

Editorial Revista Psicologia Política | Número Especial

**Desastre, políticas e sociedade civil:
O Rio Doce à luz das interações Estado/sociedade¹**

Disasters, policies and civil society:
An interactionist research agenda

Desastres, políticas y sociedad civil:
Una agenda interaccionista de investigación

Catastrophes, politiques publiques et société civile:
Un programme interactionniste de recherche

José Szwako
Frederico Viana Machado

Os conflitos e desastres ambientais, assim como as respostas e disputas territoriais por eles desencadeadas, entraram na agenda pública brasileira sem data para sair (Acsehrad, 2004; Zhouri, 2018; Zhouri et al, 2017)². Este número especial tem como objeto de reflexão os fenômenos sociopolíticos relacionados ao desastre ambiental provocado pela leniência das empresas Samarco/Vale/BHP Billiton, ocorrido em 05 de novembro de 2015, no município de Mariana (MG), que levou ao rompimento da Barragem do Fundão. Não se trata, desde logo, de mero ‘acidente’ (Loseckan, 2017). Esse ‘crime’, como é nomeado por ativistas, pesquisadores e movimentos sociais, vem sendo considerado um dos maiores desastres socioambientais de nossa história recente – quiçá o maior deles. As proporções impressionam: 19 mortes ocorridas como efeito direto do rompimento da barragem e o espraçamento de resíduos tóxicos que atingiu populações e ecossistemas ao longo de quase 700 km, se iniciando no estado de Minas Gerais e atravessando o Rio Doce até desaguar na costa marítima do estado do Espírito Santo. Ocorrido em território mineiro, este contexto estadual específico recebeu mais atenção das pesquisas até o momento. Deste modo, este número temático se soma ao conjunto de pesquisas já em curso por todo o país, e nelas se inspira, de modo a dar destaque às especificidades das consequências do desastre, bem como aos processos sociais e políticos ambientados no estado do Espírito Santo.

O conjunto de forças, assimetrias e desigualdades implicadas em casos similares ou comparáveis ao de Mariana em 2015 traz uma série de questões

1 Agradecemos a Maria do Carmo Albuquerque e Marta Zorzal pela leitura, contribuição e crítica atentas.

2 Certamente isso não significa que o ambiente como questão pública seja tema recente nem sequer novidade; veja-se *inter alia* Fuks, 1998; Fleury et al., 2014; Zhouri & Laschefski, 2010.

de difícil compreensão e intervenção. Incentivados por um legado histórico de descompasso entre a legislação ambiental e o seu *enforcement* (Hochstetler & Keck 2007), tomadores de decisão – eleitos ou não – tendem a desresponsabilizar as corporações e projetos de investimento que se apropriam, material e simbolicamente (Acsehrad, 2004), dos recursos territoriais e sócio-ecológicos de modo a desestruturar e, mesmo, minar dinâmicas locais, bem como condições e meios de reprodução de populações tradicionais ou ribeirinhas. Ali como alhures, os resultados trágicos conhecidos e repetidos *ad nauseum* se inscrevem no cume de complexas cadeias de reciprocidade que aproximam partes do Estado e do mercado, via de regra, acomodando interesses econômicos e políticos não apenas por meio de formas públicas de regulação e fiscalização limitadas, mas, nomeadamente no caso da barragem do Fundão, também através de formas de licenciamento e regulação com claros sentidos privatizantes (Santos & Milanez, 2017). Seja para tentar dar conta dos excessos e desastres cometidos em nome do ‘desenvolvimento’ ou para dar vazão a interesses inerentes ao modelo hoje vigente de desenvolvimento, um amplo leque de discursos e dispositivos é mobilizado para contornar ou mitigar os conflitos ambientais dele decorrentes: a adoção ativamente postergada de medidas de responsabilização com custo material expressivo para as corporações envolvidas; a burocratização das decisões e medidas compensatórias; a elitização dos mecanismos e meios de acesso a bens em função do dano causado; e a hierarquização ou fragmentação (quando não a culpabilização) dos públicos com direito a ressarcimento imediato, dentre outras ações, estão nesse leque.

