

ANDRÉA ZHOURI (ORG.)

MINERAÇÃO, VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

UM CAMPO ABERTO À PRODUÇÃO
DE CONHECIMENTO NO BRASIL

R. OLIVEIRA • M. ZUCARELLI
M. VASCONCELOS • C. LOSEKANN
R. SANTOS • B. MILANEZ • H. ACSELRAD
A.F. SANTOS • L. FERREIRA • V. PENNA
R. RIGOTTO • H. ANTUNES • E. ALVES

Contrariamente à atmosfera do início dos anos 2000, os contextos e dinâmicas que configuram as ‘guerras por recursos’ na contemporaneidade remetem à emergência de diferentes níveis de retrocessos institucionais, com destaque para o desmantelamento dos sistemas de regulação ambiental e das normas que visam assegurar os direitos territoriais dos povos indígenas. A desregulação socioambiental em curso tem sido acompanhada por variadas formas de violência, as quais caminham lado a lado com processos que visam a despolitização e a criminalização de atingidos, movimentos e grupos engajados na resistência à mineração, além de pesquisadores críticos.

Tais transformações emergem no bojo de uma nova ordem econômica e político-ideológica sustentada pelo boom internacional dos baixos preços de matéria-prima e bens de consumo demandados pelos países desenvolvidos e potências emergentes no período entre 2000 e 2011, fenômeno identificado por Svampa (2013) como ‘consenso das commodities’ na América Latina. Como uma espécie de corolário desse consenso, Zhouri, Bolados e Castro (2016) chamam atenção para um complexo processo de ‘violência das afetações’ colocado em prática pelo neoextrativismo. Esse processo compreende uma série de dinâmicas interligadas, as quais são definidas fora da localidade, por mercados mundiais, mas que encontram materialidade nos territórios. Fundamentalmente, as ‘violências das afetações’ implicam em expropriação, na destruição de biomas e ecossistemas, na eliminação das economias locais e regionais, assim como na aniquilação dos modos de ser, fazer e viver territorializados. As afetações ao meio ambiente e às comunidades são refletidas ainda nas violações das normas – construídas e pactuadas em níveis nacional e internacional – e na distorção dos mecanismos de participação política consolidados nos períodos pós-ditatoriais em diferentes países do continente latinoamericano.

Os efeitos dos neoextrativismos são visíveis para além dos impactos sociais e ambientais comumente identificados nas localidades das operações. Os ‘efeitos derrame’ da mineração (Gudynas 2016) podem ser observados nas instituições, nos governos, em outras facetas da economia, nos sistemas jurídicos e na legislação, e ainda em escalas e níveis variados e entrelaçados, os quais demandam compreensão.

As estratégias das corporações e do Estado insistem na monopolização e na privatização dos ambientes comuns, principalmente nos territórios

dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, algo que configura enorme pressão sobre florestas, terras, solos, rios e subsolo. O avanço sobre as terras tradicionalmente ocupadas tem provocado conflitos, inclusive com a destruição de comunidades inteiras, como revela o desastre ocorrido no Vale do Rio Doce (primeira parte deste volume).

De forma significativa, logo após a ruptura da barragem, parlamentares da Assembléia Legislativa de Minas Gerais não hesitaram em aprovar um decreto que flexibiliza o licenciamento ambiental para torná-lo mais célere na aprovação de licenças para a mineração. Processo semelhante ocorreu no Senado Federal, em que uma proposta de Ementa Constitucional, introduzida anteriormente em 2012, foi aprovada no início de 2016. Na prática, essas manobras representam o desmantelamento do sistema de normas que obriga a avaliação de impacto ambiental para o licenciamento das grandes obras (veja comentários em Zhouri et al.; Santos & Milanez e Acselrad, neste volume), e reclamam por estudos etnográficos sobre as práticas do Estado e a construção de legalidades, ilegalidades e ‘alegalidades’ (Zhouri, Bolados e Castro 2016; Santos et al., neste volume).

A flexibilização das normas e o retrocesso institucional colocam em questão a própria noção de democracia e configuram um dos ‘efeitos derrame’ da mineração. Os desastres se multiplicam na mesma medida em que os espaços da política são transformados em instâncias de judicialização e criminalização de atingidos e lideranças que lutam em defesa dos seus territórios e modos de vida a eles associados. A violência dessas formas de apropriação do lugar do outro e sua submissão aos diferentes tipos de ameaças obliteram diferenças, diversidades, identidades e escolhas coletivas (Zhouri, Bolados e Castro 2016).

Não obstante, em face a esse cenário desolador, povos indígenas, pescadores, camponeses, quilombolas entre outros se mobilizam para contestar o ataque aos seus territórios, a rapina dos seus recursos naturais, a invasão de agentes corporativos legitimados pelo poder estatal que prioriza a exportação de commodities como plataforma para o chamado desenvolvimento. As experiências críticas revelam que os múltiplos processos das ‘violências das afetações’ promovidas pela mineração em larga escala fazem emergir contextos de lutas e de resistência que entrecruzam distintas trajetórias de ativistas, grupos atingidos, militantes e pesquisadores (textos de Rigotto e Acselrad, neste volume; Zhouri, Generoso e Corujo 2016).

ANDRÉA ZHOURI (ORG.)

MINERAÇÃO, VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS

UM CAMPO ABERTO À PRODUÇÃO
DE CONHECIMENTO NO BRASIL

R. OLIVEIRA • M. ZUCARELLI • M. VASCONCELOS
C. LOSEKANN • R. SANTOS • B. MILANEZ
H. ACSELRAD • A.F. SANTOS • L. FERREIRA
V. PENNA • R. RIGOTTO • H. ANTUNES • E. ALVES

Editorial iGuana - ABA

1ª Edição

Copyright © 2017, by Editorial iGuana

Título original: *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil.*

Andréa Zhouri (org), Raquel Oliveira, Marcos Zucarelli, Max Vasconcelos, Cristiana Losekann, Rodrigo Santos, Bruno Milanez, Henri Acselrad, Ana Flávia Santos, Luciana Ferreira, Vinicius Penna, Raquel Rigotto, Horácio Antunes, Elio Alves.

Coordenação Editorial: *Charles Trocate*

Capa, projeto gráfico e diagramação: *ZAP Design/Mariana V. de Andrade*

Fotos da capa: *M. Zucarelli*

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

M664 Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]:
um campo aberto à produção de conhecimento no
Brasil. / Andréa Zhouri (Org.); R. Oliveira et all.—
1.ed.— Marabá, PA : Editorial iGuana; ABA, 2018.
711 kb ; e-PUB .

Vários autores.
ISBN 978-85-68819-13-5

1. Mineração. 2. Impacto ambiental. Conhecimento.
I. Zhouri, Andréa, (Org.). II. Título.

CDD 551.0981

Catalogação na Publicação: Eliane M. S. Jovanovich CRB 9/1250

É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado(a) o(a) autor(a) e que se inclua a referência ao artigo original.
1ª edição: dezembro de 2017

Editorial iGuana

Sociedade Editorial Iguana
Folha 27, Quadra 05, Lote 27
Cep: 68.507-570 - Nova Marabá
Marabá-Pará- Amazônia- Brasil
editorialiguana@gmail.com

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO8

PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NUM 'CAMPO MINADO'

Andréa Zhouri

**PARTE 1: O DESASTRE DO RIO DOCE
AFETAÇÕES, RESISTÊNCIAS, POLÍTICAS**

CAPÍTULO 1 28

O DESASTRE DO RIO DOCE: ENTRE AS POLÍTICAS DE REPARAÇÃO E A GESTÃO DAS AFETAÇÕES

Andréa Zhouri, Raquel Oliveira, Marcos Zucarelli,

Max Vasconcelos

CAPÍTULO 2..... 65

"NÃO FOI ACIDENTE!" O LUGAR DAS EMOÇÕES NA MOBILIZAÇÃO DOS AFETADOS PELA RUPTURA DA BARRAGEM DE REJEITOS DA MINERADORA SAMARCO NO BRASIL

