingidas.

3 PERSPECTIVA METODOLÓGICA

Para verificar as dimensões das assimetrias presentes no processo pós-desastre, escolheu-se a estratégia de estudo de caso (Stake, 2005), estabelecendo como unidade de análise as escolhas políticas e iniciativas tomadas para remediar o evento.

Quanto à operacionalização, este trabalho baseou-se na abordagem qualitativa, em que foram coletadas fontes primárias (documentais), tais como os Termos de Ajustamento de Conduta¹ (TACs), que estruturam a governança pós-desastre; edições do jornal “A Sirene”, editada pelos atingidos da região do Alto Rio Doce; e documentos elaborados pelo Ministério Público, como denúncia formalizada contra as empresas, e parecer sobre

¹ Termos de Ajustamento de Conduta são instrumentos de políticas públicas que objetivam resolver conflitos sem a intervenção do Judiciário, de forma extra-judicial, a partir de negociações entre as partes (Zorzal, Cayres & Souza, 2019). No caso em questão, foram firmados quatro TACs, como será descrito na primeira seção de resultados.

participação dos atingidos. Foram feitas ainda observações presenciais em eventos e reuniões que ocorreram em julho de 2017 em Mariana (MG), totalizando 6 horas de eventos presenciais, além da observação em 10 reuniões remotas da governança entre fevereiro de 2020 e outubro de 2020 – período de pandemia no qual as reuniões foram feitas de forma não presencial, totalizando 41 horas de eventos remotos observados. Por fim, foram realizadas 28 entrevistas semiestruturadas, não gravadas, que ocorreram ao longo de 4 anos, entre julho de 2017 e outubro de 2021. Metade (14) das entrevistas foram realizadas de forma presencial e outra metade (14) de forma remota. As entrevistas presenciais dividiram-se em: 8 em Mariana (MG) e 6 em Rio Doce (MG) e Santa Cruz do Escalvado (MG). As entrevistas foram autorizadas pelo Comitê Institucional de Ética da instituição a qual estão vinculados os pesquisadores.

Na Tabela 1, apresentam-se as principais fontes de coleta de dados utilizadas.

Tabela 1. Coleta de Dados

Forma de Coleta	Descrição
Análise Documental	<ul style="list-style-type: none"> - Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC); - Termo de Acordo Preliminar (TAP); - Aditivo ao TAP; - TAC Governança; - Denúncia do MP via Ação Civil Pública No 60017-58.2015.4.01.3800; - Parecer No 279/2018 do MP sobre a participação dos atingidos; - 44 edições do Jornal “A Sirene” Edições de Fevereiro/2016 a Dezembro/2019;
Observação	<ul style="list-style-type: none"> - 3 Reuniões Públicas Presenciais ocorridas em Julho/2017, em que foram debatidos o processo de reparação do desastre (6 horas de eventos); - 10 Reuniões Remotas da Governança do desastre, entre encontros do Comitê Interfederativo e das Câmaras Técnicas, entre fevereiro e outubro/2020 (41 horas de reuniões);
28 Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> - 12 entrevistas com Representantes das Comunidades Atingidas (10 entrevistas presenciais e 2 remotas) – 5 dos atingidos eram vinculados aos territórios de Mariana; 2 de Barra Longa; e 5 de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado; - 5 entrevistas (1 presencial e 4 remotas) – Funcionários da Fundação Renova; - 4 entrevistas (2 remotas e 2 presenciais) – Assessorias Técnicas dos Atingidos (1 de Mariana; 1 de Barra Longa; e 2 de Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado); - 2 entrevistas remotas – Membros das Câmaras Técnicas da Governança; - 2 entrevistas remotas – Acadêmicos ligados à sociedade civil; - 2 entrevistas (1 remota e 1 presencial) – Membros do Ministério Público de Minas Gerais; - 1 entrevista remota – Membro do Movimento dos Atingidos por Barragens;

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas duraram em média 65 min. Utilizou-se a triangulação de fontes e dados para validar as informações. Assim, foi possível verificar a repetição de determinadas observações e elementos comuns. Para a análise dos dados, foram empregadas as categorias das três faces do poder (Lukes, 2005) aplicadas à governança pós-desastre (Amore et al., 2017). Na apresentação dos resultados optou-se por utilizar a referência que indique a categoria do informante e um código para diferenciá-lo, de forma a preservar sua identidade.

Na Tabela 2 apresentam-se as definições das categorias, as unidades de análise e as questões norteadoras.

Tabela 2. Categorias de Análises Empregadas

Categoria	Primeira Face do Poder	Segunda Face do Poder	Terceira Face do Poder
Definição	Influência dos atores nas decisões chave.	Vieses institucionais das arenas criadas.	Princípios normativos subjacentes às ações de reparação.

