

Desastre ambiental, atores sociais, políticas públicas e espaços passíveis de participação

Desastres ambientales, actores sociales, políticas públicas y espacios participantes

Environmental disaster, social actors, public policies and participating spaces

Catastrophe environnementale, acteurs sociaux, politiques publiques et espaces participants

Aloisio Ruscheinsky *
alouisior@unisinos.br
Manoella Treis **
treismanu@gmail.com

* Aloisio Ruscheinsky é doutor em Sociologia pela USP, pesquisador do PP-GCS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS.

** Manoella Treis é mestre em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Pós-graduada no MBA de Gestão e Desenvolvimento de Projetos orientados pela Inovação na Feevale. Graduada em Processos Gerenciais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS.

Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
São Leopoldo, RS, Brasil

Agência de fomento:

Este trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Agência Nacional de Águas (ANA), no âmbito da chamada 6/2016, “Apoio a Redes de Pesquisa para Recuperação da Bacia do Rio Doce”.

Realizado pela UFES, CEBRAP, IESP e UNISINOS.

Resumo

O objeto da investigação é o rompimento da barragem da Samarco, que carregou rejeitos pelo Rio Doce até a foz em Regência/Espírito Santo e, por consequência, trouxe à luz um cenário de articulações e obras em torno da água em seus múltiplos usos. Representantes do governo federal e dos estados afetados articularam-se para tratar de ações para reparar danos do desastre mediante a confecção do TTAC e um arranjo institucional, quando surge a Fundação Renova. Para isso, como metodologia, se utiliza dos relatórios mensais da Fundação Renova e de notícias do site institucional da Prefeitura de Colatina, inclusive observando possibilidades e desafios na experiência de participação social. Os resultados da abordagem do desastre percorrem os âmbitos econômico, político, socioambiental e cultural. As decisões tomadas em torno da água resultam num arranjo institucional, na interação de interesses, na organização de relações de poder e de atores sociais na escolha e uso de certos instrumentos de tensionamento.

Palavras chave: *Desastres ambientais; Ações políticas; Atores sociais; Participação.*

Resumen

El objeto de la investigación es la ruptura de la presa Samarco, que llevó los relaves a lo largo del río Doce hasta la desembocadura en Regência / Espírito Santo y, en consecuencia, sacó a la luz un escenario de articulaciones y obras alrededor del agua en sus múltiples usos. Representantes del gobierno federal y los estados afectados se unieron para abordar acciones para reparar daños por desastre

mediante la creación del TTAC y un acuerdo institucional, cuando aparece la Fundación Renova. Para esto, como metodología, utiliza los informes mensuales de la Fundación Renova y las noticias del sitio web institucional del Ayuntamiento de Colatina, incluida la observación de las posibilidades y desafíos en la experiencia de participación social. Los resultados del enfoque de desastre abarcan las esferas económicas, política, socioambiental y cultural. Las decisiones tomadas en torno al agua resultan en arreglos institucionales, interacción de intereses, organización de relaciones de poder y actores sociales en la elección y uso de ciertos instrumentos tensores.

Palabras clave: *Desastres ambientales; Acciones políticas; Actores sociales; Participación.*

Abstract

The object of the investigation is the rupture of the Samarco dam, which carried tailings along the Doce River to the mouth in Regência / Espírito Santo and, consequently, brought to light a scenario of articulations and works around the water in its multiple uses. Representatives of the federal government and affected states came together to address actions to repair disaster damage through the making of the TTAC and an institutional arrangement, when the Renova Foundation appears. For this, as a methodology, it uses the monthly reports of the Renova Foundation and news from the institutional website of Colatina City Hall, including observing possibilities and challenges in the experience of social participation. The results of the disaster approach span economic, political, socio-environmental and cultural spheres. Decisions made around water result in institutional arrangement, interaction of interests, organization of power relations and social actors in the choice and use of certain tensioning instruments.

Keywords: *Environmental disasters; Political actions; Social actors; Participation.*

Resumé

L'objet de l'enquête est la rupture du barrage de Samarco, qui a entraîné des résidus le long de la rivière Doce jusqu'à l'embouchure de Regência / Espírito Santo et, par conséquent, a mis en évidence un scénario d'articulations et de travaux autour de l'eau aux multiples utilisations. Des représentants du gouvernement fédéral et des États touchés se sont réunis pour examiner les mesures à prendre pour réparer les dégâts causés par une catastrophe grâce à la création du TTAC et à un arrangement institutionnel, lors de la fondation de la Fondation Renova. Pour ce faire, il utilise comme méthodologie les rapports mensuels de la Fondation Renova et les nouvelles du site Web institutionnel de la mairie de Colatina, notamment en observant les possibilités et les difficultés de l'expérience de la participation sociale. Les résultats de cette approche englobent les sphères économique, politique, socio-environnementale et culturelle. Les décisions prises autour de l'eau résultent en un arrangement institutionnel, une interaction des intérêts, une organisation des relations de pouvoir et des acteurs sociaux dans le choix et l'utilisation de certains instruments de tension.

Mots-clés: *Catastrophes écologiques; Actions politiques; Acteurs sociaux; La Participation.*

Introdução

O artigo reporta-se ao fenômeno social de desastre tecnológico que teve como ponto fulcral o dia 5 de novembro de 2015, quando se rompeu a barragem de rejeitos de minério da Samarco Mineradora, em Mariana/MG, afetando, de forma trágica, a água para consumo humano e um inúmeras atividades cotidianas. Uma deficiência na aplicação do conhecimento corroborou para carregar materiais tóxicos ao longo do Rio Doce até a foz em Regência/ES, deixando um lastro de destruição pela intensa contaminação e impacto na biodiversidade (Benzecry, 2018; Carvalho, 2019; Dias et al. 2018; Silva, 2018). Com o rompimento, cidades de dois estados foram atingidos pela catástrofe, conformando um desastre socioambiental ampliado de dimensões incalculáveis; por flagelar, além do meio ambiente, também, a população no seu contexto social, seu bem-estar, alterando de forma contundente o seu bem-estar cotidiano.

O artigo se propõe a identificar e mapear as ações promovidas pelas capacidades técnicas e organizacionais¹ para reparar e compensar consequências do desastre citado, tendo em vista que se opera um arranjo institucional, que, entre outras atribuições, provê políticas de reformulação das estratégias de abastecimento de água, entre outros usos. O texto registra as ações políticas destinadas a entregar condições de bem-estar ao público-alvo, conforme acordado, mitigando as condições dos grupos sociais impactados. Na consecução desta proposição, serão relevantes os nexos entre atores sociais, ações políticas e espaços passíveis de participação junto às atividades por meio de programas e projetos. Ou seja, a busca para evidenciar a ações empreendidas se propõe a responder a interrogação sobre essas capacidades institucionais. As ações reparadoras se sucedem, levando em consideração recursos humanos e capacidade financeira, mediações e interfaces, bem como oportunidades e constrangimentos políticos dentro do contexto de conjuntura crítica de desastre tecnológico ampliado.

A partir do contexto do desastre, foi criado, junto à Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República e outros órgãos, um Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC, 2016), juntamente com representantes governamentais dos estados afetados. Os programas serão executados sob responsabilidade financeira da empresa Samarco. Para realizar a mitigação, foi criada a Fundação Renova, com o intuito de reparar os danos socioeconômicos e ambientais. Este é o arranjo institucional a que nos referimos². Usualmente, a justificativa evocada para a confecção de um acordo judicial quando da ocorrência de desastre socioambiental relaciona-se ao caráter de urgência de encaminhamentos, contrapondo-se a uma suposta morosidade aos processos judiciais. Este fato poderia agravar as consequências do dano ambiental decorrente do rompimento de uma barragem de contenção de rejeitos minerais, bem como a reparação aos cidadãos se perder no tempo. O rompimento da barragem da Samarco/Vale/BHP Billiton não é um fato inusitado em se tratando de uma questão estrutural e, ao mesmo tempo, não isolado, pois se situa como provocado no contexto de potencialização de situações de risco já em curso com a correspondente degradação que corrompe bens naturais (Silva, 2018).

A partir disso, emerge um problema de pesquisa que pretende responder às interfaces nas ações estratégicas entre atores, Fundação Renova, órgãos de controle estatal, prefeituras e atingidos pelo desastre. Desta maneira o levantamento de dados documentais permitirá reconhecer que existem dimensões que constroem as ações e a capacidade de operar a discricionariedade por parte da Fundação Renova e dos instrumentos estatais engendrados em face de medidas de reparação e de compensação. No caso em análise, ficou estabelecido no acordo mencionado que a execução dos programas previstos ocorreria mediante ações executadas por meio da Fundação Renova³. De forma vaga, refere-se à participação do Poder Público e da sociedade (pesquisadores e impactados) em instâncias de fiscalização e consultoria.

1 Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 339) fazem referência a “capacidades técnicas e organizacionais dos atores sociais”.

2 No âmbito de consolidação dos instrumentos para a solução negociada, temos uma sequência: termo de transação de ajustamento de conduta (TTAC); o termo de ajustamento preliminar (TAP); aditivo ao termo de ajustamento preliminar (aditivo ao TAP); TAC Governança.

3 De acordo com Milanez, Magno e Pinto (2019, p. 5), “esse acordo criou a Fundação Renova, uma organização privada responsável pela recuperação, mitigação e compensação dos impactos socioeconômicos e socioambientais na Bacia do Rio Doce”.

As ações a serem executadas pela fundação precisam ser carimbadas pelo Comitê Interfederativo, um mecanismo de controle, constituído por representantes da União, do governo dos estados, de municípios impactados, além de representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Portanto, possui como atribuições de orientação e validação de projetos, além de monitoramento, avaliação e fiscalização do alcance dos resultados previstos, tendo, para isso, a colaboração intensa e extensa de Câmeras Técnicas. Este arranjo institucional também é chamado de inovação para a governança no campo de ações estratégicas, que, ao mesmo tempo, implicam em constrangimentos para operar a mitigação e a compensação aos atingidos:

permite observar e problematizar tanto as razões que levam a escolha de determinados instrumentos como os efeitos produzidos pelas mesmas. Longe de possuírem uma neutralidade axiológica os instrumentos, enquanto um tipo particular de instituição que estrutura ou influencia a política pública, são portadores de valores e as suas escolhas não se restringem meramente a questões técnicas. Ao contrário, o tipo de instrumento de política pública escolhido determina em parte a representação do problema em jogo e, conseqüentemente, os interesses privilegiados, as possibilidades oferecidas, os atores envolvidos, os comportamentos esperados, os recursos disponíveis e suas formas de utilização. (Silva, Cayres, & Souza, 2017, p. 3)

A partir dessa movimentação, o propósito de mitigação surge nas áreas socioeconômicas e socioambientais, e se criam 42 programas para mitigação de territórios afetados. As ações políticas que serão examinadas possuem uma delimitação que, de alguma forma, ocorre desde o nascedouro quando no TTAC (Termo de conduta, 2016), em suas considerações iniciais, coloca-se a perspectiva de conciliação de interesses, ao afirmar que 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 a resolução da controvérsia não implicando assunção de responsabilidade pelo evento”.