Cristiana Losekann

CAPÍTULO 3..... 111

A CONSTRUÇÃO DO DESASTRE E A 'PRIVATIZAÇÃO' DA REGULAÇÃO MINERAL: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO VALE DO RIO DOCE

Rodrigo Salles Pereira dos Santos e Bruno Milanez

CAPÍTULO 4 155

MARIANA, NOVEMBRO DE 2015: A GENEALOGIA POLÍTICA DE UM DESASTRE

Henri Acselrad

PARTE 2: VIOLÊNCIAS, RESISTÊNCIAS E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

CAPÍTULO 5..... 176

IMPACTOS SUPOSTOS, VIOLÊNCIAS REAIS:

A CONSTRUÇÃO DA LEGALIDADE NA

IMPLANTAÇÃO DO PROJETO MINAS-RIO

Ana Flávia Moreira Santos, Luciana da Silva Sales Ferreira e

Vinicius Villela Penna

CAPÍTULO 6.....221

CONHECIMENTOS EM DISPUTA NO CONFLITO AMBIENTAL EM

TORNO DA MINERAÇÃO DE URÂNIO E FOSFATO NO CEARÁ

Raquel Maria Rigotto

CAPÍTULO 7..... 259

MINA-FERROVIA-PORTO: NO “FIM DE LINHA”,

UMA CIDADE EM QUESTÃO

Horácio Antunes de Sant’Ana Júnior e Elio de Jesus Pantoja Alves

CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DO DESASTRE E A 'PRIVATIZAÇÃO' DA REGULAÇÃO MINERAL: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO VALE DO RIO DOCE

Rodrigo Salles Pereira dos Santos
Bruno Milanez
PoEMAS-UFRJ/UFJF

INTRODUÇÃO

Neste texto utilizamos o caso do desastre no Vale do Rio Doce, causado pelo rompimento da barragem do Fundão, da mineradora Samarco S.A. em 05 de novembro de 2015, para avaliar possíveis mudanças na trajetória da regulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil. Nosso argumento é que este caso apresenta elementos convincentes tanto da combinação quanto da substituição (Jackson & Rathert, 2017) entre padrões público e privado de regulação, fazendo esta 'transitar', potencialmente, de um modelo 'fraco' para a autorregulação.

Conforme será discutido ao longo do texto, o controle ambiental no Brasil surgiu baseado em um padrão de regulação fraca (Guimarães, 1991). Apesar da complexidade e diversidade da legislação, sua implementação, considerada como elo mais fraco do sistema

¹ Rodrigo Salles P. dos Santos é professor do Departamento de Sociologia da UFRJ. Bruno Milanez é professor do Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica da UFJF. Os autores agradecem a Luiz Jardim e Raquel Giffoni pela colaboração em versões anteriores deste texto.

ambiental (Hochstetler, 2002), permaneceu insuficiente e aquém do esperado, tanto no nível federal quanto no estadual. Acresce-se que, por questões histórico-institucionais, a mineração assumiu destaque no imaginário coletivo da sociedade brasileira, assim como de burocratas e políticos, estando simbolicamente vinculada ao desenvolvimento e a expectativas de trabalho e bem-estar (Enriquez, 2007).

Dessa forma, o estabelecimento de um regime de controle ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil pode ser identificado com a noção de regulação capturada, definida como “um controle *de facto* do Estado e suas agências regulatórias pelos interesses ‘regulados’” (Mattli & Woods, 2009, p. 10). De acordo com O’Callaghan e Vivoda (2013), este processo ocorreria em situações onde as corporações conseguem acumular poder suficiente para anular a neutralidade dos entes reguladores ou, ao menos, diminuir a efetividade desse controle.

Do ponto de vista teórico, esse tipo de análise se mostra relevante como forma de aprofundar o entendimento sobre a relação firma-Estado (Block & Evans, 2005). Nesse sentido, colabora, principalmente para estudos sobre as diferentes manifestações do pensamento neoliberal sobre a regulação ambiental e, particularmente, no setor extrativista. Ao mesmo tempo, a pesquisa se mostra relevante a partir de uma perspectiva social, uma vez que as transformações na regulação ambiental têm implicações diretas sobre a contestação social, assim como seu melhor entendimento tende a contribuir para um realinhamento das estratégias dos movimentos sociais que atuam no debate mineral no Brasil.

Para apresentar esse argumento o texto é dividido em cinco seções, além dessa introdução. Primeiramente é feita uma breve apresentação sobre o debate conceitual em torno da regulação privada da atividade econômica e da reconfiguração recente das relações entre Estado, mercado e sociedade civil. A seção seguinte descreve de uma maneira

geral alguns elementos sobre a formação do setor ambiental brasileiro, seu modo de regulação e sua capacidade institucional. Em seguida, debate-se detalhadamente o caso do rompimento da barragem do Fundão. Primeiramente, explicita-se como um padrão de regulação fraca no estado de Minas Gerais permitiu o licenciamento de uma obra que não apresentava viabilidade ambiental e ainda, como o sistema de monitoramento de barragens do estado não se mostrava capaz de garantir a segurança das barragens instaladas. Em seguida, discute-se o acordo assinado entre a empresa Samarco, os governos estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo e o Governo Federal, apresentando como a emergência de formas de autorregulação neste setor vêm se combinando e/ou substituindo os dispositivos de regulação pública e reduzindo a chance de efetiva mitigação e compensação dos impactos socioambientais das atividades econômicas. Na última seção extrapola-se a discussão da barragem do Fundão para se avaliar propostas recentes de mudança na legislação ambiental no âmbito do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais.

ENTRE ESTADO E MERCADO: METAMORFOSES DA REGULAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DA ECONOMIA

Esta seção realiza uma revisão de literatura não exaustiva da emergência de formas de regulação privada e voluntária da atividade econômica, com ênfase na indústria extrativa mineral, e discute alguns de seus impactos mais gerais sobre a reconfiguração das relações entre Estado, mercado e sociedade civil.

De modo obstinado, a literatura em sociologia econômica tem rejeitado a oposição entre Estado e mercado como instituições organizadoras da economia, entendendo esta e a política como “esferas de atividade mutuamente constitutivas”, socialmente imbricadas (Block & Evans, 2005, p. 505). Ancorada no argumento mais geral

do enraizamento do comportamento e das instituições econômicos em relações sociais (Granovetter, 2007), essa concepção da interseção entre economia e política e de duas de suas instituições-chave – mercado e Estado, respectivamente – se oporia ao enunciado central da antropologia econômica substantivista, i.e., de que a modernidade é caracterizada pela autonomização progressiva da economia em relação à sociedade (Polanyi, 2013).

Assim, diante da impossibilidade da plena autonomização da economia, o argumento empiricamente robusto do enraizamento passou a ser explorado sistematicamente pela Nova Sociologia Econômica (NSE). Ao mesmo tempo, em face do ‘desbotamento’ da abordagem histórico-estrutural, que sustentou o apelo metafórico das relações entre ‘esferas’, assumiu prevalência em muitas dessas análises uma concepção interacionista de relações sociais ‘enraizadoras’.

Não obstante, a relação entre o *estado* de imersão da vida econômica em relações sociais e o *processo* histórico de diferenciação e institucionalização dos fenômenos econômicos em relação à política e à sociedade parece ser menos de oposição do que de complementaridade. Mais que isso, a autonomia e a dependência relativas das esferas *analíticas* de economia, política e sociedade e de suas instituições-chave podem e devem ser interpretadas a partir de uma perspectiva dinâmica.