É ao redor desse cenário complicado, para dizê-lo de maneira polida, que giram as pesquisas reunidas neste número especial. Fruto de um edital de pesquisa³, o projeto de investigação da equipe como um todo foi, do ponto de vista teórico, orientado pela hipótese da mútua constituição entre instituições estatais e atores da sociedade civil (Gurza Lavalle & Szwako, 2015; Gurza Lavalle et al., 2019). Quer dizer, longe de pressupor essencialmente um antagonismo necessário e intrínseco entre autoridades e movimentos sociais, as pesquisas aqui apresentadas se distinguem pela centralidade dada às interações socioestatais e aos efeitos institucionais advindos dessas mesmas interações. Certamente, esse nível sociopolítico de análise não descarta a complexidade cara a esses cenários e às assimetrias implicadas nos conflitos ambientais; lhes propomos, antes, somar uma camada de análise. Por exemplo: colada à noção de cofabricação entre Estado e sociedade civil está a ideia de que há forte paralelismo entre arranjos político-institucionais e configurações na sociedade civil, entre capacidades estatais e capacidades organizacionais das redes e grupos civis. Valendo-se dos achados de Santos e Milanez (2017) seria possível sugerir que a débil capacidade ambiental (federal e estadual) por eles constatada nas formas e mecanismos estatais de regulamentação correspondem (ou corresponderiam) fracas competências enraizadas nas organizações e movimentos em defesa do ambiente. Se, como pressupomos, Estado e sociedade civil (e também o mercado, diriam R. Santos e B. Milanez) se constituem mutuamente, porque não pensar também de modo relacional o *déficit* de capacidade ambiental?

Assim, orientadas por essa espécie de interacionismo socioestatal, as pesquisas aqui reunidas dão especial atenção às redes da sociedade civil e suas estratégias. E esse nível próprio de análise pode, esperamos, trazer à tona as ambiguidades e fissuras nas quais se dão os agenciamentos em meio àqueles complexos e desiguais cenários de injustiça. Caso exemplar dessas fissuras pode, a nosso ver, ser conferido na capacidade de agência dos movimentos sociais ‘atingidos’ e, mais especialmente, nas alianças que eles fizeram com membros do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais e também das Defensorias estaduais, de ambos os estados, Espírito Santo e Minas Gerais. Como resultado de dois anos de negociação e alianças, um conjunto de movimentos junto a membros do MP e das Defensorias lograram imprimir uma inflexão no texto das duas primeiras versões do “Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta”, levando, em 2018, ao desenho cristalizado no “Termo de Ajuste de Conduta Governança” (TACG). Ao invés de se reduzir à mera ‘emenda’ da primeira versão (Losekann & Milanez, 2018), este TACG pode ser visto, com todas suas limitações, como condensação de uma dinâmica de re-iteração sociopolítica estruturada por interações e com resultados, potenciais e reais, nada desprezíveis para os

3 Edital 06/2016 CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA.

‘atingidos’ e cujos alcances devem ser ainda empiricamente constatados. Todo esse processo, certamente, não é isento de tensões e ambiguidades, em especial, se (e na medida em que) as partes e representações institucionais do MPF, MP estaduais e Defensorias pressupõem ou veem os movimentos sociais, não como atores organizados, mas quiçá como sujeitos hipossuficientes (Arantes, 2019).

Do ponto de vista da intervenção social, o projeto de pesquisa visou o fortalecimento das capacidades organizacionais das redes e grupos civis das populações atingidas pelo crime-desastre, buscando fortalecer sua capacidade de interação com as autoridades e corporações incumbidas de desenvolver políticas de “reparação integral” dos danos (Secretaria da Casa Civil, 2016). Para tanto, nossa rede de pesquisa definiu objetivos específicos voltados a: identificar e articular redes de lideranças locais e regionais; capacitar lideranças locais em dinâmicas participativas e através da devolutiva dos acúmulos da pesquisa; contribuir na mobilização das comunidades através da implementação de uma tecnologia social de governança participativa; bem como constituir fóruns de debates envolvendo atingidos e autoridades, capazes de colher e priorizar a contribuição dos participantes.

Assim, junto da embocadura interacionista norteadora, parte dos pesquisadores e pesquisadoras da rede se valeram de uma tecnologia social com metodologia de painéis. Como se poderá notar no texto “As Dificuldades da Participação”, tal dispositivo se volta à agregação de opiniões preferenciais de participantes, tendo sido desenhado para apoiar a deliberação coletiva e a construção de consensos, respeitando a expressão de interesses e significados implicados nas relações entre atores locais. Tal tecnologia social foi recriada com vistas aos objetivos específicos acima, e veio a se constituir no projeto de intervenção social denominado “ComRioComMar - Opinião Popular”, que articulou as atividades de coleta de preferências e prioridades locais com a capacitação de lideranças e a articulação com autoridades incumbidas de funções públicas na recuperação dos danos do desastre. Ao longo de 18 meses de atividades, este projeto atingiu 21 comunidades locais em 5 municípios, envolveu cerca de 6 mil participantes, aglutinou cerca de 13 mil votos expressando preferências e prioridades, produziu material didático para 6 oficinas de capacitação, e 6 edições de Jornais informativos com tiragem de 1500 exemplares, e organizou mais de 10 fóruns de discussão com autoridades.