Esta dimensão parece relevante ao examinarmos o fenômeno em questão. Apesar da grandiosidade dos programas e ações enunciadas em tudo se parecem com um afã de retorno à ordem pretérita, com todas as coisas no seu lugar. Todavia, neste texto, não se sonha com ponderações ou considerações a propósito de uma segurança ambiental ou outra que esteja no porvir. Na dinâmica da volatilidade e do neoextrativismo, nada retorna ao que já foi ao longo de uma trajetória (Oliveira, 2018), portanto um desastre, como aquele em causa, produz efeitos reparáveis e irreparáveis.

Desastres tecnológicos e políticas públicas

O propósito desta seção no desenvolvimento dos argumentos oferece informações contextuais na medida em que aborda aspectos do desastre do Rio Doce e seus efeitos desiguais sobre a população, a questão da mitigação e seus elementos, a emergência e estruturação da Renova, o nexos entre mitigação e políticas públicas, as limitações do arcabouço institucional que lida com o desastre. Assim, certamente, a seção desempenha várias funções.

O histórico dos recorrentes desastres a partir da extração mineral, em especial em Minas Gerais, que alarga os seus efeitos particularmente para o Espírito Santo, como espaço no qual ocorre a circulação, deixando os seus rastros, vem fomentando e influenciando a agenda de planejamento de políticas. De outro lado, pelas dificuldades de efetiva responsabilização devido às contingências de prolongada situação de riscos socioambientais e ante um desastre ampliado, conseqüentemente, também se intensifica a ampliação da desproteção social.

Há a discussão se as políticas públicas se restringem a uma ação do governo para resolução de um problema identificado na sociedade, ou se essa ação pode ser realizada por algum outro ente ou ator. A

partir desse questionamento, é possível identificar se foram efetivadas ou não algumas ações políticas de reparar efeitos adversos diante do desastre. A partir de Souza (2006), as políticas públicas não possuem uma definição precisa do que de fato elas são, contudo, o que importa é que elas acabam por colocar o governo em “ação”. Ao analisar os seus efeitos se oferece um panorama deste fenômeno social. Uma política é uma atividade ou orientação elaborada para enfrentamento de um problema tomado como uma questão pública, sendo esse um tratamento ou resolução de relevância. Para Secchi (2010), ela possui a intencionalidade pública como resposta a um problema como aspectos fundamentais. Mas, a partir do conceito cabe estabelecer o que de fato é considerado um problema que coletivo passa a ser considerado como digno de resolução. O problema público consiste em compreender a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível diante das capacidades institucionais.

Se utilizarmos a vertente de que política pública, somente, se resume a ações que vem sendo executadas pelo Estado, então não é possível identificar, com clareza, quais foram levadas a efeito para solucionar um problema emergencial. Secchi (2010) apresenta a abordagem estatista que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que demarca se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em outra vertente, essas políticas podem ser realizadas por outro ente ou ator social. Há, também, a abordagem multicêntrica, que vai considerar organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de ações políticas, juntamente com os atores estatais (Milanez, Magno, & Pinto, 2019), em que todos estes podem estabelecer ou criar políticas para o enfrentamento do problema público gerado pelo desastre ampliado sob a responsabilidade da Samarco.

A realização de ações de reparação, no caso do desastre ampliado, sustenta-se na confluência entre o reconhecimento de questões postas em demanda pública, a articulação para a formulação de soluções e as mediações de atores no contexto histórico. Nesse enfoque, a convergência e as mudanças políticas existentes se caracterizam como uma janela de oportunidades (Marques, 2013), ou momentos conjunturais com atmosfera favorável à inclusão de ações reparadoras em face de desastres na agenda pública.

A partir disso, os processos sociais de mitigação se pautam pela implementação de ações políticas estratégicas, quando a política pública se converte em medidas efetivas e são produzidos resultados concretos. Em situações históricas peculiares, há riscos reais de o planejamento desconhecer a urgência de situações trágicas ou os termos da política sofrerem alterações durante a implementação, bem como casos em que as ações de programas mitigadores são desvirtuadas. As urgências se multiplicaram com o desastre produzido pela Samarco, porém foi lenta a definição de instrumentos de política pública e, mais ainda, o delineamento do formato das ações de reparação e compensação.

Uma abordagem dos meandros da implementação ressalta como, seja ocasionalmente, os burocratas ou agentes nas práticas sociais, ou, no presente caso, a Fundação Renova, se pode exercer a discricionariedade para reformular ou protelar ações desenhadas. Para Santos e Milanez (2018), a Fundação Renova é considerada um dispositivo ou mecanismo privado e/ou híbrido, operando continuamente ações públicas como “tecnologias de governo”.

O estudo dessa fase possibilita, por meio de instrumentos analíticos, encontrar os obstáculos e as falhas que ocorrem nessa fase e nas anteriores. Alguns elementos ditos como básicos nesse processo são as pessoas e organizações que possuem interesses, competências e comportamentos diferentes, assim como as relações entre cidadãos, instituições e recursos diversos. Essa análise do processo pode tornar-se uma pesquisa sobre a implementação, ou seja, descritiva, observando os elementos que a compõem; ou avaliativa, buscando as falhas ou acertos de forma prática (Secchi, 2010).

No caso da degradação da biodiversidade do Rio Doce, sucede uma articulação entre o Estado nacional sob os auspícios de tecnocratas, os empreendimentos neoextrativistas, uma ciência justificadora do desenvolvimento, e a mídia (Oliveira, 2018). Este é *corpus* orientador de políticas públicas na temática dos desastres em destaque e que espelha no seu escopo incertezas e imprevisibilidades (Valencio, 2017). Escapa à nossa capacidade de calcular, portanto, paira no ar da incerteza, a grosso modo, *para que e para*

quem se destinam principalmente os recursos disponibilizados: para o arcabouço institucional e funcional da Fundação Renova ou para as ações de reparação e de compensação.

O momento da implementação também deve ser gerenciado, pois é quando as funções administrativas e atores entram em cena. Há de se ter o entendimento dos elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais e agir diretamente em negociações (Secchi, 2010). O caso em análise envolve a compreensão de uma experiência como processo, que se expressa como anseio de acesso aos direitos legalmente assegurados. Sob essa perspectiva, Santos e Milanez (2018, p. 135) vão apontar as ambiguidades inerentes, ou seja, as urgências da população atingida, o que, em muito, ultrapassa as condições proporcionadas pelas ações da Fundação Renova: “a celeridade e efetividade não são naturalmente obtidas a partir da assinatura destes acordos. O alcance de seus objetivos estaria condicionado a um rigoroso controle pelo poder público e pelas comunidades atingidas”.

Se as ações que estão previstas para mitigação não são efetivadas adequadamente, caberia às Câmaras Técnicas e ao Comitê Interfederativo, por deliberações, cobrar a Renova. Cabe alertar que o Comitê é auxiliado pelas Câmaras Técnicas, como instâncias para a discussão mediante profissionais de áreas de conhecimento para dirimir divergências relacionadas à implementação dos programas. Ao contrário do que se configura com a baixa efetividade de ações reparadoras e compensatórias, as interfaces entre as instâncias mencionadas possuem um fluxo regular, sem olvidar a dimensão conflitiva exposta e explícita:

Entre 2016 e 2018, foram aprovadas 261 deliberações e 293 notas técnicas, oriundas das diversas Câmaras Técnicas e o/ou do próprio CIF. As deliberações consistem em decisões aprovadas pelo CIF sobre questões relativas tanto aos programas em execução quanto à aplicação de multas e/ou mudanças em algum aspecto do TTAC. Já as notas técnicas referem-se às orientações sobre como os programas devem ser executados. (Silva, Cayres, & Souza, 2019, p. 479)

Os relatórios pesquisados atestam que, diante das ações mitigadoras, foram feitas críticas à falta da participação da sociedade civil na elaboração das ações e programas. Os danos usualmente se reportam à espacialidade da lama ao longo do leito do rio e suas consequências múltiplas sobre o ecossistema e as atividades cotidianas dos cidadãos (Carvalho, 2019). Outra é a ótica, as implicações e os efeitos sociais relativos ao tratamento institucional do desastre: preparação de um acordo sem a voz e vez das vítimas⁴; as terminologias que classificam e identificam, quando não negam a inclusão em ações de mitigação; a escolha dos métodos e instrumentos de identificação, delimitação e averiguação dos danos (Zhou et al., 2018); alusão a formas prescritivas e institucionalizadas de integração sob a denominação de participação; a ausência de comissões que consolidassem a representatividade dos atingidos em sua heterogeneidade; a realização de audiências públicas como mecanismo de debate e de auscultar as demandas dos atores sociais ou fóruns de mobilização social (Souza & Carlos, 2019).

Para responder a nossas questões de pesquisa, utilizamos alguns documentos, como o Termo de Transição e Ajustamento de Conduta, os relatórios mensais da Fundação Renova, informações do Comitê Interfederativo e as notícias de *site* institucional, especialmente da Prefeitura de Colatina. Nesta pesquisa, focaliza-se a ação pública de governos desde o local ao federal, com suas instituições públicas ou entidades a quem delega atribuições para mitigar os percalços dos atingidos por um desastre tecnológico constitui o foco privilegiado. A partir dessa lógica, é atribuído ao Estado de Direito a responsabilidade quanto ao fornecimento de informações a propósito de ações de serviço público, projetos voltados aos

4 A empresa Sinergia foi contratada a fim de inventariar o perfil socioeconômico e cultural das famílias impactadas e um levantamento das perdas e danos e expectativas de reparação.

cidadãos, bem como divulgar políticas implementadas. Tanto o conhecimento dos fatores sociais, quanto os mecanismos disponibilizados podem estimular o engajamento político, com vistas à ampliação da democracia e do controle social, visando à qualidade das políticas de bem-estar social. Nesse sentido, existem notoriamente:

as assimetrias de poder entre os envolvidos – órgãos do Estado, empresas, comunidades atingidas etc. –, mas também sobre as formas de participação e marginalização das mobilizações locais dos atingidos. Salientam que não se pode perder de vista a construção das narrativas empresarial, governamental e técnica sobre o que é um desastre, porque são dinâmicas e irão definir a forma como a crise social irá se desdobrar, uma vez que é frequentemente intensificada pelos encaminhamentos institucionais que são empreendidos. (Marchezini, 2017, p. 60)

No âmbito da perspectiva do arranjo institucional como um processo inconcluso, são emblemáticos os mecanismos de mediação que permitiriam instituir debates e negociações em face de problemas e demandas públicas. Este processo é nominado, por Gomide e Pereira (2018), como interorganizacional. No entanto, a circulação de informações é mais do que um simples ato de trocar conhecimentos, experiências ou notificações entre atores. O agente que seleciona os fatos a veicular e seus respectivos olhares tem seus interesses, sejam explícitos ou implícitos, assim como o agente que acessa os dados igualmente possui um leque de pretensões. Ou seja, tanto quem produz, divulga uma notícia, quanto quem a acessa impõe um sentido singular a ela.

Por ocasião do desastre da Samarco, os atingidos por diversas ocasiões tiveram a sensação de serem órfãos quanto a informações fidedignas e caminhos pelos quais poderiam obter socorro. Entretanto, também houve momentos em que se realizou o desígnio de estreitar laços entre as ações possíveis por parte do Estado e as aspirações da sociedade local. De acordo com Milanez, Magno e Pinto (2019, p. 5), a delimitação dos atingidos é amplamente favorável à ótica das empresas.