De fato, mudanças não tão recentes nas formas de influência extraeconômica sobre os fenômenos econômicos têm deslocado o controle sobre um conjunto diversificado de atividades industriais (em especial as intensivas em recursos naturais e em trabalho) de padrões habituais de ‘comando e controle’, compulsórios e aplicados pelo Estado, “em direção a formas regulatórias baseadas em diferentes estratégias de controle social – como mecanismos de mercado, provisão de informação e processos informais de constrangimento (Bartley, 2003, pp. 433-434). St-Laurent e Le Billon (2015, p. 2)

sintetizam essas mutações sob o rótulo de “uma guinada de ‘governo’ para ‘governança’ na gestão dos recursos naturais”, além da substituição de interações diádicas de tipo “negociações governo-indústria para o *‘multi-stakeholderism’*”.

Se os autores estão corretos em supor um “reposicionamento do Estado e de suas responsabilidades” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591), parece igualmente relevante apontar as mudanças significativas daí derivadas para as relações mais amplas entre economia, política e sociedade, assim como para instituições como o Estado e o mercado e para agentes econômicos e não econômicos, em especial.

Em sentido prático, diferentes ramos de literatura especializada vêm lidando com as múltiplas formas desses processos de mudança e substituição, que abrangem termos nem sempre bem definidos e utilizados de maneira quase intercambiável, tais como “estratégias voluntárias, auto-regulação, auto-compromisso, acordos ambientais, contratos privados, iniciativas voluntárias, iniciativas setoriais e esquemas públicos voluntários” (Schiavi & Solomon, 2007, p. 28); além de “códigos de conduta corporativos, relatórios de sustentabilidade, rótulos ambientais, auditorias sociais, monitoramento independente e produtos de Comércio Justo” (Bartley, 2003, p. 435); dentre muitas formas possíveis.

De modo a dar algum sentido a esse conjunto diversificado de dispositivos regulatórios, definições mais abrangentes também têm sido propostas, tais como “regimes globais privados, governança baseada no mercado, auto-regulação setorial e/ou Responsabilidade Social Corporativa (RSC)” (Dashwood, 2013, p. 456).

Estas propostas têm tido forte influência sobre a literatura acadêmica de áreas como administração pública, política pública e planejamento estratégico, consolidando-se como a Nova Gestão Pública, particularmente nos países de tradição anglo-americana (Porter & Brown, 2013). A Nova Gestão Pública é, em grande parte, baseada

na negação neoliberal de princípios que sejam diferentes daqueles do livre mercado (Lorenz, 2012). Entre as mudanças propostas estão o aumento de flexibilidade, orientação ao cliente (e não mais ao cidadão), competição entre instituições públicas, e a implantação de uma cultura privada, comercial e de mercado (Lynn Jr., 1998).

Os dispositivos em questão têm se orientado a regular desde unidades operacionais (minas ou fábricas, por exemplo), passando por firmas ou corporações inteiras e chegando mesmo a assumir como objeto de regulação setores industriais ou mercados de produtos e serviços inteiramente.

Em síntese, a literatura especializada tende a sublinhar as modificações nas formas de gestão provocadas por sua emergência, assumindo a direção da privatização, i.e. reduzindo o exercício de formas públicas em favor de formas privadas ou híbridas (Bartley, 2003, 2014; Clapp, 1998; Dashwood, 2013; Jackson & Rathert, 2017; Marques, 2016; Schiavi & Solomon, 2007; St-Laurent & Le Billon, 2015; Vogel, 2010). A despeito de seus diferentes matizes críticos ou normativos, interpreta-se a tendência à regulação privada de atividades industriais como um movimento expansivo e inclusivo de agentes econômicos e sociais (*multi-stakeholderism*, cf. Marques (2016)), que agrega organizações e instituições coletivas (trans) setoriais, fundações corporativas, ONGs, comunidades afetadas, populações tradicionais, etc.

Não obstante essa orientação privada, o referido movimento não desconsidera o Estado. Este é reconhecido por sua capacidade ímpar “de conformar o acesso ao mercado em larga escala e institucionalizar os direitos de cidadãos e firmas dentro de suas fronteiras” (Bartley, 2014, p. 96), bem como pela habilidade “de governar à distância e garantir a governabilidade do setor mineral ao delegar algumas de suas responsabilidades” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 592).

Parte dessa literatura (Dashwood, 2013; Marques, 2016; Vogel, 2010) enfatiza, ainda, uma passagem dos regimes de conformidade compulsória aos de cumprimento voluntário, exemplificados pelos códigos de conduta ambiental voluntários como o ISO Série 14000 (Clapp, 1998), dando conta ainda de uma “imagem composta por ‘iniciativas voluntárias compulsórias’” (Schiavi & Solomon, 2007, p. 38) emergente. Entretanto, seu foco regulatório permanece pouco teorizado, abrangendo direitos difusos relacionados predominantemente ao ambiente, mas avançando igualmente sobre áreas como o trabalho (Bartley, 2003), direitos humanos e culturais (Haalboom, 2012) e gênero (Keenan, Kemp, & Ramsay, 2016).

No que concerne às escalas de regulação privada, este parece ser um debate ainda pouco desenvolvido. Enquanto Marques (2016, p. 619) percebe uma “mudança no foco para iniciativas mais gerais”, de modo que a “‘governança colaborativa’ e o ‘escalonamento’ se tornem parte do pensamento e discursos dominantes” na indústria extrativa mineral canadense; e Clapp (1998) vê a consolidação de padrões de gestão ambientais como uma mudança-chave nas condições de competição no “mercado global” e base da formação de um “regime internacional emergente”; outros autores condicionam o escalonamento ascendente da regulação a uma espécie de movimento ‘natural’ indutor da atividade econômica, considerando que “a estrutura e a escala global da produção desafiaram as capacidades existentes dos governos de regular a crescente divisão de atividades de negócios que ocorrem além de suas fronteiras” (Vogel, 2010, p. 73).

Mais importante, a diversidade dos mecanismos de regulação da atividade econômica merece atenção pormenorizada. Dessa perspectiva, códigos de conduta e padrões de gestão (Clapp, 1998); selos e certificações (Bartley, 2003, 2014); orientações e diretrizes coletivas, assim como programas de Responsabilidade Social Cor-

porativa (RSC) individuais (Bebbington, 2010; Dashwood, 2013; Haalboom, 2012; Marques, 2016); acordos (St-Laurent & Le Billon, 2015); e fundações & fundos (McElroy, 2012) têm se mostrado excepcionalmente relevantes.

Clapp (1998) discute a consolidação dos códigos de conduta e padrões de gestão empresariais e dos organismos privados de normatização – tomando como caso empírico a adesão ao padrão ISO 14000² – como um processo de emergência de um regime de regulação híbrido, ainda que “dominado pelos interesses privados setoriais, particularmente aqueles dos países industrializados”, e que impulsiona sua incorporação “por padrões nacionais, regulação governamental e políticas intergovernamentais” (Clapp, 1998, p. 304), com efeitos deletérios sobre os sistemas nacionais de regulação ambiental. Vistos como formas de regulação “menos intrusivas” (Clapp, 1998, p. 300), códigos e padrões vêm se tornando decisivos como condição de acesso a fontes externas de capital e como base da reconfiguração da competição intrasectorial.