Tabela 2. Categorias de Análises Empregadas

Categoria	Primeira Face do Poder	Segunda Face do Poder	Terceira Face do Poder
Unidade de Análise	Participação dos atingidos durante as negociações e formulação dos instrumentos firmados.	Papel dos atingidos no TTAC e em seus desdobramentos (TAP; TACG).	Lógicas e retóricas que orientam e justificam o processo de reparação.
Questões Norteadoras	Quais foram os atores que participaram do planejamento e formulação dos acordos? Qual foi a importância dos atingidos nesse processo?	Como os atingidos são considerados nos termos dos acordos? Quais as arenas de mediação previstas e como se caracterizam?	Quais são os conhecimentos valorizados durante a reconstrução? Como a participação dos atingidos é vista nesse processo?

Fonte: Elaboração própria.

As análises quanto às faces do poder não esgotam a compreensão do fenômeno, e sim apontam a complexidade do processo de exclusão dos atingidos, conforme se observa a seguir.

4 RESULTADOS

Os achados da pesquisa, bem como suas interpretações e análises, estão segmentados de acordo com as categorias analíticas das três faces: decisões, arenas e ideias.

4.1 Primeira face: Exclusão dos atingidos das decisões-chave

Ao analisar a primeira face do poder de Lukes (2005), nota-se importante padrão de marginalização dos atingidos: a falta de influência nas principais decisões de constituição e desenvolvimento da governança pós-desastre. Essa característica se repete desde a formulação do primeiro documento firmado (TTAC) – que estrutura todo processo de reparação –, e das negociações quanto aos instrumentos corretivos entre Ministério Público e empresas.

O regime de governança analisado tem sua gênese na opção do governo brasileiro em firmar, em março de 2016, o “Termo de Transição e Ajustamento de Conduta”, documento que delimita os papéis das empresas e dos órgãos públicos federais e estaduais em relação ao processo de reparação.

Celebrado entre, de um lado, o Governo Federal, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, além de cinco autarquias federais e seis estaduais, e, de outro, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton, o TTAC estabeleceu 42 programas para reparar o colapso de Fundão. Para executá-los, definiu-se a criação de uma fundação de caráter privado, financiada pela Samarco e suas mantenedoras: a Fundação Renova, composta por membros indicados pelas mineradoras. Foram criadas ainda instâncias de governança, como o “Comitê Interfederativo” (CIF) e 11 Câmaras Técnicas (CTs) para orientar e monitorar as ações a serem executadas. Em outubro de 2016, o jornal A Sirene, na seção “Ainda decidem por nós”, descreveu o funcionamento da Fundação Renova à época e teceu a seguinte crítica:

Como 90% do poder de decisão da Fundação é de pessoas indicadas pela Samarco e seus acionistas, é preciso estar atento às suas futuras ações. Sem a garantia do envolvimento de todas as partes interessadas, essa gestão, por exemplo, definirá o valor da indenização a ser repassada (Edição 7, outubro, 2016, página 4).

As claras limitações do TTAC – discricionariedade excessiva para a Fundação, falta de representação dos atores locais no processo de reparação e necessidade de melhores diagnósticos sobre os danos – levaram à negociação de novos instrumentos para a reparação, alterando os termos da governança pós-desastre (Roland et al., 2018). Assim, em janeiro de 2017, o MPF firmou com as mineradoras o Termo de Ajustamento Provisório (TAP) e, em novembro do mesmo ano, o aditivo ao TAP. Em agosto de 2018 foi firmado o TAC Governança (TACG), com intuito de remodelar o sistema de governança vigente.

Na Figura 1 sistematiza-se cronologicamente os respectivos documentos firmados de configuração da governança pós-desastre. Posteriormente, faz-se a análise da influência dos atingidos nessas decisões.