O documento não apenas dava à Fundação Renova o poder de arbitrar quais seriam as pessoas afetadas, como criava uma série de restrições e exigências para que elas pudessem ser reconhecidas como atingidas e, conseqüentemente, indenizadas. O TTAC fazia exigências burocráticas difíceis de serem atendidas por pessoas que tiveram suas vidas destruídas por uma “onda de lama”. Para conseguir ser cadastradas, elas seriam obrigadas a apresentar documentos.

O tratamento potencial dos problemas enunciados na vida cotidiana dos atingidos, de um lado rima com direitos de afirmar a cidadania, de outro lado desponta o caráter de agir sobre o outro, a suas mentes e corpos⁵. A disponibilização de informações com ênfase a ações tidas como de interesse público não obsta que se erga uma interrogação quanto aos interesses nas notícias publicadas pelos *sites* da Prefeitura de Colatina⁶ e de Linhares⁷. Ao acessar e ponderar o conteúdo sobre a temática da qualidade ou potabilidade

5 A partir do acordo e do arranjo institucional a Fundação Renova obtém a aptidão para definir quem é “impactado”, estabelecer negociações diretas, sem mediação de agentes públicos (Zonta & Trocate, 2016).

6 <http://www.colatina.es.gov.br/newIndex.php>

7 <https://linhares.es.gov.br/>

da falta de água para o consumo humano, problema a ser enfrentado pelos órgãos estatais ou companhias de abastecimento, pode-se destacar os questionamentos suscitados pela leniência da Fundação Renova.

A vulnerabilidade, diante de desastres ambientais, foi examinada largamente por Wisner (2016), que realizou uma revisão da literatura, diferenciando as principais abordagens e vertentes analíticas. O reconhecimento de dimensões múltiplas e a ação de diferentes atores envolvidos num campo de poder são aspectos fundamentais para o desenho de políticas de mitigação ambiental.

O desastre como um acontecimento, de um lado acentua uma realidade já conformada, como a degradação ambiental pela mineração e a existência de contingentes populacionais às margens do Rio Doce em situação de exclusão social; de outro implica em rupturas múltiplas e complexas (Carvalho, 2019). Os setores mais impingidos pela lama no Rio Doce sintetizam os que já estavam afeitos à vulnerabilidade econômica, tecnológica, ocupacional, residencial, social, cultural. De acordo com Santos e Milanez (2018, p. 135), “dada a diferença de poder entre as pessoas atingidas e os negociadores que representarão a Fundação, essas negociações dificilmente atenderão plenamente às necessidades dos atingidos. Nesse sentido, deve ser levada em consideração a sua situação de vulnerabilidade e dependência conjuntural”.

A desigualdade diante dos efeitos de um desastre também se expressa no acesso às informações e no caso à água como um recurso ambiental vital (Marchezini, 2017). A implementação de uma política para distribuir informações de cunho ambiental, diante da omissão da Samarco, uma das forças que organiza o mercado, gera ou proporciona, especialmente aos setores desprovidos de capitais, acesso ao conhecimento da situação da qual são parte.

Na hora em que se selecionam os acontecimentos a serem veiculadas, nos diferentes meios, os agentes técnicos encarregados de selecionar e produzir a redação do conteúdo são igualmente influenciados e influenciadores. Os atingidos em seus contingenciamentos, aparentemente livres, parecem desarmados ou isolados frente aos meios dos quais consomem os produtos disponíveis. Diante da revolta ante os fatos sinistros, as informações disponíveis soam também como uma formulação de consensos ou para suscitar uma complacência em face dos rumos dos assuntos de interesse social.

No processo prolongado dos efeitos do desastre, a partir da argumentação entre interlocutores, da interação entre Estado e segmentos sociais, se explicitam e edificam novas formas de participação, como espaços e potencialidades para engendrar ações. O espaço proporcionado pelas informações disponibilizadas como relatórios ou como informes de utilidade pública, espaço no qual parte da presente pesquisa se debruça, impulsiona a criação de um espaço público, tendo em vista almejar a execução de estratégias políticas de reparação.

Uma concepção de racionalidade se faz necessária para que haja um processo que garanta a exposição de demandas, a argumentação, a negociação e as ações mitigadoras. Com a negociação como um processo de interação, mediado pela legitimidade de ambos os lados, podem ser expressas ou explicitadas novas demandas e possibilidades de participação. Reside nessa realidade de interfaces e de reconhecimento da diversidade uma relação de dubiedade: por um lado, o Estado ou a Fundação Renova contam com um meio de informação para oferecer a sua versão dos fatos e ajustar pontos na credibilidade; por outro, pela sua ação, os atores sociais desdobram-se em seus limitados meios para igualmente consolidar um lugar de controle, em especial se criam espaços de cobrança e críticas à inoperância de programas de reparação.

Esses novos espaços de discussão e participação, sejam eles acolhidos no processo de negociação do arranjo institucional, seja pelo uso de espaços de negociação, podem gerar mecanismos de consenso ou expressão de conflito, conforme Canela e Nascimento (2009), dependendo das capacidades reais. O acesso tanto às informações quanto aos processos em curso parece um recurso importante para a viabilização da participação dos atingidos nos tensionamentos públicos.

Em termos metodológicos, a temática da água é tanto emergencial, quanto uma problemática duradora. Segundo dados apresentados por Viana (2012), o desastre já era pressentido ou temido antes do rompimento: 94% denunciavam a poluição da água devido às operações da Samarco, e 68% dos entrevistados em Bento Rodrigues assinalaram medo em face do rompimento das barragens. Em 2015, os já afetados com a degradação da água e do ar pelas operações do complexo de extração mineral sofreram ainda mais intensamente com a deterioração da saúde, abastecimento de água, comprometimento do cotidiano e seu território (Carvalho, 2019).

A atenção ao analisar os sentidos da produção de dados de interesse público como notícias por parte da Prefeitura de Colatina e de Linhares se consolida um exercício revestido de questionamentos. Contrastar com outras fontes de observação sobre as mesmas notícias é uma das formas efetivas de dar respostas aos interesses e intenções da seletividade operada na comunicação pelas prefeituras com o seu público de referência.

Metodologia

Certamente, haverá consenso entre cientistas sociais quanto à ausência de bancos de dados disponíveis quanto aos esforços desenvolvidos para sanar as feridas abertas por desastre de efeitos ampliados, seja em escala nacional, estadual ou municipal (Wisner, 2016). Reconhecer os processos de medição possui uma dimensão crucial para apreciar as capacidades de lidar e responder a problemas por meio de políticas públicas.

Em síntese, a metodologia deste estudo apresenta-se fundamentada em fontes documentais listadas e analisadas meticulosamente. Outras fontes cumprem um papel precioso na composição do objeto desenhado. O presente estudo contou com a seguinte forma de percurso ao enalço de dados para subsidiar a abordagem: a partir do exame do TTAC e da leitura dos relatórios da Renova sobre a implementação das medidas visando a um efeito mitigador, foi utilizada a palavra-chave “água”, em um contexto de abastecimento de água, entre outros usos, para filtrar informações sobre o tema determinado.

Os impactos do desastre diante de abastecimento de água e sua qualidade, por meio do relatório de Matos (2016), apresenta a voz da população afetada e do próprio ambiente⁸. A partir disso, o autor apresenta que, em relação à oferta e à qualidade da água, observou-se: escassez severa de água; ameaça de comprometimento da segurança hídrica de cidades populosas; rebaixamento do nível freático; queixas de redução de volumes de água captada para consumo humano; escoamentos de sedimentos minerais que pioram a qualidade da água (Dias et al., 2018); aumento significativo dos gastos com tratamento; racionamento de água ou piora da potabilidade da água, a ponto de provocar doenças que a população; quebras frequentes de trechos da tubulação de água para abastecimento em áreas urbanas; reclamações de atividades de alto consumo hídrico, que teriam alterado o volume de água em córregos e rios; presença de água poluída por resíduos industriais e urbanos. Considerando as consequências do desastre em destaque, importa uma delimitação conceitual:

segurança hídrica corresponde à capacidade de uma população para assegurar o acesso sustentável a quantidades adequadas de água de qualidade aceitável, para sustentar os meios de subsistência, o bem-estar humano e o desenvolvimento socioeconômico; para garantir a proteção contra tanto a poluição quanto os desastres relacionados com a água; e para preservar os ecossistemas, num clima de paz e estabilidade política. (Saito, 2018, p. 97)

O exame dos relatórios abrange o período de novembro de 2015 até maio de 2018, somando um total de 30 relatórios, dos quais foram retiradas as informações e também filtrado o que tratava do estado de Espírito Santo. A partir destes documentos, foram selecionados os fragmentos de interesse que tratam das cidades de Colatina e Linhares, identificando os momentos em que a Fundação Renova se relacionou com distintos atores, sendo esses classificados em atores estatais, do mercado e da sociedade civil; ou seja, apresentando ações de Espírito Santo, Colatina e Linhares. Depois de identificadas as ações, foi realizada a classificação de seus tipos de ações: Implementação; Preparativos para Implementação; Procedimento

⁸ O município de Linhares possui 84,4% da população sendo atendida pela rede geral de abastecimento e 13,6% por poços ou nascentes. Em Colatina, os índices são de 87,6% e 11,2%, respectivamente (Bussular, 2017).

Burocrático ou Administrativo; Procedimento Institucional; Reunião. Classificou-se, igualmente, o conteúdo dessas ações: Especificação de Alternativas; Busca de Parceria; Contratação de Terceiro; Elaboração de Diagnóstico; Entrega de Produtos e Serviços; Prestação de Contas; Outros. Assim, pode-se observar as relações da Fundação Renova com os atores diante das questões abordadas em seus relatórios mensais. De acordo com a literatura consultada, uma visão das medidas políticas, a partir da observação das interações estabelecidas, considera as relações complexas existentes entre Fundação, CIF e atingidos, bem como quem domina os repertórios acionados no momento das reuniões.