De modo similar, Bartley (2003) discute a emergência de selos e certificações de desempenho socioambiental baseados na acreditação de organismos independentes a partir da convergência de um movimento de contestação social às indústrias de vestuário e madeireira e de um “contexto institucional neoliberal que encoraja Estados e ONGs a criar associações regulatórias privadas”, em detrimento das formas de “regulação governamental e intergovernamental” (Bartley, 2003, pp. 456-457). A emergência de associações privadas, sem

² Sendo a Vale S.A. a primeira corporação transnacional (CTN) na mineração a atingir este padrão (Enríquez & Drummond, 2007) e a Samarco S.A. a “primeira empresa de minério de ferro do mundo a receber a certificação ISO 14001 para todas as etapas do processo produtivo” (Dias, 2015), considera-se relevante compreender a atuação dessas corporações como pioneiros ambientais em função das mudanças no regime de competição, como sugere Clapp (1998). Acerca da obtenção do padrão ISO 14001 pela Vale, ver ainda Tubino, Devlin, e Yap (2011).

fins lucrativos e compostas por empresas e ONGs, como a Forest Stewardship Council (FSC) e a Fair Labor Association (FLA), por exemplo, só pode ser entendida a partir da “competição entre grupos de soluções alternativas e conflito entre atores” (Bartley, 2003, p. 437) em “um campo modelado por poder, interesses e por arranjos institucionais preexistentes” (Bartley, 2003, p. 438).

No âmbito da RSC, “uma variedade de estratégias unilaterais e colaborativas para responder à crise de reputação” (Dashwood, 2013, pp. 469-470) da indústria extrativa mineral nos anos 1990 teria entrado em cena. Pioneiros na adoção de programas corporativos de RSC como a Noranda (atualmente Glencore Xstrata) e a Placer Dome (hoje Barrick Gold) teriam impulsionado a formação de arranjos e orientações coletivos, definidos ao nível de associações setoriais, como o International Council on Metals and Mining (ICMM). De importância crescente, essas formas coletivas apresentariam relação com a expansão global das operações das principais CTNs mineradoras e favoreceriam o desempenho socioambiental do setor.

Para Bebbington (2010, p. 106), entretanto, a expansão de programas corporativos de RSC e o crescimento do conflito social na indústria extrativa mineral peruana são correlatos, visto que tais “programas buscam deslegitimar o conflito como um meio válido de expressão de preocupações e um caminho legítimo para a mudança institucional”, estreitando o debate público e limitando a emergência de outras rotas potenciais de transformação – inclusive governamentais e intergovernamentais (ver também Bartley, 2003).

Por sua vez, Haalboom (2012) nota que, embora diretrizes colaborativas setoriais de RSC impliquem em formas específicas de submissão corporativa, é pouco provável que estas satisfaçam expectativas de elevação do desempenho socioambiental e reforcem a defesa de direitos de grupos afetados, como demonstra a posição assumida pelo ICMM em apoio ao não reconhecimento de direitos

internacionais das populações indígenas no Suriname por parte da BMS – subsidiária da BHP Billiton. Nesse sentido, a RSC deve ser vista como um contexto duplamente permissivo e restritivo, estando sujeita a dinâmicas de poder e tanto provendo “um mecanismo pelo qual comunidades locais e suas redes transnacionais podem pressionar CMNs [corporações multinacionais] a reconhecer direitos humanos, direitos que o Estado pode não reconhecer” (Haalboom, 2012, p. 969) quanto atualizando “envolvimentos superficiais com grupos marginalizados” resistentes “a qualquer tipo de mudança fundamental” (Haalboom, 2012, p. 977).

A análise da resposta setorial pioneira da indústria extrativa mineral canadense à sua crise reputacional não parece mais promissora. Marques (2016) analisa a disputa entre três formas de regulação do setor – estatal, privada transsetorial e privada descentralizada –, resolvida em favor da última, para questionar interpretações normativas dos papéis de associações setoriais e, principalmente, do Estado na elevação dos padrões operacionais da indústria extrativa mineral. Neste caso, “ao invés de promover a consolidação, o governo [canadense] implementou políticas que encorajam ativamente a fragmentação regulatória” (Marques, 2016, p. 9), em detrimento de prerrogativas legais relativas ao “poder de investigar operações em outros países e conformidade com as normas” (Marques, 2016, p. 7) e de formas de controle de tipo multi-stakeholder da IEM canadense.

Os chamados acordos privados para compensação e divisão de benefícios com vistas à obtenção de licença social para operar são analisados por St-Laurent e Le Billon (2015). Comuns em contextos multinacionais, Acordos de Impactos e Benefícios (AIB) ou Acordos de Desenvolvimento Comunitário (ADC) constituem contratos privados voluntários entre promotores de projetos extrativos e comunidades afetadas – aborígenes no caso canadense.

Acordos privados desse tipo, operando por delegação de responsabilidades a agentes não estatais, reduziriam o nível de conflito em torno dos recursos via deslocamento de formas políticas adversariais às consensuais, em favor de governos e firmas. Interpretados como um conjunto de técnicas e discursos modeladores da conduta de agentes individuais e coletivos, tais acordos se baseiam na “ausência seletiva” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591) e no distanciamento do Estado da arbitragem das relações mercado-sociedade.

Nesse sentido, acordos privados permitiriam “reconciliar a pressão para garantir práticas ambientalmente e socialmente ‘sustentáveis’ no setor mineral, enquanto mantendo o desenvolvimento econômico e competitividade” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591). Nesse sentido, o acesso e o controle aos recursos minerais seriam suportados sistematicamente pela redução regular da “autoridade do governo [...] pela delegação de poder às corporações (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 593).

Finalmente, a constituição de fundações corporativas³ na indústria extrativa mineral responde parcialmente “a demandas de ativistas, comunidades e investidores preocupados com os riscos sociais, reputação, licença social para operar e melhoria na distribuição dos benefícios das operações minerais” (McElroy, 2012, p. 242). Segundo a autora, “fundações são tipicamente específicas a um local ou uma região” (McElroy, 2012, p. 241), lidando diretamente com impactos e beneficiários geograficamente circunscritos, e preenchem a função de mediar a contestação em torno da “legitimidade dos programas de investimento social direto das corporações” (McElroy, 2012, p. 248).

Em sentido prático, as formas organizacionais relativamente independentes do investimento social corporativo – das quais as

³ A autora estima a existência de “41 fundações, fideicomissos e fundos vinculados a operações minerais em países em desenvolvimento” (McElroy, 2012).

fundações corporativas constituem um exemplo privilegiado –, incorporam estruturas de governança compostas ou mesmo lideradas por organizações da sociedade civil e permitem administrar de modo autônomo “finanças e programas de investimento social separadamente da gestão das minas individuais e das CMNs [corporações multinacionais] (McElroy, 2012, p. 249). Segundo a autora, são exatamente a “forma ‘externa’ das fundações corporativas” e a “independência percebida das fundações em relação à influência dos interesses corporativos” (McElroy, 2012, p. 249) que proporcionam uma modalidade específica de valor para as CTNs mineradoras, um tipo de “valor focado na forma” (McElroy, 2012, p. 241), e que “determina o grau pelo qual seu trabalho com programas de investimento social são vistos como legítimos” (McElroy, 2012, p. 249).

A despeito de sua diversidade, mecanismos regulatórios privados colocam em questão as formas habituais, centradas no Estado, de regulação da atividade econômica e, portanto, redefinem de maneira decisiva os limites entre as esferas analíticas da economia, da política e da sociedade. Nesse sentido, torna-se central refletir sobre seus aspectos comuns, capazes de provocar um deslocamento progressivo das formas e conteúdos de suas instituições-chave em sentido privado.

ASPECTOS GERAIS SOBRE A CAPACIDADE AMBIENTAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

O conceito de construção de capacidade teve origem nas propostas de organismos multilaterais, que promoviam a necessidade do desenvolvimento de capacidade institucional dos países periféricos que recebiam ajuda internacional (Kirchhoff, 2006). Nessa perspectiva, alguns trabalhos se propuseram a discutir até que ponto o debate precisaria ser adaptado para tratar das questões ambientais, propondo o conceito de desenvolvimento de capacidade para o meio

ambiente. A preocupação com a necessidade de um tipo específico de capacidade institucional para questões ambientais é justificada por Sagar (2000) com base no argumento de que problemas ambientais são multissetoriais, apresentam elevado grau de complexidade e incerteza, e geram impactos de longo prazo, cujas causas nem sempre são claramente definidas.