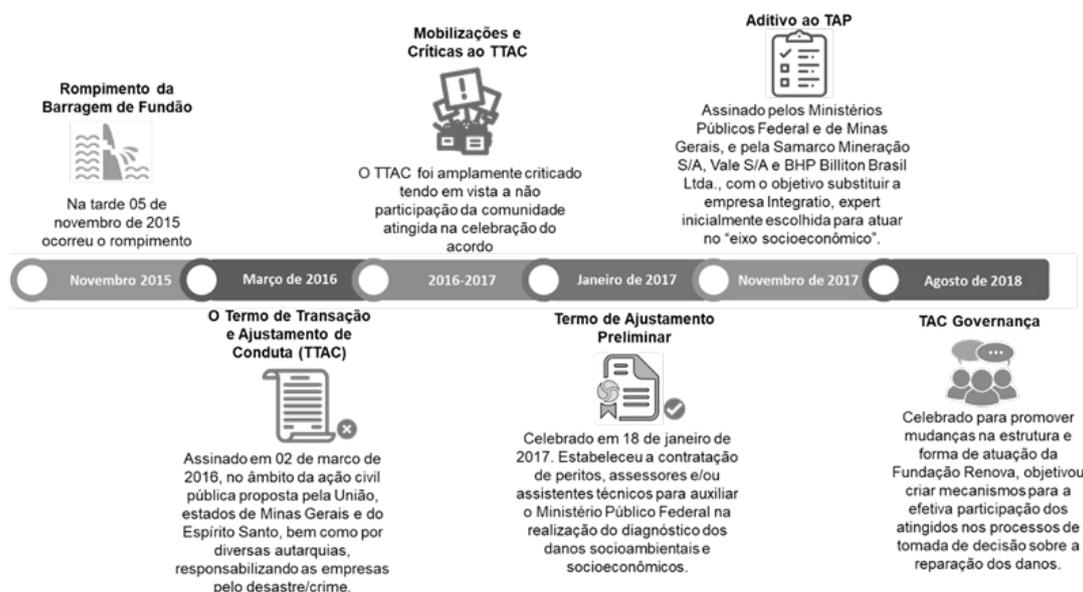


Figura 1. Linha Temporal dos Instrumentos de Governança referentes ao Rompimento da Barragem de Fundão

Fonte: elaboração própria a partir de União et al. (2016); Ministério Público Federal, Samarco Mineração S.A., et al. (2017); Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, et al. (2017); Ministério Público Federal et al. (2018).

Sobre o primeiro instrumento firmado, o TTAC, apesar de sua Cláusula 11 prever “a possibilidade de os impactados efetivamente participarem, serem ouvidos e influenciarem em todas as etapas e fases” (União et al., 2016:28), essa participação não se materializou nas etapas prévias de discussão, planejamento e assinatura do instrumento. A exclusão das comunidades atingidas é sintomática já na composição dos doze membros que subscreveram o acordo em março de 2016: metade provida da União e dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, dois representantes da Samarco Mineração S/A, dois da Vale S.A e dois da BHP Billiton Brasil LTDA (TTAC, 2016). O documento é, assim, composto por duas partes interessadas: “governo” e “empresas envolvidas”, distanciando-se do “tripé” de interesses.

A insatisfação com a gênese excludente é exemplificada na crítica direcionada ao presidente da Fundação em reunião pública ocorrida em Mariana, em 18 julho de 2017: “por que vocês na calada da noite foram lá em Brasília fazer o acordão (TTAC) sem levar um atingido? Agora vocês querem empurrar tudo goela abaixo para a gente” (Atingido 01).

As críticas ao instrumento e a rejeição dos atingidos à Fundação Renova são igualmente apontadas pelo promotor de justiça do MPMG em Mariana, em entrevista ao jornal “A Sirene” (edição 15, junho de 2016, p. 3):

(a Fundação) não conta com o respaldo do Ministério Público Federal nem do Ministério Público de Minas Gerais – que contestam veementemente o acordo celebrado sem o consentimento dos atingidos (...) a aceitação somente é concretizada com base na transparência das atividades e na participação dos membros da comunidade – dois requisitos essenciais que não estão presentes nesta relação e que são a fonte de toda ilegitimidade da Fundação Renova (Promotor MPMG Comarca de Mariana).

Como apontado, as diversas fragilidades do TTAC (ver Roland et al., 2018; Losekann & Milanez, 2021) levaram à assinatura de instrumentos corretivos para a governança pós-desastre. No entanto, embora o Ministério Público se valesse também das críticas à não participação popular para propor repactuações, os novos instrumentos firmados entre o MPF e as empresas (TAP e TACG) mantiveram a marginalização dos atingidos (Atingidos 06, 08; Acadêmicos 01, 02).

Quanto ao primeiro termo corretivo, o TAP escolheu a empresa Integratio como responsável pelas assessorias técnicas independentes para auxiliar à organização/mobilização das distintas comunidades atingidas (Acadêmicos 01, 02). Contudo, a escolha de uma organização sem vínculo com os territórios desagradou os atingidos que, uma vez mais, não foram consultados sobre a produção do documento (Roland et al., 2018).