Os quadros apresentados foram elaborados a partir de categorias do ciclo de políticas públicas, sendo que, da observação dos dados empíricos encontrados, emergiram categorias que buscassem satis-

Quadro 1 – Classificação dos relatórios conforme conteúdo da ação

CONTEÚDO DA AÇÃO	CRITÉRIOS E EXEMPLOS
Especificação de Alternativas	Critérios: Todo e qualquer processo que implica na discussão e debate sobre as políticas, podendo ocorrer em qualquer momento do ciclo. Especificação de alternativas.
	Exemplos: Renova participa de reunião do CIF. Foi criada a CT Saúde, que passará a conduzir as discussões sobre o monitoramento de qualidade da água para consumo humano e o Plano de Comunicação. Renova realiza alinhamento para integração do projeto de Aquaponia de Povoação.
Busca de Parceria	Critérios: Toda e qualquer ação que busca captar atores para trabalhar em conjunto com a Fundação Renova.
	Exemplos: Em Linhares, Renova assina o acordo de conciliação com o ente municipal. Renova realiza reunião com a UFES sobre parcerias com projetos de pesquisa e desenvolvimento nas áreas de censo pesqueiro.
Contratação de Terceiro	Critérios: Ação para contratação e assinaturas de contratos com empresas, organizações da sociedade civil ou governo.
	Exemplos: Renova contrata empresa EPC para detalhamento de Engenharia de Colatina, Linhares, Baixo Guandu e Resplendor.
Diagnóstico	Critérios: Todo e qualquer ação que visa à elaboração dos dados. Busca de evidências para estabelecimento denexo causal, e outras finalidades, entre o desastre e o problema constatado. Levantamento de dados e demandas, relatório ou estudo realizado. Considera-se diagnósticos, também, as visitas técnicas realizadas a fim de levantar dados e fatos para subsidiar pareceres técnicos.
	Exemplos: Renova realiza visita técnica às lideranças das comunidades de Regência e Povoação com o intuito de levantar dados e fatos para subsidiar parecer técnico.
Entrega de Produtos e Serviços	Critérios: Toda e qualquer entrega de produto ou serviço para o usuário final.
	Exemplos: Renova fornece treinamento na estação de tratamento de água (ETA) de Regência (ES). Dois operadores receberam treinamentos em temas relacionados ao tratamento de água. Renova realiza a entrega e instalação do gerador. Início do projeto Inovapesca.
Prestação de Contas	Critérios: Toda e qualquer ação de prestação de informações e entrega de planos e projetos, quando a Renova foi cobrada para realizar a ação.
	Exemplos: Renova encaminha ao CIF e à Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água (CTSHQA), a versão final do relatório de estudos de capacidade de mananciais superficiais e subterrâneos, visando à construção de sistemas alternativos de abastecimento de água; em atendimento à Deliberação CIF nº 123 e em resposta aos esclarecimentos solicitados na NT nº 16.
Outros	Critérios: Ações realizadas pela Renova que expressam muito da sua forma de relação com outros atores, mas que aparecem de forma isolada.
	Exemplos: Renova emite carta de apresentação das empresas contratadas e envia e-mail apresentando empresas às prefeituras.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos relatórios mensais da Fundação Renova

fazer um percurso pelo âmbito do empírico, sem perder de vista as interpretações a partir da teoria. O Quadro 1 oferece uma amostra dos procedimentos e critérios adotados para a classificação do material.

A investigação tem sido realizada em conjunto com outros pesquisadores, cuja equipe serviu de apoio para compreender de forma mais abrangente o desastre em questão e os correspondentes encaminhamentos. Nesse sentido, serviu como formação acadêmica para uma discussão sobre os princípios norteadores da investigação e o ordenamento dos documentos levados em consideração. Os trabalhos se mostraram relevantes para abordar os efeitos do arranjo institucional na consolidação de ações reparadoras da tragédia e sobre as possibilidades de participação de afetados pela mineradora. O recorte temporal do objeto da investigação situa-se no período pós-desastre e seu término por ocasião da coleta de dados em 2018 e, em especial, aos efeitos sobre a bacia do Rio Doce no estado do Espírito Santo, o que diz respeito à abrangência em termos empíricos. A escolha pelas cidades de Colatina e Linhares partiu de uma exigência do edital a que o conjunto do grupo de pesquisa concorreu e como tal está engajado na investigação.

Para a Prefeitura de Colatina, foi realizada uma coleta de notícias em seu *site* institucional, guiando-se pela palavra-chave “água” no período enunciado. Nesse procedimento, foram reunidas todas as notícias encontradas, no total de 105, em um documento. Para classificar as notícias utilizamos o programa Nvivo,

Quadro 2 – Classificação dos relatórios conforme tipo de repertório de ação

REPERTÓRIO DE AÇÃO	CRITÉRIOS E EXEMPLOS
Preparativos para Implementação	Críticos: Entende-se como ações que antecedem a entrega de produtos e serviços propriamente dito, aqui entendido como implementação.
	Exemplos: Início de estudos para desenvolvimento de projetos específicos de contratação local dos pescadores de Regência e Povoação.
Implementação	Críticos: Entende-se por toda e qualquer ação de entrega e realização relacionada aos programas.
	Exemplos: Renova entrega ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) o projeto executivo da reforma da Estação de Tratamento de Água de Regência, distrito de Linhares (ES) e realiza a entrega e instalação de gerador e início do projeto Inovapesca.
Procedimento Burocrático-Administrativo	Críticos: Entende-se por ações realizadas pela Renova as quais beneficiam-na ou facilitam seus processos internos. Inclui a efetivação e assinatura de parcerias.
	Exemplos: Renova contrata empresa EPC para detalhamento de Engenharia de Colatina, Linhares, Baixo Guandu e Resplendor.
Procedimento Institucional	Críticos: Entende-se por ações que a Renova realiza em função do ordenamento institucional.
	Exemplos: Foi protocolado, junto à Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água (CTSHQA), o Estudo de Capacidade de Mananciais Superficiais e subterrâneos, que visa à construção de sistemas alternativos de abastecimento de água para garantir a disponibilidade e segurança hídrica dos municípios.
Reunião	Críticos: Entende-se por ações pelas quais a Renova se relaciona com atores com o intuito de diálogo. Também se entende por reunião a realização de <i>workshops</i> e apresentação de equipes de trabalho para a comunidade. Toda e qualquer forma de encontro visando escuta/diálogo, no processo de tomada de decisão. Inclui os diálogos em torno do estabelecimento de parcerias.
	Exemplos: Renova participa de reunião do CIF. Foi criada a CT Saúde, que passará a conduzir as discussões sobre o monitoramento de qualidade da água para consumo humano e o Plano de Comunicação. Ainda realiza <i>workshop</i> com integrantes da APAP para apresentação das alternativas de cultivo de pescado em cativeiro e definição e validação do projeto de Aquaponia.

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos relatórios mensais da Fundação Renova

através da utilização de nós, que foram pré-estabelecidos a partir do estudo anterior da relação da Fundação Renova com atores e suas ações, sendo essas Atores, Ações e Conteúdos de Ação. O Quadro 2 apresenta uma amostra do percurso metodológico com que examinamos o material documental para destacar os repertórios de ação no transcurso do ciclo das ações políticas, visando à reparação dos danos à população atingida.

Ciente de limites de uma investigação documental, intuímos uma abordagem que está à procura do campo dos sujeitos, porquanto concebemos a extensão ampliada dos desastres tanto no plano da organização social, quanto na degradação das condições ambientais (Marchezini, 2017). Outro limite está compreendido por não abranger a contextualização das causas estruturais, por mais que se filiem às abordagens de perspectiva crítica perante os inúmeros desastres tecnológicos, as formas de organização ante as inovações e a flexibilização do controle no contexto brasileiro. Outra dimensão situa-se na retórica da participação e a resistência da tecnocracia (Fernandes, Teixeira, & Castelfranchi, 2018), ou seja, as tensões podem ser ampliadas mesmo no contexto onde predomina uma visão a partir da ciência e da tecnologia.

Não por último, temos ciência da relevância do conhecimento já produzido, evitando partir de um ponto zero, uma vez que, na sequência “a um desastre de grande repercussão midiática, as autoridades (municipais/estaduais) convocam grupos de pesquisa das instituições em sua circunscrição para que se debrucem sobre o caso, garantindo recursos extraordinários para viabilização de atividades de pesquisa”. (Valencio, 2017, p. 19). Crucial é, ainda, asseverar para o infortúnio das vítimas como um processo social que sujeita a coletividade à radicalidade das destituições políticas e das desapropriações sociais.

A partir dos procedimentos metodológicos realizados, se observou que, na composição do TTAC⁹, diante da política da água, as cláusulas da Segurança Hídrica e Qualidade quanto à potabilidade apresentavam questões relacionadas à qualidade do abastecimento (Dias, 2018; Carvalho, 2019). Por isso, no que tange ao contexto da presente investigação, os atores sociais sob a ótica dos atingidos utilizam-se de repertórios de ação contestatória. Estes corresponderam às manifestações em espaço público após o desastre, quando reiteradamente pequenos grupos de indivíduos realizaram marchas, passeatas e encenações. Esse processo de expressão pública possuía um nítido intuito de contestar a inoperância e provocar o confronto, atribuindo ao Estado e ao mercado (Samarco) o dever da reparação. A visibilização de demandas por água, entre outras, inaugura a busca por espaço numa arena pública controversa e conflituosa, onde atores em confronto tentam angariar apoiadores. Sendo assim, “o diagnóstico para estabelecer mecanismos que visem averiguar o balanço hídrico é um dos embasamentos para reconhecer três dimensões importantes: os efeitos antrópicos sobre o meio natural, a disponibilidade hídrica e a sustentabilidade ambiental” (Ruscheinsky, 2018, p. 15)

No contexto de um desastre da magnitude do Rio Doce, parece compreensível que nem as mineradoras contassem com um plano emergencial de contingência na mesma envergadura da tragédia, nem mesmo as instituições estatais estavam adequadas para lidar conseqüências nessa proporção (Silva, Cayres, & Souza, 2019). Todavia, os atingidos com frequência se ressentiram quanto à transparência nas informações, à intensidade da degradação socioambiental, à qualidade das águas do Rio Doce em face de contaminantes tóxicos¹⁰ (Benzecry, 2018; Silva, 2018) e às medidas vindouras a serem implementadas, seja pelos governos, seja pela Fundação Renova, aos desdobramentos das negociações de demandas. Isso tudo é um recheado do sofrimento, quando “vem à memória diversos desastres ambientais que ceifam vidas e a biodiversidade” (Ruscheinsky & Ferreira, 2018, p. 202).

9 O acordo “permite desvelar suas lógicas internas e, sobretudo, a forma como determinados interesses são tratados e privilegiados enquanto outros permanecem desassistidos e relegados a segundo plano” (Silva, Cayres, & Souza, 2019, p. 474).

10 Neste âmbito parece se estabelecer uma guerra de informação pois a empresa causadora do desastre, atesta que “Análises dos sedimentos do Rio Doce e do rejeito proveniente da barragem de Fundão, operada pela Samarco, mostram que em nenhum dos materiais há aumento da presença de metais que poderiam contaminar a água” (Samarco, 2015).

Análise e Discussão de dados

A demanda por água para o consumo consiste em uma prioridade concorrendo com outras áreas de políticas públicas, forjando a interação entre o Estado, a Fundação Renova e a sociedade civil. A expressão disso é o empenho para que diferentes atores e segmentos da população afetados sejam considerados na reconstrução dos espaços degradados (Silva, 2018). Intencionalmente, nesta seção existe uma dimensão descritiva, contestando versões de que nada tem sido efetivado, e uma dimensão analítica quanto ao alcance das ações. Com o uso de instrumentos metodológicos foi realizada a análise na documentação e obteve-se os seguintes dados:

Tabela 1 – Ações da Fundação Renova diante da água

REPERTÓRIO DE AÇÃO	Nº	%
Implementação	4	20
Preparativos para Implementação	3	15
Procedimento Burocrático/Administrativo	2	10
Procedimento Institucional	10	50
Reunião	1	5
Total	20	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de classificação das ações dos relatórios mensais da Fundação Renova

É possível observar que a Fundação Renova iniciou o processo de suas políticas mitigadoras para o cumprimento do TTAC, nas políticas que englobam a água, pela via dos relatórios da Fundação Renova de julho de 2016 até maio de 2018, além dos documentos da Samarco de março de 2016 até junho do mesmo ano, que contam com o relato das ações mitigadoras na perspectiva da Fundação Renova.

Para executar a mitigação, a Fundação Renova se relacionou principalmente com atores estatais e do mercado, no caso das ações do âmbito da água; porém, não apresentou nenhuma relação vinculada à sociedade civil. Dentro do período analisado, a Fundação Renova realizou um total de 20 ações relacionadas a outros atores, sendo sua maior parte no ano de 2017 e no estado de Espírito Santo, no caso 10 ações; de fato, nas cidades atingidas – Linhares apresentou 9 ações e Colatina apenas duas ações. Nessas circunstâncias, se consolidam padrões específicos de negociações, barganhas e colaborações importantes para inclusão ou exclusão de medidas de satisfação de demandas por água.