O conceito de capacidade ambiental complementar, assim, a perspectiva adotada pelos propositores da construção de capacidade, muito centrada nas habilidades das agências governamentais. Os propositores da capacidade ambiental argumentam que “a capacidade para proteção ambiental de um país não é e não pode ser limitada às suas políticas governamentais. De forma crescente, ela depende das forças sociais” (Jänicke, 2002, p. 2). Esta proposta parte do pressuposto de que “as capacidades material, institucional e socio-cultural de um país são mais relevantes para determinar o resultado de políticas ambientais do que a escolha dos instrumentos de política” (Jänicke, 1992, p. 47) e de que uma “proteção ambiental de sucesso é produto de um interação complexa de influências e não apenas de um único fator isolado, nem um instrumento preferido, nem um tipo de agente, nem mesmo de uma condição de contorno ou instituição” (Jänicke, 2002, p. 4).

Entre os trabalhos que abordaram a questão de capacidade ambiental no Brasil, a grande maioria indica consideráveis limitações institucionais e socioculturais.

No nível federal, Guimarães (1991) já argumentava que a gestão ambiental havia sido criada no âmbito da tecnocracia estatal e tinha como principal objetivo o crescimento econômico. De forma semelhante, Hochstetler (2002) listou como fatores inibidores da capacidade ambiental no Brasil a corrupção, a falta de recursos financeiros, constantes reestruturações das agências ambientais e baixa consciência ambiental. Ela propôs como razão de fundo para as

falhas das políticas ambientais a convivência de uma rica regulamentação ambiental com políticas e instituições criadas para promover o crescimento econômico. Em outro estudo, Milanez e Bührs (2009) identificaram que, por questões históricas e culturais, o setor ambiental encontra-se isolado dos centros de decisão na esfera federal.

Em âmbito subnacional, Kirchhoff (2006) associou a baixa capacidade de aplicação das políticas às disparidades regionais, que fazem com que os órgãos estaduais tenham recursos humanos e físicos em quantidade e qualidade diferenciada, bem como à falta de integração.

No caso específico de Minas Gerais, o órgão responsável pela “política ambiental” mineira é o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM), que tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, sendo responsável pelo licenciamento ambiental. O COPAM integra a estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), que tem como órgãos executivos, a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF). A partir de 2006, houve um processo de regionalização da SEMAD e do COPAM em Unidades Regionais Colegiadas (URCs), sendo estas apoiadas, técnica e administrativamente, por suas respectivas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAMs). As URCs são, assim como o COPAM, órgãos deliberativos e normativos, porém atuando regionalmente no licenciamento ambiental (G. S. S. C. Rodrigues, 2010).

Carneiro (2005) identificou que a participação dos conselheiros do COPAM está condicionada a formas de “capital” social, cultural e específica (processual), que legitimam uma participação oligarquizada nas decisões ambientais, restringindo a atuação de representantes

de camadas populares. De forma semelhante, Milanez e Oliveira (2015) apontaram uma apropriação dos órgãos ambientais por uma elite associada ao governo e ao setor empresarial.

No caso específico da Samarco, pode ser identificada uma atuação insuficiente de controle dos órgãos ambientais. Além disso, os baixos valores relativos às punições impostas à empresa não chegaram a servir de estímulo para mudança de suas práticas e, mesmo assim, ainda havia uma grande relutância da empresa a pagar as multas aplicadas. Entre 1996 e 2015 (antes do rompimento da barragem), a Samarco acumulou cerca de 18 autuações por motivos ambientais. Por exemplo, em 2002, a mineradora foi autuada por assorear o córrego dos Macacos por conta da erosão das vias internas, irregularidade recorrente, para a qual já havia sido assinalada necessidade de correção pela FEAM. Em 2004, a empresa foi autuada por operar a barragem do Santarém e a transportadora de correia de longa distância sem a devida renovação de licença de operação, sendo multada em R\$ 7,4 mil, posteriormente reduzida para R\$ 3,7 mil. Em 2005, a empresa foi novamente autuada após a constatação de águas com elevada turbidez nos extravasores de suas barragens e multada em R\$ 42,5 mil. Na mesma ocasião recebeu outra multa, no valor de R\$ 21,2 mil, por elevada emissão de particulados. Em janeiro do mesmo ano, a empresa foi multada por vazamento na barragem do Germano, embora a multa nunca tenha sido expedida; após cinco anos o crime prescreveu e o processo foi arquivado (FEAM, 2006).

Uma tática recorrente da mineradora frente às notificações é declarar-se inocente e recorrer jurídica e tecnicamente, em todos os processos. Assim, a empresa visa deslegitimar e invalidar a argumentação técnica dos funcionários do órgão ambiental, ou mesmo deslegitimar a atribuição do órgão em aplicar uma multa específica. Em caso de insucesso, trata de reduzir o valor das multas aplicadas ou

postergar ao máximo o processo, conseguindo mesmo aguardar até a prescrição do crime cometido, aproveitando-se assim da morosidade dos sistemas judiciário e administração pública.

A PRESENÇA DE UM ESTADO FRÁGIL: O LICENCIAMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO E O MONITORAMENTO DE BARRAGENS EM MG

O LICENCIAMENTO DA BARRAGEM DO FUNDÃO

Atualmente, os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores ou geradores de grandes impactos podem ser definidos, criticamente, como uma etapa processual que visa garantir a obtenção das licenças previstas na legislação por parte das empresas. As organizações políticas e econômicas envolvidas dificilmente consideram a possibilidade de não realização dos projetos, entendendo-os como dados e fundamentais ao desenvolvimento econômico. De fato, a influência significativa de firmas e corporações na esfera política e nas instituições decisórias, como conselhos, comitês, colegiados etc. faz com que, apenas em casos excepcionais, os processos sejam indeferidos. Em geral, a aprovação vem acompanhada de condicionantes que postergam os problemas identificados no licenciamento em curso e pressupõem que as medidas exigidas serão passíveis de mitigar, compensar e impedir os danos socioambientais causados (ETTERN & FASE, 2011).

O desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton (Mansur et al., 2016) ilustra como as práticas corporativas e as opções técnicas de mineradoras em operação no Brasil têm sido pouco orientadas pelas agências estatais encarregadas de sua regulação pública, seja por sua inépcia financeira, técnica e operacional, seja por sua (in)ação seletiva.

A barragem do Fundão é mais uma das infraestruturas necessárias para o funcionamento do complexo minerador da Samarco e tem que ser compreendida no contexto de expansão da exploração mineral por parte da firma durante os períodos de *boom* (2002-2011) e pós-*boom* das *commodities* (desde 2012). O período de cada etapa do licenciamento da barragem até o rompimento indica a estratégia da empresa frente à conjuntura do preço do minério de ferro.

A abertura do processo de licenciamento ambiental referente à barragem do Fundão se deu em 2005, com a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), analisado pela FEA. A apresentação do estudo ocorreu no início do processo de elevação do preço do minério de ferro e estava associada à estratégia de expansão da extração pela Samarco, com o projeto P3P. A barragem do Fundão era a mais nova das três barragens de rejeito na área de exploração da Samarco em Mariana. Tratava-se de uma barragem relativamente nova e o projeto previa um total aproximado de 79 milhões m³ de lamas (rejeito argiloso) e de 32 milhões m³ para disposição de rejeitos arenosos (Brandt Meio Ambiente Ltda., 2005).

Em 2007, as licenças prévias e de instalação foram concedidas. No ano seguinte, o preço do minério de ferro alcançava o primeiro pico, simultaneamente à concessão da licença de operação, liberando o funcionamento da infraestrutura e possibilitando a expansão de economias de escala. Em 2011, ano de novo pico de preço após a crise de 2008, a mineradora entrou com pedido de renovação da licença de operação, que foi imediatamente concedida com validade até 2013. A licença estava associada a novos projetos de expansão.