Nesse novo cenário de insatisfação, em 2017 “o MPF organizou um grupo de trabalho, convidando alguns atores da sociedade civil que estivessem de alguma forma envolvidos com o caso do rompimento da barragem, tais

como movimentos sociais, grupos religiosos e acadêmicos, entre outros” (Roland et al., 2018:5). Esse grupo, no entanto, foi desfeito ainda em 2017 após desavenças quanto aos encaminhamentos. Dentre outras discordâncias, os integrantes da sociedade civil eram críticos da contratação da Fundação Getúlio Vargas, por relações indiretas com a Vale SA, e contrários à reformulação da governança enquanto as assessorias técnicas não estivessem contratadas nos territórios atingidos. Nas palavras de uma das integrantes do grupo, *“a impressão que tínhamos é que estávamos ali apenas para legitimar as decisões tomadas pelo Ministério Público, o que acabou levando ao esvaziamento do grupo”* (Acadêmico 02, entrevista remota em 06/11/2020).

No início de 2018, durante as negociações para o TACG, que seria o instrumento para correção da governança estabelecida, o MP solicitou avaliação das percepções das comunidades atingidas quanto à reformulação em negociação com as empresas. O documento sinaliza o inconformismo com a renitente repetição da exclusão: *“se o Ministério Público propôs uma ação civil pública para contestar o TTAC alegando que a elaboração daquele não contou com a participação dos atingidos, como pôde o mesmo Ministério Público participar da elaboração da minuta do TAC-Governança sem a participação dos atingidos?”* (Atingido da região do Alto Rio Doce, MPMG, 2018:20).

Com exceção da região do Alto Rio Doce – Mariana, Barra Longa, Santa Cruz do Escalvado e Rio Doce –, a maior parte dos territórios da bacia atingida ainda não contava com as assessorias técnicas, vistas como fundamentais para organizar as comunidades atingidas e influenciar a repactuação da governança pós-desastre. Mesmo com críticas de diversos atores, o TACG foi assinado em agosto de 2018, sendo o instrumento formulado novamente de forma *top down* e sem representação própria dos atingidos (Acadêmicos 01, 02; Assessoria Técnica 02, 03; Atingidos 06, 08).

Vejam os a dimensão do controle social dos atingidos quanto às instituições criadas.

4.2 Segunda face: Perspectiva dos atingidos nos termos dos “acordos”

Sobre as características institucionais do arranjo de governança – segunda face do poder –, o TTAC estabeleceu que as funções de monitoramento e fiscalização das ações reparatórias seriam realizadas pela instância colegiada, intitulada “Comitê Interfederativo” (CIF), composto por 12 membros representantes do Poder Executivo Federal e Estadual e dos municípios afetados. Também foram criadas onze Câmaras Técnicas (CT) para auxiliar o CIF quanto à proposição de demandas e orientações à Fundação Renova. Na Figura 2 tem-se a estrutura de governança criada inicialmente pelo TTAC.

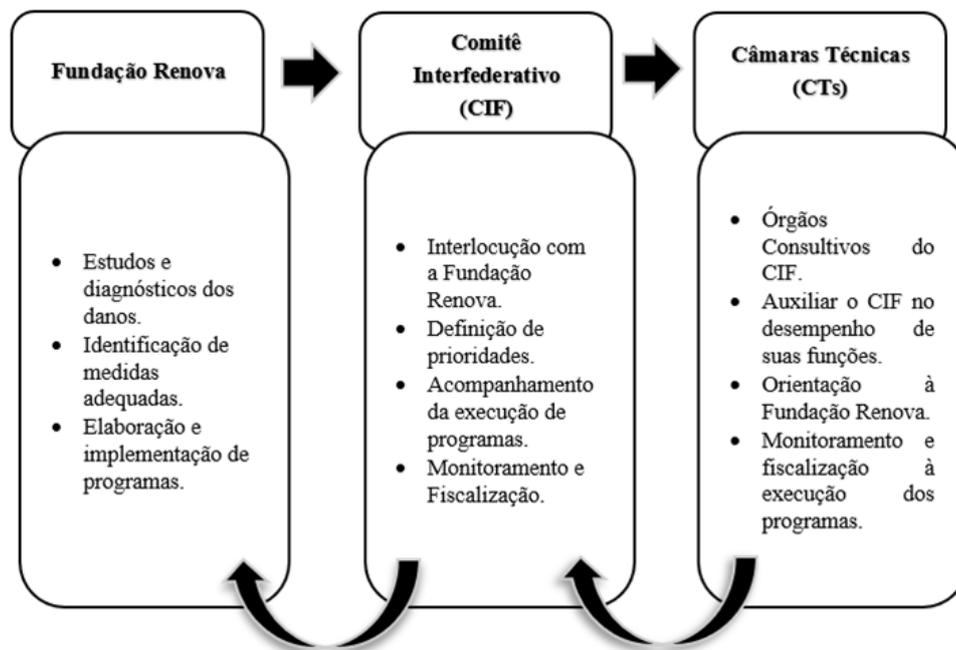


Figura 2. Sistema de Governança do TTAC

Fonte: Zorzal et al. (2019).