É possível observar que, nas relações da Fundação Renova, há 18 manifestações em que o Estado está citado, em algumas ações há participação de atores do mercado – sendo que com esse, apenas duas interações. O que é possível identificar é que a Renova optou por relacionar-se exclusivamente com atores estatais e do mercado. É possível perceber que as manifestações de interação da Fundação Renova com atores iniciaram somente no ano de 2016; entretanto, esse foi o ano em que se teve menos relações. Já em 2017, foi possível identificar que a Renova interagiu mais com outros atores e também passou a ter predominantemente manifestações ou encaminhamentos ligados ao Estado.

A Fundação Renova elabora os estudos e diagnósticos que subsidiarão as definições das ações para elaboração e execução dos programas definidos pelo TTAC. Uma vez formuladas as ações e metas dos programas, estas são enviadas ao Comitê

Interfederativo (CIF) para análise e aprovação. Para a tarefa de análise, o CIF criou onze Câmaras Técnicas. (Silva, Cayres, & Souza, 2019, p. 475)

Além da Fundação Renova, podemos observar que o Poder Público também esteve presente na mitigação do desastre. Os níveis de controle por parte do Estado possuem as suas nuances: de um lado, o CIF e, de outro, as atribuições do MPF. A assinatura do TAP (Termo de Ajustamento Preliminar), em janeiro de 2017, permite ao MPF constituir um corpo técnico de apoio para avaliar as ações estratégicas realizadas pela Fundação Renova. Esse corpo técnico, escolhido conjuntamente pelas partes, mas remunerado pela Fundação Renova, levou à seleção das empresas de consultoria que, com sua *expertise*, prestaria assessoria: Institutos Lactec – responsável pela realização do diagnóstico socioambiental; Integratio – responsável pelo diagnóstico socioeconômico e assistência aos atingidos; Ramboll – responsável pela avaliação e monitoramento dos Programas de Reparação Socioambiental e Socioeconômica (Losekann & Milanez, 2018). As duas primeiras foram objeto de contestação por parte de técnicos ajustados às demandas dos atingidos, por suposto conflito de interesses.

Diante da situação de emergência, a Prefeitura de Colatina, juntamente da sua autarquia SANEAR, se organizou para manter o abastecimento de água potável; contudo, em meio a isso, surge a questão de quem realmente foi atingido; assim, há de ter um reconhecimento de direitos e legitimidade (Bussular, 2017). Desde antes da lama chegar aos municípios do Espírito Santo, a Defesa Civil mobilizou seus agentes, sendo que um dos grupos compôs a operação de emergência em Colatina; entretanto, houve uma deliberação que Linhares não receberia uma equipe porque existia um manancial alternativo ao Rio Doce para a captação de água.

As fragilidades¹¹ em face do processo de negociação de ações de reparação parece algo inerente ao processo deliberativo que se instalou desde os primórdios do acordo ou arranjo institucional. A emergência e os percursos das ações políticas de reparação dependem também da validação de esboço discursivo e interpretativo pelos agentes em conflito para delinear o perfil e as causas do desastre socioambiental. Esta é uma condição para grupos mobilizados e entidades proporem estratégias que expressem tanto um campo das disputas quanto a busca por angariar legitimidade pública (Ramboll, 2019).

As negociações entre Fundação Renova com as instâncias do poder público municipal rimam com chantagem, pois quantias em dinheiro foram ofertadas referentes ao ressarcimento dos “gastos extraordinários” se gestores abrissem mão de ações na justiça contra as mineradoras responsáveis pela tragédia (Folha *Online*, 2018). Colatina é um dos 39 municípios atingidos pela lama que repartiriam uma indenização que chega a R\$ 53 milhões. Esses montantes foram aprovados pelo Comitê Interfederativo, composto por representantes do Poder Público e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA). No entanto, o prefeito de Colatina acabou não aceitando por considerar que o crime foi coletivo, pois a cidade sofre com a tragédia e acredita ser preciso adotar cautela, análise profunda e diálogo diante do desastre. Em sua abordagem, Zucarelli (2018) sustenta que os atingidos são ressarcidos parcialmente em seus direitos, devido a um processo de negociação que premia a redução dos custos das indenizações pelas práticas instituídas.

Como é possível identificar, as duas maiores manifestações foram de implementações e procedimentos institucionais. Cabe ressaltar que a Fundação Renova, dentro dessas manifestações, tem, de forma exaltada, os seus seguintes conteúdos: busca de parceria, contratação de terceiros e prestação de contas com apenas uma referência. “Especificação de alternativas”, com 9 referências, é a que mais se destaca no conteúdo da Fundação Renova; logo após, “a entrega de produtos e serviços” com 5 referências, com 3 referências a categoria “outros”.

11 Um dos mais intrigantes fenômenos é a desproporcionalidade dos efeitos causados pelo desastre, na medida em que estes recaem intensivamente sobre os grupos vulneráveis, sendo a cor da pele algo que permite emitir um diagnóstico de racismo ambiental.

E dentro da implementação, parte dela se deu por entregas de projetos e de abastecimento de água de formas variadas. Isso significa que há entregas de projetos para serem executados e para sanar o consumo da população, tanto para minimizar o impacto de imediato, por meio de caminhões pipas, como obras de estações de tratamento de água. As duas manifestações com maior percentual, “Procedimento Institucional” e “Implementação”, possuem relações diretas com atores do Estado, sendo que há em “Implementação” uma relação com atores do mercado.

Tendo visto que a participação do Estado foi relevante e que as ações realizadas pela Fundação Renova se voltaram para a entregas aos atingidos, cabe ressaltar o que foi de fato entregue por ela. A Renova entrega ao Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE¹²) o projeto executivo da reforma da Estação de Tratamento de Água de Regência, distrito de Linhares (ES). Entrega o projeto executivo da reforma da Estação de Tratamento de Água de Regência ao Sistema de Abastecimento (SAAE). Fornece treinamento na estação de tratamento de água (ETA) de Regência (ES), em que dois operadores receberam treinamentos em temas relacionados ao tratamento de água. Garante o abastecimento de água em Regência (ES), enquanto a Estação de Tratamento de Água móvel passa por melhorias, sendo instaladas uma caixa d’água de 15 mil litros, três caixas de 10 mil litros e uma caixa de 5 mil litros, em adição ao reservatório existente de 100 mil litros, que serão abastecidos por caminhões pipa diariamente. Além disso, uma carreta de 35 mil litros d’água ficará disponível durante o período noturno.

Cabe ressaltar, na trajetória da Fundação Renova, diante de deliberações inerentes aos programas e na etapa de implementação, que ocorrem algumas tensões diante das soluções apontadas e projetos realizados. Neste processo, cada resolução passa também por uma Câmara Técnica especializada na área. No âmbito de abastecimento e qualidade de água, há as deliberações do CIF, o qual analisa e aprova as Notas Técnicas elaboradas (Silva, Cayres, & Souza, 2019).

Neste ínterim, questiona-se a existência de compatibilidade ou versões contraditórias entre o caráter legal da Fundação Renova, as atribuições conforme o acordo e as finalidades políticas para as quais foi constituída. Assim, as Notas Técnicas são encaminhadas para o CIF, que pode deliberar ou não a solicitação da Nota Técnica para que a Fundação Renova execute determinada ação. Nesse momento, apresentam-se os conflitos, tendo em vista que a Câmara Técnica tem agentes que discordam de ações que a Fundação Renova propõe ou, até mesmo, a sua inação; apresentando, assim, que há conflitos diante do contexto da água com a Fundação Renova, tendo em vista as deliberações que solicitam mudanças e, em alguns casos, deliberações que ressaltam e voltam a cobrar a ação anteriormente solicitada.

É possível observar que a maioria das deliberações são relacionadas com normativas anteriores, gerando uma certa dependência nos casos sucessivos, ou quando o pedido não é solucionado de fato, requerendo outras medidas. Verificam-se quase sempre sugestões, ressalvas, pedidos de alterações, nesses casos; além de uma medida se basear na outra, pois, muitas vezes, para solicitar alguma alteração nova, existe um longo percurso por diferentes instâncias. Esses encaminhamentos foram analisados no decorrer do período das ações da Fundação Renova. Essa verificação se deu pela análise dos documentos que estavam presentes em cada uma das deliberações, via mapeamento e leitura.

Decorrem desse modelo institucional dinâmicas muito complexas na interação entre o Governo e suas diversas instituições envolvidas, o Comitê Interfederativo e as Câmaras Técnicas, de um lado e, a Fundação Renova e suas mantenedoras, de outro. A forma como esse conjunto de instituições governamentais e a Renova visualiza as metas e os objetivos dos programas a serem implementados conflui para um processo decisório no âmbito do CIF que nem sempre encontra trânsito fácil, o que acaba gerando

12 “Criado através da Lei nº 67 de 29 de julho de 1957 e reestruturado pela Lei nº. 314 de 05 de dezembro de 1966, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Linhares é uma autarquia municipal com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia econômico-financeira e administrativa, tendo como atividades principais a captação, o tratamento, a distribuição de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário” (SAAE Linhares, 2019).

morosidade na definição dos mesmos e, por conseguinte, a situação de não atendimento das populações impactadas na urgência necessária que a situação de desastre ambiental exige. (Silva, Cayres, & Souza, 2017, p. 11)

Além disso, por meio da investigação, foi possível identificar quatro grupos de deliberações que, por sua vez, se relacionam entre si: Grupo 1: aborda principalmente questões relacionadas ao “Programa de coleta e tratamento de esgoto e de destinação de resíduos sólidos”; Grupo 2: sinaliza as questões relacionadas ao abastecimento de água ou a sua ausência em cidades no percurso do Rio Doce, que têm este com principal fonte de captação; Grupo 3: diz respeito ao Monitoramento Quali-Quantitativo Sistemático de Água e Sedimentos com mitigação dos danos também quanto à fauna e flora; Grupo 4: em que algumas deliberações que constam nos grupos anteriores se relacionam, através das seguintes deliberações 185, 258, 259 e 260. Por meio do CIF, também se engendra o plano de monitoramento quali-quantitativo das águas e sedimentos, visando o processo de recuperação¹³.

De certo modo, interessa abordar a questão da procedência das deliberações no período analisado, uma vez que esta provém, principalmente, da Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água (CT-SHQA). Devido à densa participação em debates e à capacidade de deliberar com proposições a serem encaminhadas, as suas notas técnicas estão presentes de forma intensa em deliberações. Além disso, a CT de Economia e Inovação possui duas notas técnicas relacionadas à qualidade da água, bem como uma Nota Técnica da CT de Saúde. Dentro das 37 deliberações, ocorreram 15 aprovações, 4 definições, 1 suspensão, 5 manifestações, e o restante são casos isolados.