Em 2012 e 2013, novos estudos apresentados ao órgão ambiental mineiro alegavam a saturação precoce da barragem do Fundão (SETE, 2013). Com intuito de elevar ainda mais a escala de produção, em 2012, a Samarco apresentou um novo EIA visando promover a

otimização da barragem do Fundão. Um novo EIA-RIMA foi apresentado em 2013 com vistas ao alteamento e à unificação entre as barragens do Germano e do Fundão, formando uma megabarragem.

Deste modo, a empresa buscava consolidar a expansão da área de deposição de rejeito com a união e o aumento da vida útil de duas barragens contíguas, indicativo já apontado no EIA-RIMA de 2005, porém sem qualquer análise naquele período. Ambos os projetos apresentados possibilitariam a ampliação do volume extraído, sendo mais baratos, rápidos e eficientes (pois aproveitavam a estrutura existente e o sistema de tratamento e recirculação de água em funcionamento) que a construção de uma nova barragem em outro vale próximo, apesar de potencialmente mais perigosos e destruidores. Esta orientação estratégica voltada à redução de custos de implantação, independentemente dos riscos associados, condiz com o início da retração dos preços na fase pós-*boom*.

Também em 2013, a firma solicitou a renovação da licença de operação do Fundão, que não havia sido aprovada até o dia do rompimento da barragem. Em 2014, foram emitidas conjuntamente as licenças prévia e de instalação para o projeto de otimização da barragem e, em junho de 2015, as mesmas licenças também foram emitidas simultaneamente para o alteamento e unificação das barragens do Germano e do Fundão. Podemos inferir, assim, que as intervenções que estavam sendo realizadas na barragem de Fundão no momento do desastre possivelmente remetem a um ou a ambos os projetos com licença de instalação válida. O contexto de queda do preço das *commodities*, que se iniciou a partir de 2011, pressupõe uma estratégia empresarial de redução dos custos operacionais e de investimentos, o que pode afetar a segurança e a qualidade das obras.

Ao todo, somente considerando a barragem do Fundão, foram três diferentes EIA-RIMAs apresentados ao órgão ambiental, disponibilizados à sociedade e submetidos às audiências públicas. Esse

tipo de abordagem do licenciamento configura uma tática de fragmentação do processo de licenciamento, orientada ao subdimensionamento dos impactos e do número de atingidos, compreendendo-os separadamente e como especificidades de cada projeto ou obra. Deste modo, igualmente fragmenta-se o debate com a sociedade em diferentes e inúmeras audiências e produz-se um excesso de informações difusas e inarticuladas, separadas em diferentes órgãos ambientais e instâncias de poder político.

Uma das exigências da legislação ambiental brasileira é a apresentação e avaliação de alternativas locais do projeto quando da realização do EIA. As alternativas propostas no EIA da barragem do Fundão comparavam o vale do córrego Fundão com os vales dos córregos Natividade e Brumado (este último já em vista de uma futura barragem de rejeito), todos próximos à extinta mina do Germano.

A barragem do Fundão era a única opção, dentre as três alternativas, que produziria impactos e efeito cumulativo diretos sobre as barragens do Germano (ao lado) e Santarém (a jusante), esta última onde se recuperava água para o processo de concentração. Além disso, as outras duas alternativas a Fundão se encontravam em microbacias diferentes, que não drenavam em convergência cumulativa em direção à comunidade de Bento Rodrigues. Ou seja, caso outra alternativa locacional fosse escolhida na época, a comunidade de Bento Rodrigues estaria menos ameaçada pelo rompimento das barragens da Samarco. Se a barragem tivesse sido construída em qualquer um dos outros dois vales, possivelmente os impactos e as perdas causadas pelo rompimento teriam sido evitados ou seriam menores. Entre os fatores considerados desfavoráveis às opções no vale da Natividade ou do Brumado, estavam a existência de vegetação mais preservada e potencial arqueológico. Entretanto, em momento algum o EIA considera o risco do impacto cumulativo ou a distância

até Bento Rodrigues como um elemento contrário ao córrego do Fundão (Brandt Meio Ambiente Ltda., 2005).

Da mesma forma, a legislação ambiental ainda determina que os EIAs considerem o uso de alternativas tecnológicas e justifiquem a opção definida. O EIA da barragem, porém, não apresentou nenhuma outra opção tecnológica para o destino do rejeito do minério de ferro. Alternativas como a disposição de rejeitos sem barragem (deposição em cavas exauridas; espessamento da lama em pasta; empilhamento por secagem; métodos de filtragem geotêxtil ou por pressão e vácuo, dentre outros) não foram apontadas como tecnologias possíveis, mesmo que para julgá-las caras e inviáveis em grande escala. O estudo se limitou a comparar dois métodos construtivos diferentes de barragens: um convencional, com maciço de terra, filtro vertical e tapete drenante; e outro com o barramento utilizando próprio rejeito e alteamento em etapas, técnica escolhida.

A Resolução 01/86 do Conama exige que se definam Áreas de Influência Direta (AID) – desmembradas no EIA do Fundão como Área Diretamente Afetada (ADA) e Área de Entorno (AE) – e Áreas de Influência Indireta (AII), que sofrerão impactos diretos e indiretos do empreendimento em licenciamento, respectivamente. As áreas atingidas devem considerar tanto os impactos reais, que ocorrerão independentemente das medidas mitigadoras e de controle ambiental; como os impactos potenciais, que podem ocorrer caso não sejam realizadas as medidas mitigadoras e de controle necessárias para impedi-los, como foi o caso do rompimento do Fundão, ou em situações fortuitas.

Para a análise dos impactos bióticos e físicos, a ADA se restringiu à área a ser ocupada pela barragem do Fundão; a Área de Entorno limitou-se à microbacia do córrego do Fundão, somando-se à barragem do Germano, apenas para os impactos físicos; e, por fim, a AII se restringiu à soma das duas anteriores, além da barragem do San-

tarém e da área de vegetação contígua a ela. Para os impactos sociais e econômicos, foi delimitada como ADA a área de construção da barragem, e como AE consideraram o povoado de Bento Rodrigues, “mais suscetível aos eventuais efeitos de alteração de qualidade de água da operação do empreendimento, ou do fornecimento de mão de obra para a etapa de obra” (Brandt Meio Ambiente Ltda., 2005, p. 74). Finalmente, como AII foram considerados os municípios de Ouro Preto e Mariana, “onde se dão sensivelmente as repercussões socioeconômicas do empreendimento” (Brandt Meio Ambiente Ltda., 2005, p. 74).

A restrita delimitação das áreas de influência estipuladas pelo EIA para a barragem do Fundão demonstra que os analistas que elaboraram o estudo não consideraram como possibilidade o rompimento da barragem ou o extravasamento do rejeito em grande quantidade. O único impacto ambiental previsto sobre a sociedade, na fase de operação do empreendimento, foi o aumento da geração de empregos e na renda regional, considerado positivo (Brandt Meio Ambiente Ltda., 2005). O EIA de alteamento da barragem do Fundão e da unificação com Germano restringe as áreas de influência direta aos mesmos recortes propostos em 2005 e não considera a possibilidade do rompimento e os impactos decorrentes disso em nenhuma fase do empreendimento (SETE, 2013).

Dessa forma, os EIAs têm se mostrado instrumentos insuficientes para caracterizar de fato, todos os potenciais impactos ambientais de grandes projetos em geral e dos projetos de extração mineral em particular. Em parte, esses estudos tendem a minimizar os impactos negativos; isso pode ser atribuído ao fato das mineradoras escolherem e contratarem as firmas de consultoria que realizam tais estudos, criando clara situação de conflito de interesses. Essa situação torna-se ainda mais crítica quando se leva em consideração a ritualização do processo de licenciamento ambiental (Bronz, 2015), tendendo a

reforçar assimetrias estruturais entre os agentes, restringir as formas abertas de desafio e a favorecer a manutenção da ordem, i.e., a implementação do projeto.