Não obstante a existência de arenas como o CIF e as CT's, observa-se lacunas quanto à participação dos atingidos. O Conselho Consultivo, Instituição Intra-Fundação, é a única instância em que os atingidos são representados. Contudo, não há qualquer vinculação das ações da Fundação às suas preferências. A presença nesse espaço limita-se à “escuta” das demandas, que mais se aproxima de “formalidades administrativas” do que propriamente de “controle social” (Atingidos 06, 08, 09). Essa situação é apontada por um representante do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), para quem: “os atingidos foram convidados a participar de um conselho consultivo, ou seja, [...] para falar se está ou não gostando das ações, mas a decisão não é tomada ali” (Representante do MAB, reunião pública em julho de 2017).

Por sua vez, a instituição do TACG, em agosto de 2018, buscou remodelar o arranjo da governança pós-desastre, garantindo a presença dos atingidos em reuniões do CIF e das CTs; a repactuação dos programas em vigor; a criação de espaços específicos para participação e deliberação dos atingidos; e a reconfiguração dos membros nas instâncias existentes (MPF et al., 2018). Nesse sentido, ressalte-se a criação de duas novas instâncias de governança, as quais influenciam todo funcionamento do TACG: i) Comissões Locais dos Atingidos – reconhecidas como instâncias interlocutoras no processo de reparação dos danos e formadas por pessoas atingidas, contando com apoio das assessorias técnicas; e ii) Câmaras Regionais – espaços de interlocução com a Fundação Renova e as Comissões Locais, podendo propor alterações nos projetos de reparação.

Essas novas arenas previstas pelo TACG, no entanto, estão condicionadas à contratação das assessorias técnicas em toda a bacia, que são responsáveis, conforme o documento, por auxiliar à instituição das Câmaras Locais e Regionais (MPF et al., 2018). Nesse sentido, passados três anos após a assinatura do TACG as duas instâncias ainda não foram materializadas, esvaziando as reais possibilidades de influência que os atingidos teriam. A dificuldade de contratação das assessorias é vista como ação estratégica das mineradoras, de acordo a declaração do Procurador da Força Tarefa do Rio Doce, em fevereiro de 2020:

Estamos tendo uma dificuldade imensa para a contratação das assessorias técnicas para os 18 outros territórios da bacia do Rio Doce. As mineradoras estão tentando impedir que as assessorias que ainda não foram contratadas possam encomendar estudos e pesquisas independentes (declaração ao portal Agência Brasil).

Dos principais avanços previstos pelo TACG, apenas a presença nas reuniões do CIF e das CTs foram implementadas, mas sem direto à composição formal nas instâncias – três novos membros do CIF, por exemplo, seriam indicados pelos atingidos via Câmaras Regionais, as quais, até outubro de 2021, ainda não haviam saído do papel. Assim, embora apresente conteúdo relevante à reestruturação das arenas de governança, na prática o TACG pouco influenciou na participação dos atingidos em toda bacia do Rio Doce atingida (Representante Fundação Renova 02; Representante MP 02; Acadêmico 02).

A seguir, apresentam-se as assimetrias na terceira dimensão de poder que, igualmente, cristalizam o papel subalterno das comunidades.

4.3 Terceira face: Exclusão simbólica e normativa

A marginalização dos grupos locais nas principais decisões tomadas e sua dificuldade de inserção nas arenas de governança repete-se na dimensão normativa da reparação, isto é, nos valores e ideias que regem a concepção e implementação da governança pós-desastre.

Até 2017, quando o processo de reparação era gerido diretamente pelas mineradoras – a Renova ainda estava se estruturando –, houve fortes críticas ao perfil dos funcionários contratados, pois parcela significativa era formada por ex-agentes da Samarco e Vale (Representante MP 02; Assessoria Técnica 01). Além de contraditório, uma vez que esses profissionais eram vinculados às empresas causadoras dos danos, os funcionários se caracterizavam por ter “grande expertise para lidar com o mercado e muito pouco para lidar com as questões de interesse público, que é o que devem fazer enquanto executores do TTAC” (Zorzal, Cayres & Souza, 2017:13). As críticas e pressões ao perfil dos funcionários implicaram reposicionamento na contratação dos quadros da Fundação, no qual um novo perfil de profissionais, tidos como “técnicos”, foi contratado. Em entrevista realizada em 2017, quando questionado por que não ocorreu a incorporação dos atingidos para auxiliarem nas ações de reparação, o funcionário da Renova assim respondeu:

contratar atingidos acaba sendo muito complexo porque a Renova está tentando formar um corpo técnico e robusto, que seja neutro. Talvez seja possível contratar os atingidos para a mão-de-obra quando a reparação estiver mais em prática, porque agora eles não têm formação e a gente está buscando por profissionais mais especializados (Representante 01 de Comunicação da Fundação Renova, entrevista presencial em julho de 2017).