Essas ações de reparação e compensação emergem em face de espaços devastados, além do fato de povoados e cidades próximos à calha do Rio Doce e seus afluentes não poderem mais captar água para usos múltiplos (Dias, 2018; Silva, Cayres, & Souza, 2019,). As notícias dão conta de que a prefeitura iniciou, de imediato, alternativas quanto ao abastecimento de água e outros atendimentos assistenciais às vítimas. As medidas executadas incluíram a contratação de caminhões pipa e a distribuição de água potável. Sua escassez levou a longas filas em pontos de distribuição de água, como em Colatina/ES, para a retirada de quantidade estabelecida, com casos de violência (Bussular, 2017).

Ela instala 120 caixas d’água nas residências para minimizar o impacto de uma possível falta de abastecimento de água. Realiza as captações alternativas, e as melhorias dos sistemas de tratamento de água estão sendo realizadas dentro do Plano de Ações para o Período Chuvoso 2016/2017, que conta com a consultoria da *Witt O’Briens*. Entrega a estação de tratamento de água para a localidade de Regência, município de Linhares, com assinatura pela operadora do sistema de abastecimento (SAAE) do termo de entrega com condicionantes.

O mercado, que participou de duas ações promovidas pela Renova, se envolveu predominantemente com procedimentos burocráticos e implementação, dentro dessas contratações de empresa, e entrega de produtos e serviços. A Renova contrata a empresa EPC para detalhamento na área de engenharia de Colatina, Linhares, Baixo Guandu e Resplendor. As tecnologias de gestão de conflitos situam-se no centro da crise em meio aos encontros de negociação e mediação entre atingidos, corporações e Estado. A esse respeito, Zucarelli (2018) conclui que a ênfase na pacificação de conflitos em contextos de desregulamentação diminui e deslegitima as reivindicações e suas práticas políticas.

Assim, no âmbito da água, há uma ausência da sociedade civil na conformação das ações estratégicas para implementar os programas pela Fundação Renova. Diante da análise dos dados, podemos ver a ausência de protagonismo ou de uma cidadania ativa por parte da sociedade civil no sentido de vocalizar demandas gerais e específicas (Souza & Carlos, 2019). Ao posicionar nosso olhar sobre o campo empírico, observamos a Fundação Renova, em certo sentido, como se estivesse no lugar do Estado, tendo em vista que esta

13 Isto porque “quanto à definição dos agentes de monitoramento e controle, o TTAC ainda estabeleceu a criação de um Comitê Interfederativo, formado por representantes do poder público e responsável pelo acompanhamento, monitoramento e fiscalização dos programas desempenhados pela Fundação.” (Santos & Milanez, 2018, p. 139)

realiza a mitigação do desastre e foi agendada para o desenvolvimento de políticas. A cidadania pode estar tanto no plano jurídico, como no plano sociológico, quando há o vínculo do indivíduo de ter a participação efetiva no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas (Canela & Nascimento): Assim sendo “a institucionalização da participação, proposta como forma a contrabalancear a dimensão de governança existente, demonstra ganhos muito restritos para as pessoas atingidas ...avanços tendem a ser ainda mais reduzidos devido à excessiva complexidade do desenho institucional”(Losekann & Milanez, 2018, p. 27).

No caso, como Valencio (2017) apresenta, há a necessidade de escuta dos atingidos. Tendo em vista que esses programas afetam as suas vidas, eles poderiam exercer o seu ato de cidadania e participar das decisões. O desastre impõe aos atingidos a interdição dos seus modos de vida, fundamentalmente construídos no nexos entre as pessoas e a natureza (Losekann & Mayorga, 2018), mas as metodologias convencionais empregadas pela Fundação Renova não dão abertura para a escuta do saber local. Cabe ressaltar que, anteriormente e após o desastre, não há sociedade civil organizada no âmbito da água.

Tabela 2 – Ações da Prefeitura de Colatina diante da água

REPERTÓRIO DE AÇÃO	Nº	%
Implementação	97	92,38
Preparativos para Implementação	4	3,80
Procedimento Burocrático/Administrativo	4	3,80
Procedimento Institucional	0	***
Reunião	0	***
Total	105	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de classificação das ações dos relatórios mensais da Fundação Renova

As estabelecer uma análise das estratégias de divulgação e construção de imagem do *site* da Prefeitura de Municipal de Colatina com notícias relativas à água, identificamos 105 notícias veiculadas sobre o tema, entre novembro de 2015 e maio de 2018. Dentre os tópicos mais citados por essas notícias produzidas pelo setor de Comunicação do Executivo Municipal, após aplicação e submissão ao *software* analítico Nvivo, a “Implementação” apresenta o maior número de ocorrências. Dentro desta, há 82 referências à entrega de produtos e serviços, assim como 15 menções à categoria “outros”, que são as campanhas de esclarecimentos.

Cabe, ainda, ressaltar que, dentro dessas manifestações, tem-se de forma exaltada os seus seguintes conteúdos: são 4 referências a diagnósticos e 2 referências ao Poder Público de prestação de contas sobre os prejuízos à água. Ainda há outras 2 referências vinculadas a “Procedimento Burocrático Administrativo”, em que a prefeitura realiza avaliação de suas ações mitigadoras: as polêmicas e controvérsias sobre evidências da presença de metais pesados, tanto no fluxo das águas, quanto nos sedimentos ou lama nas margens ou no fundo do rio (Dias et al., 2018; Mansur et al., 2016).

Os rejeitos de mineração alteraram a qualidade da água devido à presença de metais em suspensão e depositados no fundo do rio, atingindo a cadeia da biodiversidade¹⁴. As séries temporais de concentrações de

14 Nesse sentido, Carvalho (2019, p. 286) alerta para os largos impactos: “mortalidade de peixes e crustáceos ao longo dos 600 km de recursos hídricos afetados, as mudanças físico-químicas causadas pela lama também impactaram toda a cadeia trófica, envolvendo a comunidade planctônica, invertebrados aquáticos, peixes, anfíbios, répteis e mamíferos, que dependem direta e indiretamente das águas do Rio Doce. Tais mudanças podem levar a uma maior ameaça de extinção para espécies ameaçadas e até para espécies anteriormente abundantes”.

metais tóxicos nas águas do Rio Doce nos períodos anterior e posterior ao desastre (Benzecry, 2018; Dias et al., 2018) permitem averiguar níveis de metais no espaço e tempo e sua comparação com os efeitos do desastre.

Observa-se que a prefeitura iniciou o processo de suas políticas mitigadoras logo após o desastre, apresentando campanhas, informações e busca por doações; por exemplo, a campanha para doações de água mineral, juntamente ao governo do estado de Espírito Santo, com o intuito de ajudar os municípios de Baixo Guandu e Colatina; o monitoramento e a realização de obras em adutoras e estações de tratamentos; além do tratamento e da captação de água para a cidade.

Vemos no caso em análise que desastres assinalam danos individuais, coletivos e sistêmicos e, com frequência, um dos elementos fundamentais se relaciona à água. Este, sob diferentes modos, pode incidir sob as formas de manifestação cultural e valores simbólicos intangíveis, de acesso social à disponibilidade e de sustento da qualidade econômica (Carvalho, 2019; Siqueira et al., 2015). Assim, a água do Rio Doce exerce um papel fulcral nas relações sociais que se consolidam em todo o território da bacia hidrográfica. A amplitude da afetação requer mais do que a delimitação geográfica da área de inundação pela lama, bem como há distintas proximidades e mecanismos de gestão dos conflitos (Ruscheinsky, 2018). As iniciativas para regularizar o fornecimento de água revelam, também, a vulnerabilidade de procedimentos ante a resolução de conflitos e mitigação dos impactos diretos como processos sociais e políticos associados.

É possível identificar que a Prefeitura de Colatina, ao se defrontar com um problema social de grande vulto referente ao consumo de água, diferente da Fundação Renova, buscou se relacionar com diferentes atores e suas demandas. Para executar a mitigação, esta prefeitura e o Serviço Colatinense de Saneamento Ambiental (SANEAR)¹⁵ – que respondendo pela Gestão de Água, Esgoto, Limpeza Urbana, Praças, Parques e Jardins – se relacionaram com atores estatais, 14 referências, mercado, com 6 referências, sendo apenas duas delas a Fundação Renova, e 3 referências à sociedade civil, no âmbito da água. Dentro do período analisado, esta gestão pública apresentou 105 ações relacionadas a outros atores, sendo sua maior parte no ano de 2016, com 45 ações, seguido por 2017, com 29. Apesar de todas essas iniciativas, no território capixaba, a distribuição de água em determinados locais se faz indispensável ainda em 2019 e, por vezes, em razões abaixo do consumo individual ou familiar. Isso também está ratificado no relatório da empresa RAMBOLL (2019, s/p): “o abastecimento de água potável ainda não está completamente resolvido, ou se dá de maneira insatisfatória”; o que torna compreensível a expressão de Bussular (2017) de que o caos traduzido pela lama intensificou, em Colatina, o estado de exaustão dos afetados que se encontravam diante do desastre e das restrições de acesso à água, entre outras excepcionalidades.

A Prefeitura de Colatina, assim como a Fundação Renova, se relacionaram mais com atores estatais do que da sociedade civil. Nesse contexto, cabe citar alguns segmentos sociais com os quais a prefeitura se relacionou de forma prioritária: estado de Espírito Santo; Exército; Polícia Militar; Agência Nacional de Águas, que propôs debates na semana da água, com relação ao desastre; e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), que realizou coletas para testar a qualidade da água.

Implicações gerais dos resultados obtidos

Os casos da Samarco, em Mariana, e da Vale, em Brumadinho, entre outros ligados ao extrativismo, ilustram a negligência em vigor, tanto por parte do empresariado, quanto do Estado brasileiro para com os empreendimentos extrativistas de alto impacto sobre os ecossistemas (Carvalho, 2019; Zhou et al., 2018). Também parece vigorar uma complacência quando se trata da gestão da mitigação em face do desastre. Parece uma catástrofe a mais quando num conflito ambiental que envolve partes com poder assimétrico, relegando-se ou restringindo-se a resolução à esfera da negociação delimitada entre partes interessadas.

15 “A autarquia tem como finalidade a prestação dos serviços públicos de captação, produção, distribuição e fornecimento de água potável; coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários; coleta e disposição de resíduos sólidos urbanos no Município de Colatina, manutenção de parques, praças e jardins de nossa cidade e fiscalização do cumprimento dos serviços das normas de abastecimento de água, esgoto e limpeza urbana” (SANEAR, 2019).

Mesmo que de forma breve, sinaliza-se as implicações mais amplas quanto às ações empreendidas, como padrões encontrados no material examinado. A partir das ações ponderadas, se percebe um horizonte de tensões entre os atores com interesses explicitados. No âmbito das instituições, cabe ressaltar que a Fundação Renova apenas relatou duas oportunidades em que teria interagido com a Prefeitura de Colatina. Além disso, as notícias apresentam mais a ação da prefeitura diante do desastre e problemas estruturais de abastecimento de água. Com certeza, esta parcimônia está relacionada com os limites da pesquisa documental, em que temos a dimensão da privatização das ações para mitigar e compensar os efeitos do desastre socioambiental.