As deficiências, desinformações e descumprimentos ambientais, presentes nas diversas fases dos licenciamentos (prévia, instalação, operação e fechamento), são contornados por meio do subterfúgio das condicionantes, que acabam por flexibilizar esse processo. Essas medidas definidas pelos órgãos ou conselhos ambientais objetivam demandar da empresa melhorias e aprofundamentos de estudos e o cumprimento de ações planejadas ou que visam ao aperfeiçoamento ambiental dos projetos em curso. Por outro lado, o uso de condicionantes permite acelerar o processo de licenciamento, pois permitem a pronta concessão das licenças, determinando novos prazos para o cumprimento de exigências novas ou reincidentes. Em muitos casos, as respostas às condicionantes apenas cumprem mais uma etapa processual, sem necessariamente solucioná-las.

O MONITORAMENTO DE BARRAGENS EM MINAS GERAIS

A FEAM é o órgão responsável pela publicação do Inventário de Barragens do Estado de Minas Gerais. No caso das barragens de rejeitos de mineração, a fiscalização ocorre de maneira complementar ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), órgão federal responsável pela fiscalização da implantação dos Planos de Segurança das barragens de mineração.

O inventário lista barragens de empreendimentos minerais ou industriais construídas para a contenção de resíduos e rejeitos ou para o armazenamento de água. Para a realização desse inventário, a FEAM leva em consideração principalmente os dados fornecidos pelas firmas, que são complementados, em alguns casos, com auditorias *in loco*.

Os resultados das auditorias definem três condições para as barragens. Existem aquelas em que o auditor “garante que as mesmas estão estáveis tanto do ponto de vista da estabilidade física do maciço quanto da estabilidade hidráulica” (FEAM, 2014a, p. 29). Ao mesmo tempo, há aquelas em que “não há conclusão sobre a viabilidade” porque o auditor não teve acesso às informações necessárias para verificar a segurança da barragem em questão. Por fim, existem ainda aquelas em que a estabilidade não está garantida, ou seja, o auditor teve acesso a dados técnicos e não garante que a barragem esteja segura.

Na lista de 2014 (FEAM, 2014b), as três barragens da Samarco em Mariana (Fundão, Germano e Santarém) tiveram sua estabilidade garantida pelo auditor. E ainda, quase quatro meses antes do rompimento, a própria barragem do Fundão teve sua estabilidade garantida pelo engenheiro da empresa VogBR em auditoria contratada pela Samarco (Bertoni & Marques, 2016). A mesma condição de estabilidade foi atribuída à barragem da Herculano Mineração em 2013, que se rompeu, em 2014, e provocou três mortes em Itabirito, Minas Gerais.

Dessa forma, o sistema implantado para monitoramento de barragens em Minas Gerais não garante a efetiva segurança das barragens. Assim como no caso do licenciamento ambiental, isso pode ser atribuído ao conflito de interesses associado à escolha das empresas que realizam as avaliações.

Entretanto, nos poucos casos em que os pareceres elaborados pelas empresas de auditoria não garantem a estabilidade das barragens, os órgãos de controle ambiental parecem apresentar condições escassas, técnicas ou políticas, e ou mesmo baixa propensão de interferir na operação de tais barragens. Assim, há barragens que permanecem sem garantia de estabilidade por repetidos anos. Considerando apenas aquelas com elevado dano ambiental potencial, uma análise do período entre 2011 e 2015 indica a existência de

sete estruturas que foram consideradas não estáveis por dois anos (pertencentes à MMX Sudeste, Namisa/CSN e Vale S.A.), três por três anos (MMX Sudeste e Vale S.A) e uma por quatro anos (Vale S.A.) (FEAM, 2012, 2013, 2014b, 2015).

Essa realidade demonstra a fragilidade tanto da legislação, permissiva à operação de barragens sem estabilidade atestada e reincentes; quanto do sistema de monitoramento de barragens no estado de Minas Gerais; além da limitada capacidade do governo estadual de garantir que as empresas cumpram exigências referentes à segurança das barragens.

AUSÊNCIA DO ESTADO? A CONSTITUIÇÃO DA FUNDAÇÃO RENOVA CONSIDERAÇÕES SOBRE O 'AJUSTAMENTO DAS CONDUTAS' DE FIRMAS E ESTADO

Dentro do contexto das relações entre a Samarco, as corporações transnacionais Vale e BHP Billiton que a controlam, e o Estado, um novo evento, em março de 2016, representou um 'salto' do paradigma da regulação fraca para a autorregulação. Por meio de “Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta” (TTAC) assinado entre as empresas, os governos estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo e o Governo Federal, foi criada a Fundação Renova, uma organização privada responsável pela recuperação, mitigação e compensação dos impactos socioeconômicos e socioambientais do rompimento da barragem do Fundão (União et al., 2016)⁴.

⁴ A assinatura foi homologada em maio de 2016, embora tenha sido suspensa pelo Supremo Tribunal de Justiça em agosto do mesmo ano (Diniz, 2016). Em janeiro de 2017, o Ministério Público Federal assinou um Termo de Ajustamento Preliminar (TAP) que visava rever as condições do TTAC original (MPF, 2017). Porém, como esse TAP previa o monitoramento das ações da Fundação por empresas privadas que eram prestadoras de serviço da Vale e da Samarco, ele voltou a ser contestado pelas comunidades atingidas e por movimentos sociais.

Em linhas gerais, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) consiste em um instrumento orientado à solução extrajudicial de conflitos (G. A. Rodrigues, 2004) proposta por órgãos públicos com um violador ou potencial violador de um direito transindividual. Este dispositivo deve conter diversas exigências a serem cumpridas pelo compromissado, como: reparação de danos a direitos transindividuais; adequação da conduta às exigências legais ou normativas e compensação e/ou indenização por danos que não possam ser recuperados. A justificativa usualmente evocada para a propositura de um TAC na área ambiental é o caráter de urgência ante um desastre ecológico, uma vez que a morosidade dos processos judiciais pode causar o agravamento das consequências do dano ambiental, dificultando sua reparação. Daí explica-se o porquê dos órgãos legitimados a celebrar TACs priorizarem a busca pela proteção do bem ambiental, e não a culpabilidade do causador do dano (Viégas, Pinto, & Garzon, 2014).

O TTAC coloca-se em consonância com esta perspectiva, 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” (União et al., 2016, p. 3). Todavia, 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. Conforme discutido anteriormente, o poder público não apresenta capacidade técnica, nem política de realizar tal controle. Quanto aos grupos sociais, o TTAC define uma estrutura para a Fundação Renova que torna a participação dos atingidos meramente figurativa.

Assim, o TTAC possuía falhas em sua elaboração e concepção, que indicavam que ele seria incapaz de produzir a pretendida remediação e compensação dos impactos decorrentes do desastre. Em seguida, avaliaremos alguns desses pontos.

A literatura sobre políticas ambientais possui uma base consolidada de avaliação sobre acordos entre empresas e governos. Apesar de grande parte dela estar voltada para acordos que envolvem diferentes empresas de um mesmo setor, alguns de seus elementos são válidos para analisar o TTAC feito pelo governo com a Samarco. Estes elementos se referem, principalmente, a questões relativas à participação e controle social e aos sistemas de monitoramento e controle.