É, pois, a esse conjunto de desafios que se somam as reflexões deste número especial. E, como se pode notar, não são poucos nem pequenos os desafios colocados à agenda dos conflitos ambientais e, sobretudo, aos sujeitos, seus territórios e modos de vida, expropriados e exprimidos entre tecnocracias, interesses políticos, econômicos e um modelo de ‘desenvolvimento’ que se quer e, em grande medida, consegue se ver livre de controles e sanções.

O primeiro artigo “Mobilizando a sociedade civil”, de Euzeneia Carlos, enfoca as mobilizações sociais dos afetados pelo desastre socioambiental no Rio Doce e discute as mudanças nas ações coletivas que se deram após o desastre. Em seguida, temos o artigo de Sandro José da Silva, “O povo indígena Tupinikim no contexto do desastre ambiental no Rio Doce”, que apresenta uma etnografia sobre as consequências do desastre para os povos Tupinikim do município de Aracruz no estado do Espírito Santo.

O terceiro artigo, “Comportamento legislativo e financiamento eleitoral: o caso do desastre da Samarco”, de Roberta Carnelos Resende e Igor Amaral, analisa o comportamento dos deputados estaduais do Espírito Santo frente ao desastre da barragem de Mariana e discute as relações entre comportamento legislativo e financiamentos de campanha. Prenhes de dados oficiais do contexto capixaba, seus resultados de pesquisa trazem números valiosos no sentido de corroborar “que grandes corporações empresariais fazem-se representar ... no âmbito legislativo” (Acselrad, 2018, p. 168). “Discursos e assimetrias na reparação dos danos decorrentes do desastre da barragem da Samarco” é o quarto artigo deste número, escrito por Diovana Renoldi Vieira e Marta Zorzal e Silva. As autoras analisam as práticas discursivas da Fundação Renova no âmbito do processo de reparação das consequências do desastre, jogando luz sobre uma complexa rede de relações assimétricas, tanto em recursos institucionais como simbólicos.

Em seguida, “Institucionalização e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre-crime socioambiental do Rio Doce: os casos de Colatina e Linhares”, de Luciana Andressa Martins de Souza, Maira Rodrigues e Paolo de Souza Silva, comparam diferentes padrões de instituciona-

lização e construção de capacidades estatais frente à crise produzida pelo crime ambiental, encontrando diferenças entre atores estatais e não estatais, incluindo-se aí atores do mercado. As autoras e autor apresentam dados empíricos de dispositivos instituídos antes e depois do desastre-crime pelos poderes executivos e legislativos, além de dados orçamentários de saneamento, gestão hídrica e reestruturação da biodiversidade local. Essas informações permitiram comparar a combinação de legado institucional pré desastre-crime com os esforços posteriores e perceber que o município com menor capacidade acumulada (Colatina) criou dispositivos de estruturação institucional a partir do momento crítico, enquanto o município que estava mais estruturado previamente (Linhares) concentrou esforços em programas de recuperação e contenção dos danos.

Já o artigo de Rodrigo Dresch e Monika Dowbor, intitulado “A Interação entre a Sociedade Civil e o Ministério Público do Trabalho do Estado do Espírito Santo”, analisa audiências realizadas no inquérito civil instaurado pelo MPT no Estado de Espírito Santo e mostra o protagonismo compartilhado, talvez relembrando Dagnino, entre esta instituição e determinadas organizações e movimentos da sociedade civil.

“As Dificuldades da Participação: Desencontro de interesses na recuperação do Rio Doce”, de Adrian Gurza Lavalle, André Leirner, Maria do Carmo de Albuquerque e Fernando Peres Rodrigues, apresenta uma experiência de implementação de tecnologia participativa (Com Rio Com Mar Opinião Popular) nas comunidades atingidas pelo desastre do Rio Doce, no Espírito Santo. Esta experiência foi desenvolvida ao longo de dois anos e analisa as dificuldades da participação da população atingida na governança da gestão do desastre, especificamente na definição das ações de reparação, compensação e indenização a serem realizadas pela Fundação Renova. Também se valendo de dados produzidos por esta tecnologia participativa, em “Campos de ação estratégica e os recursos de poder do sistema de gestão de recuperação de direitos na Bacia do Rio Doce, Larissa Galdino de Magalhães Santos analisa as estratégias de ação das comunidades atingidas no território capixaba, e as instâncias do sistema de governança do desastre para compreender quais os recursos e interações potencialmente avançam na luta por seus direitos. Em vista disso, o artigo explora aspectos jurídicos do desastre através dos dispositivos extrajudiciais que organizam a gestão da recuperação e reparação dos danos.