A emergência de formas de autorregulação no campo da mineração, como era o controle sobre a barragem do Fundão e, de alguma forma, opera na prática a Fundação para “executar” o acordo, combina ou substitui os dispositivos de regulação pelo poder de Estado (Carvalho, 2019). Ainda na perspectiva da complexidade do arranjo institucional, para Carvalho e Almeida (2018, pp. 991-994), a Fundação Renova poderia ser analisada como uma espécie de “dispositivo despoliticador”, pois os seus procedimentos possuem um sentido de transformar embates e polarizações em consensos, quando não expectativas em desânimo. De acordo com Milanez, Magno e Pinto (2019, p. 4), “a resposta institucional do Estado brasileiro ao desastre do Rio Doce consistiu em um ‘salto’ do paradigma da regulação fraca para a regulação privada, por meio do TTAC”. Dessa forma, ficam reduzidas as oportunidades de efetiva compensação devido aos impactos socioambientais na vida dos indivíduos ou nas suas atividades econômicas. De outro lado, a expectativa de inovação institucional e seus mecanismos de gestão parecem acima de tudo também objeto de negociação.

A governança ambiental participativa, portanto, ocorre em um espaço político de conflitos no qual diferentes atores lutam para fortalecer suas posições. Mais do que um novo modo de governança, representa um novo nível nos modelos de governança híbridos – compostos por mecanismos estadocêntricos, locais e fundamentados no mercado. Até que ponto podem ser promovidas a participação, a diminuição das desigualdades e a proteção do meio ambiente, nesse acordo complexo, dependerá da maneira como as diferentes imagens da relação natureza-sociedade serão negociadas, como os problemas serão priorizados e quão compatíveis serão as soluções propostas com o contexto social, institucional e ambiental. (Castro, Hogenboom, & Baud, 2015, p. 20)

Diante da instauração de mecanismos e medidas para garantir o direito à água, encontra-se aliçada uma compreensão dos efeitos das ações individuais e coletivas, bem como um senso crítico quanto à qualidade em face de seu consumo. Nesse ínterim de considerações sobre os efeitos da extração mineral, também se aprofunda uma discussão sobre os nexos imediatos entre as questões de proteção aos direitos humanos e uma política eficaz de preservação ambiental quanto aos bens naturais (Zonta & Trocate, 2016). No caso, envolve a compreensão de uma experiência como processo e que pode ser um instrumento de acesso à cidadania. De acordo com Lavallo e Vera (2011, pp. 107-108):

associa-se à participação a capacidade de gerar efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades de alocação de recursos públicos. Os efeitos distributivos, todavia, são apenas uma subcategoria da relação mais geral entre participação e a capacidade da sociedade de influir nas políticas públicas e, em termos mais gerais e ambiciosos, de racionalizar o exercício do poder político.

Os percalços ou restrições à participação dos atingidos nas deliberações sobre as ações estratégicas de mitigação estão diretamente relacionados à dita experiência e aos recursos de mobilização, também tidos

como capital social. O alienamento dos mecanismos de geração de ações no campo dos direitos humanos se atesta pelo acesso ou distanciamento quanto às arenas formais de deliberação a nível local, como, por exemplo, os conselhos municipais. A possibilidade de acesso subsídios sobre os fatos em curso direciona-se à equalização de oportunidades, razão pelo qual também é possível identificar interesses e diluir tensões ou manobras. A observação quanto aos resultados gerados pelos programas anunciados pela Fundação Renova para a reparação revela que a participação em face da cruel realidade social dos atingidos requer a descoberta de que esta consolida uma ação eficaz para alterar o rumo de suas vidas (Lugon & Palassi, 2012). As ações mitigadoras também podem ser lidas como uma estrutura de oportunidades, formalizadas ou não, pois encontram-se circunscritas a um ambiente político que tanto facilita ou dificulta a sua trajetória histórica.

A ação coletiva é condicionada por estruturas de incentivos e/ou constrangimentos políticos numa determinada época histórica, que possibilitam, mas também limitam as escolhas dos agentes entre cursos de ação possíveis. . . Essas dimensões são compostas por três fatores: as mudanças no estilo de interação entre Estado e sociedade, como repressão, cooptação ou negociação; o aumento da permeabilidade das instituições políticas e administrativas às demandas sociais; e a disponibilidade de aliados políticos e sociais para os grupos mobilizados. (Maciel, 2011, p. 100)

O controle técnico das ações de mitigação e de compensação é considerado um outro aspecto elementar, por isso o descontentamento com o acordo inicial e uma longa discussão quanto à institucionalização da participação para a ampliação das formas de controle social em face da complexidade das atividades da Renova.

Ao atrelar a dimensão da participação com a dimensão da governança, criou-se um processo tensionado e prolongado de negociação, que somente veio a ser concluído com a assinatura do TACG em junho de 2018. A partir dessa assinatura, foi prevista a criação de instâncias consultivas formadas exclusivamente por pessoas atingidas e criada a possibilidade da escolha de assessorias técnicas que prestassem apoio às comunidades atingidas. Apesar de avanços em relação à estrutura criada pelo TTAC, tal arranjo ainda apresentava vícios e limitações (Losekann & Milanez, 2018, p. 31)

A visão sobre a realidade das relações políticas tende a ser alterada no percurso dos processos de negociação e de mobilização. Apesar de atingidos ou vítimas com direito à compensação, entram em cena os diversos jogos de poder. Os encaminhamentos adotados por parte do Estado e das empresas pela via da Fundação têm o intento de gerir o desastre tecnológico sob a lógica da resolução negociada de conflitos. As mediações assentadas no acordo do TTAC e sucessivas interfaces permitem uma alargada barganha de seletividade quanto às medidas de mitigação e compensação, porquanto impõem aos atingidos uma posição includente/excludente com flexibilização de direitos. Aliás, a permanência de mobilização de setores populares usualmente requer sinais de resultados, fictícios ou reais, com um significado pedagógico, como mecanismo de acalantar ações coletivas. Dentro do período analisado, a Fundação Renova realizou 20 ações relacionadas com interfaces de atores sociais. Como atores, se relaciona com o Estado em Serviços de Abastecimento, Serviço Autônomo de Água e Esgoto, Câmeras Técnicas, o CIF, Ministério Público, gestores das cidades impactadas – sendo sua maior parte no ano de 2017. Nos relatórios da Renova, observa-se que há 18 manifestações citando o Estado, porquanto agentes do mercado aparecem em apenas duas interações. Ora, de alguma forma, estes dados permitem endossar a seguinte manifestação analítica de Silva, Cayres e Souza (2019, p. 474): “o Comitê Interfederativo nem sempre encontra

curso fácil para exercer seu poder disciplinar sobre as estratégias da Fundação Renova para driblar os interesses públicos em favor dos interesses corporativos das mantenedoras”.

A propósito da Prefeitura de Colatina, estrategicamente, procurou construir a significação de ações de socorrer demandas por meio de um *site* com dados em constante atualização. Ao priorizar as informações sobre entrega de produtos e serviços, que, em linhas gerais, são a resolução ante os problemas de abastecimento, o órgão buscou a criação da noção a ação, de dar respostas à população diante do desastre e da reconstrução social (Lugon & Palassi, 2012). Afora isso, também ao estudar essas notícias e estabelecer quais atores são mais presentes na construção de políticas públicas de respostas ao desabastecimento e qualidade da água, a sociedade civil está presente (Dias, 2018; Souza & Carlos, 2019); ao mesmo passo que a Fundação Renova, responsável legal por gerir e financiar as ações mitigatórias do tema, não é ator tão frequente, o que implica uma tentativa de distanciamento.

Como vimos, a construção e a vigência de laços de confiança reforçam mecanismos de cooperação e favorecem o desempenho de instituições políticas. Algumas informações enviesadas ou em desconformidade com a realidade percebida pelos atingidos geram desconfiança, afetando a existência de laços de legitimidade. Sendo assim,

a fragilidade da comunicação constituiu-se em um aspecto que reforçou o sentimento de desconfiança, pois não houve (e não há) uma estratégia de interlocução organizada com a população que não seja pelos canais instituídos pela Fundação Renova, em uma perspectiva de autodefesa das empresas envolvidas no desastre socioambiental. Assim, a leitura feita pela população, de forma geral, é que os entes governamentais estão pouco imbuídos de intenção no sentido de coordenar e responder com celeridade e eficácia às reparações e compensações. (Silva, Cayres, & Souza, 2019, p. 482)

A produção de confiança entre as partes litigantes pode ser a base para provocar ensejos de cooperação, incrementando a responsabilidade dos programas desenhados no TTAC e seus desdobramentos, bem como os mecanismos de controle de governos sobre o desempenho positivo do arranjo institucional. Ao inserir a Fundação Renova, alvo de frequentes manifestações de insatisfação por parte da população (Souza & Carlos, 2019), a Prefeitura de Colatina incorria no risco de aproximar sua imagem, na busca por confiança da população, com uma empresa desacreditada; por mais que esta organização da fundação seja, de fato e de direito, ente primordial, ela foi renegada na estratégia de respostas.

Por outro lado, a aparição de setores da sociedade civil como atores atuantes, ante os percalços do desastre tecnológico e a insuficiência dos resultados dos programas de reparação, configura uma estratégia de consolidação, por parte da prefeitura, de criar a imagem da participação social. Nesse sentido, os esforços dos órgãos municipais em destaque exploram a função de atuar no entrelaçamento entre anseios da sociedade e esforços estatais, mesmo que sobreviva o senso, no caso da constituição de resposta ante o rompimento da barragem de Fundão e seus sequentes prejuízos, que os cidadãos tenham a voz calada.

Considerações finais

A partir desse estudo documental, foi possível identificar dificuldades na categorização e comparação dos dados, tendo em vista suas naturezas distintas, como os relatórios da Fundação Renova e as notícias do *site* institucional da Prefeitura de Colatina. Ao estabelecer o estudo sobre a produção das notícias e a significação destas, entendemos esforços múltiplos para a busca de protagonismo do Estado na produção de respostas e a criação de uma noção, mesmo que em desacordo com observações da documentação acessada, da participação social. Nesse sentido, o relatório da empresa RAMBOLL (2019) propõe uma nova repactuação a partir dos programas já desenhados.

No contexto geral do âmbito da água, a Fundação Renova teve sua interação com o Estado com manifestações de implementação e procedimentos institucionais, entre os quais entrega de produtos e serviços, especificação de alternativas e prestações de contas, principalmente no ano de 2017, apresentando uma ausência total da sociedade civil. Todavia, cabe ressaltar que o período analisado é o do primeiro TTAC, que não previa sua participação. A Prefeitura de Colatina, *a priori*, optou por apresentar sua ação de implementação e uma relação com atores do Estado, mercado e sociedade civil, sendo esta mais frequente no ano de 2016, imediatamente após o desastre e com articulações com outros atores; percebendo-se, assim, que o Poder Público busca demonstrar sua implementação e ação diante do desastre.

Em conformidade com a pesquisa de campo e a literatura o poder público se de alguma forma articula profissionais de capacidade técnica, fica muito aquém na capacidade política e logística de realizar o controle no intuito de alcançar os propósitos estratégicos previstos pelo acordo institucional. Ao que tudo indica esta façanha de controle apontando direcionamento e celeridade estaria condicionado ao rigor ou severidade poder público para imputar sanções, bem como pela presença ativa das comunidades atingidas.

Particularmente no contexto da produção extrativista, por corporações inseridas no mercado internacional, a sequência e persistência de desastres indica, em última instância, o fracasso da aplicação dos pacotes tecnológicos e a derrota do Estado de direito ante à promessa de proteção dos cidadãos. A contingência das políticas públicas fica atestada: no período anterior ao desastre, na configuração espacial de áreas de risco, nas insuficiências pertinentes ao saneamento, ocupação, moradia, entre outras e nas interdições e estigmatização; no período pós-desastre, conforme apontaram os argumentos expostos, a excepcionalidade não se traduz por uma opção de segurança legitimada pelas ações projetadas. Diante do fenômeno social e político do desastre tecnológico da Samarco, do arranjo institucional peculiar, da ação limitada dos programas anunciados, se respaldam as vozes de resistência social a rechaçar medidas protelatórias.