Enquanto estratégia de legitimação, a Fundação Renova, após sua estruturação, contratou profissionais que possuíam conhecimento formal para planejar, elaborar e implementar medidas compensatórias pós-rompimento: agentes “neutros”, nas palavras do entrevistado. Justifica-se essa diretriz em razão da credibilidade atribuída a esses profissionais enquanto atores detentores de conhecimento técnico, frente à não especialização das comunidades atingidas (Representante Renova 01). Desconsidera-se, portanto, que os atingidos, por terem construído suas múltiplas trajetórias nos territórios, possuem conhecimentos empíricos sobre a realidade em que se inserem, podendo potencializar os processos de planejamento/reparação/restauração dos danos (Chandrasekhar, 2012; Curato, 2018b).

É importante ressaltar que tal desconsideração dos atingidos foi observada constantemente nas falas de outros agentes envolvidos no processo de reparação do desastre (Atingidos 06, 08, 10; Assessoria Técnica 01, 02, 03). Na reunião remota de uma das CTs em 18/08/2020, seu coordenador, que é servidor público, assim comentou a possibilidade de participação dos atingidos nas discussões: *“como o próprio nome diz, essa é uma câmara técnica. A presença dos atingidos aqui pode tumultuar um ambiente que já é de difícil resolução dos problemas”*. De acordo com um atingido entrevistado, a desconfiança sobre as capacidades dos atingidos é reiterada nas instâncias de governança criadas, pois: *“para começar a participar de reuniões das CTs e do CIF também foi uma luta. Tivemos que chegar de novo chutando a porta, porque ninguém abre nada para a gente, o que a gente fala nunca é técnico* (Atingido 06, entrevista remota em 18/08/2020). Nesse mesmo sentido, em outra reunião remota, dessa vez da CT Saúde, em 19/08/2020, assim foi colocada a fala de uma atingida: *“Já tem quatro anos que estamos nessa luta por participação e reconhecimento. Eu não tenho diploma de universidade, mas tenho de atingida, que vale muito mais para saber o que a gente quer”*.

A marginalização normativa identificada é reflexo do elitismo e da “arrogância tecnocrática” autoatribuída, dada a alegada superioridade do conhecimento formal (“técnico”) perante o cidadão atingido e enraizado nas comunidades. Críticas a esse estreitamento cognitivo é realçado por um ex-funcionário da Renova, para a quem as concepções que muitas vezes são empregadas na reparação não conseguem atender às demandas das comunidades atingidas, pois: *“o atingido muitas vezes busca sua subjetividade de volta, é a bica que ele tinha acesso, são os vizinhos, os animais, plantas. Tem fazendas e casas super modernas sendo entregues, e você vai ver: eles vão receber essas propriedades e vendê-las em seguida, porque não é isso que eles querem”* (Representante Fundação Renova 04, entrevista remota em 07/10/2021).

É importante observar que esse modelo tecnocrático é politicamente confortável para atores que se encontram em posições vantajosas de poder. Fernandes et al. (2019, p. 9) citam o trabalho de Madden e colegas, de 2016, segundo o qual “pesquisadores das áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática tendem a adotar o modelo de déficit por uma questão política, uma vez que, desta maneira, controvérsias são reduzidas e o consenso acadêmico é facilitado, garantindo maior influência sobre políticas públicas”. A racionalidade pós-desastre de Fundão, igualmente confortável aos agentes públicos e principalmente às mineradoras, fundamenta-se no conhecimento “de cima para baixo”, em que a razão instrumental oblitera outras possibilidades de conhecimento e inserção dos atingidos (Krick, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura em políticas pós-desastre tem demonstrado que a incorporação das comunidades locais é fator fundamental em processos de reparação (Chandrasekhar, 2012; Chandrasekhar, Zhang, & Xiao, 2014; Curato 2018b). As características dessa inserção, no entanto, estão condicionadas às assimetrias de poder que perpassam os diferentes arranjos e dinâmicas de remediação (Pelling, 2003; Amore et al., 2017; Curato, 2018a).

Para entender como tal fenômeno se dá empiricamente, buscamos, neste artigo, recompor o cenário que conforma a exclusão das comunidades atingidas do processo de reconstrução do desastre de Fundão, ocorrido em Mariana (MG), 2015. O arcabouço multidimensional das três faces do poder, inspirado em Lukes (2005), mostrou-se profícuo para a análise da marginalização desvelando assimetrias quanto às principais decisões, arenas institucionais e racionalidade do processo que materializa a governança pós-desastre.