O nono artigo, de Aloisio Ruscheinsky e Manoella Treis, “Desastre ambiental, atores sociais, políticas públicas e espaços passíveis de participação”, mapeia os nexos entre atores sociais, ações políticas e espaços passíveis de participação junto às atividades por meio de programas e projetos que visam a reparação dos danos causados pelo desastre, enfocando a questão da água. O último artigo, “Por uma tecnologia crítica, reflexiva e engajada com o público”, escrito por Larissa Galdino de Magalhães Santos, Ana Paula Galdeano Cruz e Monnique Greice Malta Cardoso, também trata da tecnologia participativa Com Rio Com Mar Opinião Popular, abordando as relações entre pesquisadores e os públicos criados, associados, suportados ou estimulados pelo projeto, destacando questões metodológicas, epistemológicas e o potencial de encaixes institucionais entre sociedade civil e Estado.

Para finalizar, José Szwako, Adrian Gurza Lavalle e Monika Dowbor nos brindam com “Minerodependência, prevenção, aprendizado: entrevista com Pedro Jacobi”. Nesta oportunidade, Jacobi aborda o emaranhado de atores, conflitos e tecnologias envolvidos nos desastres ambientais. Ao fundo dessa conversa, uma das questões mais incômodas nas trocas de ideias entre entrevistadores e entrevistado é a seguinte: como nomear esse fenômeno? Questão nada trivial, afinal, “[a] disputa para construir sentidos sobre a tragédia [de Mariana] também se dá na arena da nomeação” (Araujo et al., 2019, p. 2). Trata-se de um crime, desastre ou ambos? Trata-se de fatalidade ou negligência? Não existem respostas fáceis a tal questão, pois a cada resposta correspondem ênfases normativas e implicações legais lançadas sobre atores responsabilizados ou não, legados institucionais herdados e várias camadas e dimensões interpostas e implicadas, sobretudo, do ponto de vista dos ‘atingidos’. Sejam quais forem as respostas ao dilema da nomeação, é fundamental incorporar os insights e avanços de uma concepção pós-normal de ciência (Jacobi et al., 2019) e, com ela, os saberes ditos menores daqueles que são os sujeitos e grupos, humanos ou não, mais diretamente espoliados pelos efeitos da minerodependência.

Com este número especial a *Revista Psicologia Política* reafirma seu compromisso com o debate público brasileiro, buscando ampliar a diversidade de temas debatidos e ampliar o vigor interdisciplinar do campo, agregando autores de diversas áreas e um amplo leque de problematizações e abordagens teóricas. Desejamos uma boa leitura a todas e todos

Referências

- Achselrad, H. (2014). Mediação e negociação de conflitos ambientais. In R. N. Viegas, R. G. Pinto, & L. N. Garzon (Orgs.), *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais* (pp. 5-12). Rio de Janeiro: Heinrich Böll.
- Achselrad, H. (2017). Mariana, November, 2015: The Political Genealogy of a Disaster. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142149.
- Arantes, R. (2019). Ministério Público, Política e Políticas Públicas. In V. Oliveira (Org.), *Judicialização das políticas públicas no Brasil*. Rio: Fiocruz.
- Araujo, N. et al. (2019). O que aprendemos com Mariana? A importância de nomes, lugares e afeitos. *Ambiente & Sociedade*, 22, e00002.
- Fleury, L., Almeida, J., & Premebida, A. (2014). O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. *Sociologias*, 35, 34-82.
- Fuks, M. (1998). Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. *Dados*, 41(1), 87-114.
- Gurza Lavalle, A. & Szwako, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187.
- Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ.
- Hochstetler, K. & Keck, M. (2007). *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham (NC): Duke University Press.
- Jacobi, P., Toledo, R., & Giatti, L. (Orgs.). (2019). *Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública/USP <https://doi.org/10.11606/9788588848375>
- Losekann, C. (2017). “It was no Accident!” The Place of Emotions in the Mobilization of People Affected by the Collapse of Samarco’s Tailings Dam in Brazil. *Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142102.
- Losekann, C. & Milanez, B. (2018). A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. *Versos*, 2(1), 26-45.
- Santos, R. & Milanez, B. (2017). The Construction of the Disaster and the “Privatization” of Mining Regulation: Reflections on The Tragedy of the Rio Doce Basin, Brazil. *Virtual Brazilian Anthropology*, 14(2), e142127. Epub December 07, 2017
- Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República et al. (2016). *Termo de Transação e Ajustamento de Conduta - TTAC* celebrado entre a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a Agência Nacional de Águas - ANA, o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, a Fun-

dação Nacional do Índio - FUNAI, o Estado de Minas Gerais, o IEF-MG, a FEAM, o Estado do Espírito Santo, o IEMA-ES, o IDAF-ES, a AGERH-ES e a Samarco Mineração S.A., a Vale S.A. e a BHP Billiton Brasil. Belo Horizonte: Autores.

Zhour, A., Laschefski, K. (Orgs.). (2010). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Zhour, A., Oliveira, R., Zucarelli, M., & Vasconcelos, M. (2017). The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between Policies of Reparation and the Politics of Affectations. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v.14, n.2, e142081