

Os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco¹

Marcos Cristiano Zucarelli

GESTA/UFMG

Palavras-chave: Mineração; Governança; Mediação

O objetivo do trabalho é investigar as tecnologias de gestão de conflitos e de crises adotadas para lidar e responder aos críticos em dois projetos de mineração existentes em Minas Gerais, Brasil. O primeiro, do grupo Anglo American, conhecido como Projeto Minas-Rio Mineração e Logística Ltda., um dos maiores complexos mineradores do mundo, com três grandes estruturas integradas e que foram licenciadas em órgãos ambientais distintos: O mineroduto de 529 km de extensão atravessa 33 municípios de dois Estados brasileiros, sendo 26 mineiros e 7 fluminenses, foi avaliado pelo órgão federal – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Em março de 2018 dois rompimentos no mineroduto paralisaram a produção; O Porto do Açú, localizado em São João da Barra-RJ, destino do minério transportado pelo mineroduto, foi licenciado pelo órgão ambiental do Rio de Janeiro – Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Já a mina a céu aberto com capacidade de produção de 26,5 milhões de toneladas de minério de ferro por ano, na cidade de Conceição do Mato Dentro-MG, foi licenciada pela Unidade Regional Colegiada (URC) Jequitinhonha, integrada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD).

Os efeitos da fragmentação do licenciamento do Minas-Rio reverberaram em inúmeras denúncias de descumprimento da legislação ambiental e violação de direitos humanos. As famílias atingidas organizaram uma resistência crescente que se articulou a iniciativas

¹ Trabalho apresentado na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 09 e 12 de dezembro de 2018, Brasília/DF.

diversas junto às entidades científicas, não-governamentais, movimentos sociais e órgãos da justiça. Diante da eminência da judicialização dos conflitos decorrentes da implantação do projeto, foi criada no ano de 2012, por iniciativa do Ministério Público Estadual (MPMG), a Rede de Acompanhamento Socioambiental (REASA), cujo objetivo era instituir um espaço de discussão entre os atores envolvidos na implantação do projeto Minas-Rio, a saber, os representantes dos atingidos, empreendedores, prefeituras e movimentos sociais. Planejada como um espaço de diálogo mediado pelo próprio MPMG, a REASA foi instituída como fórum para a resolução negociada dos conflitos derivados do empreendimento. Apesar do Ministério Público considerar as reuniões como uma ‘estratégia resolutiva para os atingidos’, as questões elencadas pelas comunidades, embora debatidas, dificilmente apresentaram resultados concretos. Em setembro de 2014 o empreendimento recebeu a licença de operação para exploração da mina, a última licença que faltava para colocar em funcionamento o complexo minerário. Ao longo desses anos, sucessivas licenças para ampliação das atividades da mina foram concedidas pelo órgão ambiental mineiro.

Em relação ao segundo objeto de pesquisa, ora proposto para análise, é preciso fazer referência ao dia 05 de novembro de 2015, no município de Mariana, data e lugar em que ocorreu o trágico episódio de rompimento da barragem de rejeitos de nome Fundão, estrutura de propriedade da empresa Samarco Mineração S.A., cujo capital é controlado paritariamente pelas corporações Vale S.A e BHP Billiton Brasil Ltda. Com o rompimento da barragem foram liberados cerca de 50 milhões de metros cúbicos de resíduos minerários. O desastre causou diretamente a morte de 19 pessoas; a destruição de centenas de moradias; o comprometimento das atividades produtivas de diversas comunidades ribeirinhas; extensa mortandade de peixes com suspensão da pesca até a foz do Rio Doce; além de significativos danos à qualidade da água em toda bacia hidrográfica, fonte de abastecimento de milhares de habitantes. Desse modo, além dos prejuízos à vida e à saúde dessas populações e das perdas materiais imediatas, destacam-se a destruição de seus territórios enquanto base de sua reprodução social, cultural e econômica, assentada em condições socioecológicas específicas, aniquiladas a partir do desastre, bem como incertezas quanto a possibilidade de contaminação futura através do contato com os metais pesados liberados com o rompimento.

Da mesma forma como aconteceu no caso da Anglo American, o desastre tem sido administrativamente remediado através de tecnologias diversas de gestão de conflitos e de crises, com ênfase na prevenção das disputas e na construção de acordos “harmônicos” entre partes litigantes (NADER, 1994). Nessa medida, as instituições envolvidas mobilizaram, enquanto proposta de gerenciamento da crise e a não judicialização do processo, dispositivos específicos como mesas e reuniões de negociação, audiências de conciliação e assinaturas de acordos extrajudiciais (ZHOURI *et. al.*, 2017).

Por tecnologias de gestão de conflitos e de crises podemos entender as iniciativas criadas, seja pelo judiciário, ou parlamentos, ou agências multilaterais de fomento ao desenvolvimento, com o intuito de promover a mediação entre particulares, como meio de gestão de crise e solução das controvérsias.² A antropóloga Laura Nader (1994), a partir de seus estudos sobre ADR (*Alternative Dispute Resolution* - "Resolução Alternativa de Disputa"), afirma que os instrumentos de resolução de conflitos são usados desde o processo de colonização para pacificar resistências e justificar a pilhagem dos territórios e da natureza (MATTEI & NADER, 2013). Para Nader:

A ADR engloba programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. O enfoque, geralmente, volta-se para a mediação e a arbitragem. Esta veio a ser conhecida como justiça informal. Uma justiça que promoveu o acordo, mais que vencer ou perder, que substituiu o confronto pela harmonia e pelo consenso, a guerra pela paz, as soluções vencer ou vencer (NADER, 1994, p.3).