Identificada neste estudo, a posição subalterna das comunidades atingidas tende a se refletir em ações desconectadas das necessidades dos territórios e dos grupos impactados, em que esses mostraram-se duplamente atingidos: pelo colapso da barragem de Fundão – que “não foi acidente”, e sim negligência – e pela exclusão quanto à institucionalidade e aos processos de participação e de controle (ambos vetados). Em perspectiva ampliada, a própria criação e continuidade da Fundação Renova pode ser vista como síntese da fragilidade institucional do estado brasileiro, em que o processo de reparação no que tange ao modelo, *modus operandi* e temporalidade prossegue sob influência direta das mineradoras, responsáveis pelo crime socioambiental, mesmo tendo sido

firmados novos instrumentos de governança na tentativa de modificar tal hegemonia.

É importante observar contudo, a despeito das particularidades do caso de Fundão – as quais certamente amplificam o grau de marginalização dos atingidos –, que processos de exclusão são igualmente a tônica de governanças geridas por agentes públicos, não sendo, portanto, a natureza dos atores a condição necessária e suficiente que configura o fenômeno da exclusão (Pelling, 2003; Birkland, 2013; Bullock et al., 2017). Em verdade, políticas de mitigação e reparação configuram-se sempre como processos contextuais, tendo sua materialização influenciada pelo tipo de desastre, se natural ou sociotécnico; inserida em arranjos predominantemente do sistema de justiça ou levados a cabo pelos poderes executivos; geridos majoritariamente por agentes públicos ou privados; em domínios políticos mais ou menos permeáveis, com distintas clivagens sociais; dentre outras características que configuram variabilidade (Pelling, 2003; Chandrasekhar, 2012; Tierney, 2012; Birkland, 2013; Chandrasekhar et al., 2014; Amore et al., 2017).

Contudo, não obstante a inerente contingência do objeto, a principal contribuição teórica deste trabalho é justamente demonstrar como o constructo das três faces possibilita avançar na compreensão dos complexos meandros que perpetuam o renitente processo de marginalização dos atingidos, possibilitando sintetizar dinâmicas políticas tridimensionais de poder que estão presentes, em maior ou menor grau, em todos os processos pós-desastre.

Nesse sentido, incentivamos a aplicação do enquadramento delineado para análise da inserção/exclusão dos atingidos em outros casos empíricos. O amadurecimento dessas pesquisas permitirá identificar características similares de marginalização bem como seus mecanismos causais, possibilitando, em paralelo, refletir sobre estratégias capazes de minorar tais assimetrias, as quais se mostram inerentemente presentes na reparação de desastres.

REFERÊNCIAS

- Amore, A., Hall, M.C., & Jenkins, J. (2017). They never said ‘Come here and let's talk about it’: Exclusion and non-decision-making in the rebuild of Christchurch, New Zealand. *Local Economy*, 32(7), 617-639. <https://doi.org/10.1177/0269094217734326>
- Bachrach P. & Baratz M. (1970) Power and Poverty: Theory and Practice. *Oxford: Oxford University Press*.
- Beck, U. (2015). *Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida*. Lisboa: Edições 70.
- Birkland, T. (2013). Disasters, Focusing Events, and Sociolegal Studies. *Oñati Sociolegal Series*, 3(2), 363-377. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2221290>
- Bowker, L. N. (2015). Samarco dam failure: Largest by far in recorded history. *Bowker Associates, Science & Research In The Public Interest*.
- Bullock, J., Haddow, G., & Coppola D. (2017). *Introduction to Emergency Management Butterworth-Heinemann*.
- Carlos, E. (2020). “Civil Society and Social Mobilizations in the Context of the Rio Doce Socioenvironmental Disaster.” *Integrated Environmental Assessement and Management*, 16(5), 681-690. DOI: <https://doi.org/10.1002/ieam.4282>
- Chandrasekhar, D. (2012). Digging deeper: participation and non-participation in post-disaster community recovery. *Community Development*, 43(5), 614-629. DOI: <https://doi.org/10.1080/15575330.2012.730538>
- Chandrasekhar, D., Zhang, Y., & Xiao, Y. (2014). Nontraditional participation in disaster recovery planning: Cases from China, India, and the United States. *Journal of the American Planning Association*, 80(4), 373-384. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944363.2014.989399>
- Curato, N. (2018a). Beyond the spectacle: slow-moving disasters in post-Haiyan Philippines. *Critical Asian Studies*, 50(1), 58-66. DOI: <https://doi.org/10.1080/14672715.2017.1407249>
- Curato, N. (2018b). From authoritarian enclave to deliberative space: governance logics in post-disaster reconstruction. *Disasters*, 42(4), 635-654. DOI: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/disa.12280>
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?.* *New Haven: Yale University Press*.
- Fernandes, V.J.A., Teixeira, R.O.S., & Castelfranchi, Y., (2019). Entre a retórica da participação e a tecnocracia: tensões da participação em ciência e tecnologia a partir do desastre da Samarco. *Anais do 19º Congresso Brasileiro de Sociologia*, Florianópolis, SC, Brasil.