Os resultados do levantamento documental por mais interessantes que se esboçam no limite do presente artigo não poderiam ser explorados de forma exaustiva. Se existem padrões de ação nos resultados empíricos, eles foram em parte o nosso objeto de esforço de reflexão. De fato, as ações empreendidas pela Fundação Renova e as das prefeituras no quesito do consumo de água variam quanto ao número, pelas suas características e as suas relações com outros atores. Essa variação está associada ao tipo de serviço público analisado (recursos hídricos/ provisão de água), por mais que o intuito aqui se abstenha de estudo comparativo entre políticas públicas. Os constrangimentos destacados estão associados diretamente ao tipo de ator (políticos e quadros da Renova) que controla o cenário, com destaque ao alijamento político dos atingidos. Ora, se o suceder das ações implica num padrão este decorre de tomada de decisão política, com ganhos e perdas aos atingidos em relação a saída institucional adotada para o desastre do Rio Doce.

A abordagem política e ecológica do desastre da Samarco aponta que a redução de riscos de novos processos de impactos diretos e indiretos poderia estar baseada na mobilização da comunidade, porquanto se adotar uma visão dialógica e descentralizada. Por essa razão, Marchezini (2017, p. 61) afirma que “não se podem perder de vista as dinâmicas de ação coletiva dos afetados, a construção de suas reivindicações e estratégias de resistência, principalmente a longo prazo”. O caso examinado, para além de todas as polêmicas, não parece suscitar o fortalecimento dos mecanismos de prevenção e resiliência (Carvalho, 2019). Além das ações de reparação, a dimensão da cidadania também poderia ser beneficiada com o desabrochar de capacidades para mudanças e enfrentamento de novas ameaças similares. Este é um âmbito em que atores sociais poderiam iniciar um processo de mobilização política, diminuindo a dependência de fatores exógenos. Uma perspectiva participativa em face do desastre socioambiental não modificará todas as circunstâncias adversas no curto prazo, mas lutas consorciadas a partir de diversos domínios da vida cotidiana poderiam subsidiar a crítica e a resistência ao desenvolvimento excludente operado pela mineração.

Outro resultado é que riscos e incertezas parecem estar afirmados no cenário da extração mineira a partir dos percalços verificados no desastre abordado. Não existe perspectiva considerável para um declínio da vulnerabilidade socioambiental diante do fenômeno imprevisível e adverso. Vidas de ribeirinhos ficam completamente desprotegidas, além de que, no caso do Rio Doce, permanecerão as incertezas ou riscos ignorados, com algum tipo de ameaça às vidas, ao meio ambiente e ao patrimônio.

Referências

- Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357.
- Benzecry, R. N. (2018). O aumento dos níveis de metais pesados nos rios e no solo de Minas Gerais e Espírito Santo após o acidente de Mariana: seus efeitos e consequências. *FESPPR Publica*, 2(1), 17-33.
- Bussular, C. Z. (2017). *A amargura do Rio que era Doce: às margens da lama e dos processos de aprender a organizar*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Canela, G. & Nascimento, S. (2009). *Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas*. Brasília, DF: Andi.
- Carvalho, D. W. (2019). The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana, Brazil 2015: What We Have to Learn from Anthropogenic Disasters. *Natural Resources Journal*, 59(2), 281-300.
- Carvalho, N. F. & Almeida, J. (2018). Sentidos de justiça e mediação de conflito ambiental: o caso do rompimento da barragem de Fundão, Mariana/MG, Brasil. *Brazilian Applied Science Review*, 2(3), 982-998.
- Castro, F., Hogenboom, B., & Boud, M. (2015). *Governança Ambiental na América Latina*. Buenos Aires: CLACSO; Amsterdam: Engov.
- Dias, C. A. et al. (2018). Impactos do rompimento da barragem de Mariana na qualidade da água do Rio Doce. *Revista Espinhaço*, 7(1), 21-35.
- 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 em Mariana/MG. In *Anais do Congresso Brasileiro de Sociologia*, Florianópolis, SC, Brasil. https://www.academia.edu/40797644/ENTRE_A_RET%C3%93RICA_DA_PARTICIPA%C3%87%C3%83O_E_A_TECNOCRACIA_TENS%C3%95ES_DA_PARTICIPA%C3%87%C3%83O_EM_CI%C3%84NCIA_E_TECNOLOGIA_A_PARTIR_DO_DESASTRE_DA_SAMARCO_EM_MARIANA_-MG?auto=download
- Folha Online. (2018). Sérgio Meneguelli diz que quer todos os direitos de Colatina com a Fundação Renova. Recuperado de http://afolhaonline.com/folhadigital/detalhe_artigo.asp?artigo=1226
- Fundação Renova. (2016). *Relatórios mensais: Belo Horizonte: 2016/18*. Recuperado de <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/relatorio-comite-interfederativo-nov.15-a-mar.16.pdf>
- Gomide, A. A. & Pereira, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista Administração Pública*, 52(5), 935-955.
- Lavalle, A. G. & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 95-139.

- Losekann, C. & Milanez, B. (2018). A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. *Versos*, 2, 26-45. Recuperado de <http://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/RPRD-2018-Dossi%C3%AA-TAC-Governan%C3%A7a-versos.pdf>.
- Losekann, C. & Milanez, B. (2018). A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. *Versos*, 2, 26-45. Recuperado de <http://www.ufjf.br/poemas/files/2017/04/RPRD-2018-Dossi%C3%AA-TAC-Governan%C3%A7a-versos.pdf>.
- Losekann, C. & Mayorga, C. (2018). *Desastre na Bacia do Rio Doce*: Desafios para a universidade e para instituições estatais. Rio de Janeiro: Folio Digital.
- Lugon, A. P. & Palassi, M. P. (2012). Participação dos núcleos de defesa civil do município de Vitória na gestão de desastres naturais. *Revista de Psicologia Política*, 12(24), 345-361.
- Maciel, D. A. (2011). Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(77), 97-112.
- Mansur, M. S. et al. (2016). Antes fosse mais leve a carga: introdução aos argumentos e recomendações referentes ao desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton. In M. Zonta & C. Trocate (Orgs.), *Antes fosse mais leve a carga*: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton (pp. 17-49). Marabá: Iguana.
- Marchezini, V. (2017). As ciências sociais nos desastres: um campo de pesquisa em construção. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 83(1) 43-72.
- Marques, E. (2013). As políticas públicas na ciência política. In Marques, E. & Faria, C. A. *Política Pública como campo multidisciplinar* (pp. 23-46). São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Milanez, B., Magno, L., & Pinto, R. G. (2019). Da política fraca à política privada: o papel do setor mineral nas mudanças da política ambiental em Minas Gerais, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 35(5), 1-7.
- Matos, R. (2016). Recursos hídricos em questão nos municípios do Vale do Rio Doce. *GEOgrafias – (Edição Especial Vale do Rio Doce)*, 9, 28- 45.
- Oliveira, R. S. T. (2018). A lama e suas marcas: neoextrativismo e seus efeitos em um contexto de desastres. *Perfiles Económicos*, 5, 77-103. Recuperado de <https://revistas.uv.cl/index.php/Perfiles/article/view/1237/1298>
- RAMBOLL. (2019). Avaliação do programa de reparação integral da bacia do Rio Doce. Recuperado de <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-mariana>
- Ruscheinsky, A. (2018). Desafios ao exercício da democracia ante os conflitos socioambientais e sua gestão no Vale do Rio dos Sinos. In A. Ruscheinsky, C. Calgaro, & T. Weber (Orgs.), *Ética, Direito Socioambiental e Democracia* (pp. 11-27). Caxias do Sul, RS: EDUCS.
- Ruscheinsky, A. & Ferreira, J. S. (2018). Reflexividade, fraternidade e ecologia integral. In A. Ruscheinsky, C. Calgaro, & T. Weber (Orgs.), *Ética, Direito Socioambiental e Democracia* (pp. 212-229). Caxias do Sul, RS: EDUCS.

SAAE Linhares. (2019). *Autarquia*. Recuperado de http://www.saelinhares.com.br/themes/v1/historico_autarquia.php.

Saito, C. H. (2018). Segurança hídrica e direito humano à água. In Ruscheinsky, A., Calgaro, C., & Weber, T. *Ética, Direito Socioambiental e Democracia* (pp. 94-108). Caxias do Sul: EDUCS.

Samarco. (2015). Composição de rejeitos não possui contaminantes. Recuperado de <https://www.samarco.com/noticia/composicao-de-rejeitos-nao-possui-contaminantes/>.

Sanear. (2019). *Institucional*. Recuperado de http://www.saelinhares.com.br/themes/v1/historico_autarquia.php.

Santos, R. S. P. & Milanez, B. (2018). A construção do desastre e a ‘privatização’ da regulação mineral: reflexões a partir do caso do vale do Rio Doce. In A. Zhouri et al. (2018). *Mineração, Violências e Resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil* (pp. 111-154). Marabá: Iguana.

Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.

Silva, B. J. (2018). *Risco e contaminação: alguns desdobramentos sobre as águas do Rio Doce e do Oceano Atlântico após a chegada dos rejeitos de mineração da Samarco a foz do Rio Doce - ES*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES.

Silva, M. Z., Cayres, D. C., & Souza, L. A. M. (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.

Silva, M. Z., 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. In *Anais do III Congresso Brasileiro de Sociologia*, Brasília, DF. Recuperado de <http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-1029-1.pdf>.

Siqueira, A. et al. (2015). *Riscos de desastres relacionados à água: aplicabilidade de bases conceituais das ciências humanas e sociais para a análise de casos concretos*. São Carlos, SP: Rima.

Souza, L. A. M. & Carlos, E. (2019). Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. *Redes*, Santa Cruz do Sul, 24(2), 56-80.

TERMO de Transação e de Ajustamento de Conduta. (2016). *Dispõem sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda*. Brasília, DF., 2016. Recuperado de <http://ibama.gov.br/cif/cif-comite-interfederativo>. <https://doi.org/10.11606/d.103.2016.tde-14102016-113611> [Links]

Valencio, N. (2017). A ordem invisível por detrás do caos aparente: arquitetura do poder e desfiliação social no contexto de desastre. In *Anais do XVI Encontro Anual da Anpocs*, São Paulo. Recuperado de <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt06-14/10648-a-or>

dem-invisivel-por-detras-do-caos-aparente-arquitetura-do-poder-e-desfiliacao-social-no-contexto-de-desastre/file

Viana, M. B. (2012). *Avaliando Minas: índice de sustentabilidade da mineração (ISM)*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável-Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Wisner, B. (2016). *Vulnerability as concept, model, metric, and tool*. Cambridge: Oxford Natural Hazard Science.

Zhour, A. et al. (2018). *Mineração, Violências e Resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: Iguana.

Zonta, M. & Trocate, C. (2016). *Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton*. Marabá: Iguana.

Zucarelli, M. (2018). *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 de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Antropologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Recebido em: 29/11/2019

Aprovado em: 17/12/2019