Com o objetivo de “civilizar” as discussões, aquiescendo as discrepâncias do campo de conflitos (BOURDIEU, 2002), entrelaçado pela malha do complexo econômico mundial e pelos preceitos da competição, dominação e dependência, o Estado-Nação, bem como bancos e agências multilaterais internacionais preconizam a regulação das disputas através do emprego de técnicas sociais “cordiais” de participação, parceria, consenso, mediação, negociação, dentre outras.

² No Brasil, legislações recentes tentam instituir e fortalecer uma cultura da mediação, da conciliação e da negociação como métodos mais eficazes para a solução consensual de conflitos, no lugar dos processos judiciais que utilizam métodos concorrenciais e litigiosos. Como exemplo desta tentativa de regulamentação, podemos citar a Resolução do Conselho Nacional de Justiça, nº125 de 29 de novembro de 2010; a Lei nº13.105 de 16 de março de 2015; a Lei nº13.140 de 26 de junho de 2015; e, principalmente, o novo Código de Processo Civil que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016.

O Banco Mundial, por exemplo, como ilustra Roberto Salviani (2010), não enfatiza somente a necessidade de agir no âmbito das atividades econômicas e das tecnologias de produção, mas, principalmente, em uma espécie de “engenharia social” que exige a modificação/preparação das organizações e estruturas sociais locais para se “fortalecerem” e se “adaptarem” às novas condições de produção dos chamados projetos de desenvolvimento. Neste sentido, a “participação” é entendida como a única possibilidade de se alcançar o “*empowerment*”, a conscientização, o envolvimento dos nomeados “beneficiários” (SALVANI, 2010).

Todavia, aqueles membros que compõem a “sociedade civil” e que são “chamados” a participar da governança são encapsulados, dentro dessa lógica, a se organizarem civilizadamente, a acatarem às regras e às condições previamente estabelecidas. Portanto, os “participantes” devem ser aqueles “*empowered*” que dominem os capitais exigidos no campo de negociação (ZHOURI, 2015; CARNEIRO, 2005; BOURDIEU, 2002). Com efeito, todas as outras formas de pensamento, de conhecimento, de linguagem, de postura e de comportamento que divergem das práticas costumeiras da situação de negociação são desqualificadas, desconsideradas e, aí sim, excluídas. Os sujeitos que se manifestam publicamente de modo vário a esses predicados, têm suas imagens construídas de forma pejorativa enquanto sujeitos emocionais, problemáticos, sensíveis e que não agem somente pela razão, atributos esses que não são compatíveis com o disciplinamento exigido no ritual de negociação.

Nessa ótica, o intuito é transformar embates e polarizações em consensos, produzir disposições e orientações voltadas à formação de pactos tecidos a partir do recurso ao diálogo pedagógico, bem como a um conjunto de procedimentos institucionalizados capazes de operar sobre os conflitos e transformá-los em disputas jurídicas e técnicas cordiais (CARNEIRO, 2005).

Neste sentido, a instância de negociação pode ser entendida como um contexto *convencionalizado*, conforme o modelo da governança e da resolução de conflitos que institui o “diálogo” em alternativa à via da judicialização. A negociação se torna um processo de domesticação da relação e, principalmente, de sua previsibilidade (BRONZ, 2011). Os acordos extrajudiciais, assim, constituem-se formas de garantir a regulamentação e a continuidade das atividades do empreendimento, tornando questionável a “participação” dos grupos subalternos e sua capacidade de defender seus

desejos e direitos frente à assimetria de poder existente nos chamados espaços de negociação que, na verdade, são transvestidos de espaços democráticos de reunião.

Através da abordagem etnográfica dos encontros de negociação e mediação entre as comunidades locais, corporações e funcionários do Estado, procuramos examinar os efeitos dessas tecnologias políticas. Como resultado, percebe-se por meio da pacificação de conflitos em contextos de desregulamentação, que a ênfase nos acordos contribui para diminuir e deslegitimar as reivindicações locais e suas próprias práticas políticas. Enquanto atingidos são ressarcidos parcialmente em seus direitos, através do processo assimétrico de negociação, os empreendimentos têm, além da redução dos custos das indenizações, a continuidade de seus projetos assegurada juridicamente pelas práticas de governança instituídas.

Bibliografia citada:

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 5ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRONZ, D. **Empreendimentos e Empreendedores**: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental, Brasil, século XXI. Tese de Doutorado. Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2011.

CARNEIRO, Eder Jurandir. A oligarquização da política ambiental mineira. In: ZHOURI, Andréa et al. (Orgs). **A Insustentável Leveza da Política Ambiental** - desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte, Autêntica, 2005, p. 65-88.

MATTEI, U. & NADER, L. **Pilhagem: Quando o Estado de Direito é ilegal**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

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

SALVIANI, Roberto. Desenvolvimento, antropologia e “participação” - Uma proposta de reflexão crítica. **Anuário Antropológico/2009** - 1, 2010, p.227-261.

ZHOURI, Andréa. From ‘participation’ to ‘negotiation’: suppressing dissent in environmental conflict resolution in Brazil. Publicado em Bryant, Raymond (org.). **The International Handbook of Political Ecology**. Cheltenham and Massachusetts: Elgar Publishers, 2015. p.447-459.

ZHOURI, A.; TEIXEIRA, R. O. S.; ZUCARELLI, M. C.; MAGALHAES, M. V. The Rio Doce Mining Disaster in Brazil: between policies of reparation and the politics of affectations. **VIBRANT (FLORIANÓPOLIS)**, v.14, 2017, p.81-101.