- Gaventa, J. (1980). *Power and Powerlessness: Quiescence and rebellion in an Appalachian valley*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. (2003). *Power after Lukes: A Review of the Literature*. Brighton: Institute of Development Studies.
- _____. (2019). Applying power analysis: using the “Powercube” to explore forms, levels and spaces. In: L McGee R, Pettit J, eds. *Power, Empowerment and Social Change*, London: Routledge, pp. 117-138.
- Healey P, de Magalhaes C, Madanipour A, et al. (1999) Urban Governance, Institutional Capacity and Regenerating City Centres. Full Report Research, Activities and Results. *Newcastle UponTyne: Centre for Research in European Urban Environments*, University of Newcastle.
- Ibama. (2015). *Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. Ministério do Meio Ambiente Brasília.
- Krick, E. (2021). Citizen experts in participatory governance: Democratic and epistemic assets of service user involvement, local knowledge and citizen science. *Current Sociology*. DOI: <https://doi.org/10.1177/001139212111059225>
- Losekann, C., & Milanez, B. (2021). Mining disaster in the Doce River: Dilemma between governance and participation. *Current Sociology*. DOI:<https://doi.org/10.1177/001139212111059224>.
- Lukes S (2005) *Power: A Radical View*, 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Milanez, B., Ali, S., Oliveira J. (2021). Mapping industrial disaster recovery: lessons from mining dam failures in Brazil. *The Extractive Industries and Society*, 8(2), 1-13.. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100900>
- Ministério Público Federal. (2016). *Ação Civil Pública 60017-58.2015.4.01.3800*.
- _____. Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). *Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)*. Belo Horizonte.
- _____. Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Samarco Mineração S.A., Vale S.A., & BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). *Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento Preliminar (TAP Aditivo)*. Belo Horizonte.
- _____. Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Estado do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, Fundação Renova. (2018). *Termo de Ajustamento de Conduta Governança (TACG)*. Belo Horizonte.
- _____. (2018). *Parecer No 279/2018/Sppea*. Recuperado de: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/parecer-no-279-2018>
- Mulinari, S., & Vilhelmsson, A. (2020). Revisiting the Pharmaceuticalisation of Pandemic Influenza Using Lukes’ Framework of Power. *Sociology of Health & Illness*, 42, 327–341. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9566.13006>
- Mupambwa, G., J. Zaaïman. (2020). “The Khutsong Housing Project and Power Relationships: An Application of Lukes’ Three Dimensions of Power.” *South African Review of Sociology*, 51(2). DOI: <https://doi.org/10.1080/021528586.2020.1828158>
- Pelling M. (2003). *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*. London: Earthscan.
- Reynolds L. (2019). Not Up for Discussion: Applying Lukes' Power Model to the Study of Health System Corruption Comment on "We Need to Talk About Corruption in Health Systems". *Journal of Health Policy Management*, 8(12), 723-726. DOI: <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2019.75>
- Roland, M., Faria, L., Mansoldo, F., Senra, L., Ferreira, L. (2018). Negociação em contextos de violações de Direitos Humanos por empresas. *PoEMAS*, 2(1), 3-25.
- Stake, R. (2005). Case Studies. In: Denzin, N.; Lincoln, T. *Handbook of Qualitative Research*. London: Sage, pp. 108-132.
- Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 341-363. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>
- União, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Produção Mineral, Fundação Nacional do Índio, BHP Billiton Brasil Ltda. (2016). *Termo de Transação e de Ajustamento de*

Conduta (TTAC). Brasília.

- Zorzal, M., Cayres, D. C., & Souza, L. A. M. de. (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-Revista de Ciências Sociais*, 19(2), 464-488. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2019.2.30227>
- Zorzal, M., Cayres, D. C., & Souza, L. A. M. (2017). Inovações institucionais no processo de produção de políticas públicas: o caso do rompimento da barragem de Fundão em Mariana-MG. *Anais do 18o Congresso Brasileiro de Sociologia*, Brasília, Brasil.

Como citar este artigo

Euclides, F. M.; Pereira, J. J.; & Fonseca, F. C. P. da (2022). O rompimento da barragem de Fundão: análise da marginalização dos atingidos na governança pós-desastre. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 16:e186049. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2022.186049>