Com relação à participação social, a EEA (1997) argumenta que a implementação dos acordos é mais efetiva quando partes independentes estão envolvidas no desenho e implementação dos acordos. De forma semelhante, Bizer e Jülich (1999) mencionam a necessidade do envolvimento das partes legítimas e relevantes tanto durante a negociação, quanto na implementação dos acordos. Os autores ainda propõem a necessidade do acesso público aos resultados de monitoramento e verificação dos resultados. Cunningham e Clinch (2004) defendem que o envolvimento público é um dos aspectos centrais na definição de acordos, mencionando explicitamente a necessidade de mecanismos de supervisão participativa, que envolvam tanto a mídia quanto as ONGs. Da mesma forma, um relatório elaborado pela OECD (2003) menciona que o envolvimento das ONGs aumenta a chance de que as metas propostas sejam alcançadas na prática.

Outro elemento comumente mencionado diz respeito aos sistemas de monitoramento, controle e divulgação de resultados. De forma geral, tais sistemas devem ser claros e confiáveis (EEA, 1997). Além disso, a evolução dos resultados dos acordos deve ser divulgada periodicamente de forma detalhada (Bizer & Jülich, 1999; Cunningham & Clinch, 2004).

Além dessas questões, a literatura ainda menciona a capacidade institucional das agências reguladoras como um fator importante (Cunningham & Clinch, 2004). Ademais, existem

críticas a acordos onde as empresas assumem todas as responsabilidades, uma vez que tais acordos tendem a ser menos eficazes (Bizer & Jülich, 1999). Apesar dessas questões pontuadas na literatura, muitas dessas limitações são identificáveis no TTAC. Tais características sugerem uma limitada capacidade técnica dos formuladores do TTAC, ou um baixo compromisso com a realização dos objetivos propostos.

DISTRIBUIÇÃO DOS PAPEIS ESTATAIS E EMPRESARIAIS E 'EXCLUSÃO' DA SOCIEDADE

O TTAC foi assinado entre duas partes. De um lado, a União, juntamente com os governos estaduais de Minas Gerais e do Espírito Santo (todos representados por diferentes instituições e autarquias). Do outro lado, a Samarco, a Vale e a BHP Billiton.

O primeiro aspecto que chamou a atenção foi a ausência de representantes das populações atingidas, que não tiveram oportunidade de participar na discussão do TTAC, muito menos influenciar na definição dos termos em que ele se daria (Medeiros, 2016). G. A. Rodrigues (2004, p. 85) afirma que “o processo de tomada de decisões na celebração do termo de ajustamento de conduta deve ser um processo o mais participativo possível. Portanto, o ideal é propiciar mecanismos de participação na decisão do órgão legitimado na celebração do compromisso”. Apesar disso, não existem garantias legais de participação social na propositura de um termo como esse. A legislação restringe aos órgãos públicos a sua propositura, negligenciando o envolvimento dos grupos diretamente atingidos pelos danos ambientais. Assim, a incorporação da sociedade civil no processo de celebração do TTAC dependeria da iniciativa dos órgãos públicos que o propuseram, seja por meio da inclusão, como partícipes, seja oferecendo condições para uma

participação indireta, através da realização de audiências públicas, por exemplo (Viégas et al., 2014).

Assim, a ausência dos atingidos na elaboração do TTAC seria fruto de uma decisão do poder público de mantê-los apartados do processo. A avaliação da forma como o TTAC foi proposto sugere que os órgãos públicos compartilham a ideia de que a busca pela garantia e defesa dos direitos e interesses transindividuais constitui uma questão técnica, atribuindo e restringindo o poder decisório à Fundação Renova, aos órgãos ambientais, a especialistas contratados e à burocracia estatal.

Ao adotar estratégias e metodologias pouco participativas, os partícipes limitaram ou impediram a participação dos agentes sociais no processo de tomada de decisões; exatamente o que é recomendado pela literatura especializada, como debatido acima. Ainda, a ausência de garantias de transparência sobre a elaboração das cláusulas impossibilitou qualquer esforço no sentido do exercício de controle social sobre seus resultados.

Neste TTAC também é relevante a ausência do Ministério Público Federal (MPF) e dos Ministérios Públicos dos estados de Minas Gerais (MPMG) e do Espírito Santo (MPES). Na verdade, o TTAC parece tomar medidas para minar atuações futuras do Ministério Público. Em seu CONSIDERANDO 20, o documento definiu que “as partes [...] pretendem colocar fim a esta ACP [nº 0069758-61.2015.4.01.3400] e a outras ações, com objeto contido ou conexo a esta ACP, em curso, ou que venham a ser propostas por quaisquer agentes legitimados”. Ainda, no CONSIDERANDO 22, estabeleceu-se que “os COMPROMETIMENTES [ou seja, as instituições públicas signatárias do TTAC] manifestar-se-ão nos autos das ações judiciais listadas no ANEXO e demais ações coletivas que venham a ser propostas relativas ao EVENTO [...] para fazer prevalecer as cláusulas e obrigações presentes neste ACORDO” (União et al.,

2016, p. 6). Assim, não apenas os órgãos de governo se propunham a “colocar fim” a ações contra a empresa, como ainda se prontificavam a se manifestar em ações judiciais, defendendo o TTAC frente a qualquer nova reivindicação, seja de populações atingidas, seja do Ministério Público. Essas definições explicitavam a posição dos órgãos públicos signatários, uma vez que os colocavam contrários ao interesse difuso e coletivo e em defesa dos interesses e decisões dos agentes privados.

No que respeita à natureza da organização criada, em sua Cláusula 01, o TTAC definiu uma “fundação de direito privado, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, a ser instituída pela SAMARCO e pelas ACIONISTAS com o objetivo de elaborar e executar todas as medidas previstas pelos PROGRAMAS SOCIOAMBIENTAIS e PROGRAMAS SOCIOECONÔMICOS” (União et al., 2016, p. 7). A Fundação Renova, assim, seria a responsável por todas as ações de recuperação, remediação e compensação associadas ao rompimento da barragem.

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. O Comitê seria formado por dois representantes do Ministério do Meio Ambiente, outros dois do Governo Federal (relacionados aos programas socioeconômicos), quatro representantes estaduais – dois de Minas Gerais e dois do Espírito Santo, dois dos municípios mineiros e um dos municípios capixabas afetados e um representante do Comitê da Bacia do Rio Doce, vinculado ao poder público (União et al., 2016, p. 108).

A exclusividade de órgãos do Poder Executivo representa um risco para as atividades de monitoramento. Conforme discutido anteriormente, os órgãos ambientais não se mostram capazes de ga-

rantir uma avaliação efetiva do cumprimento dos objetivos, devido à sua baixa capacidade ambiental.

O TTAC também definiu que as ações desenvolvidas pela Fundação seriam “sujeitas à auditoria externa independente”, a ser realizada por empresa contratada pela Fundação (União et al., 2016, p. 92). Com relação às empresas contratadas, o TTAC chegou a definir que a auditoria deveria “ser realizada por empresa de consultoria dentre as 4 (quatro) maiores empresas do ramo em atuação no território nacional, a saber: Ernest & Young (EY); KPMG; Deloitte; ou PricewaterhouseCoopers (PwC)” (ibid.). Conforme debatido na seção anterior, a escolha e remuneração dos auditores pelas empresas auditadas criaria uma situação de considerável conflito de interesses. Tal prática também já foi amplamente questionada na literatura especializada.

Por exemplo, Bazerman, Morgan, e Loewenstein (1997, p. 90) argumentam que “sob os arranjos institucionais atuais, é psicologicamente impossível para os auditores manterem sua objetividade e casos de falha de auditoria são inevitáveis, mesmo com os auditores mais honestos”.

Em outro trabalho, Boyd (2004) analisou o processo de concentração global do setor de auditoria que culminou com a formação das *Big Four*, exatamente as empresas indicadas pelo TTAC. Segundo o autor, à medida que as empresas foram se globalizando e se consolidando, os serviços de consultoria foram se tornando cada vez mais importantes nas suas receitas, o que mudou consideravelmente a relação entre elas e as suas contratantes. O autor cita como exemplo, um documento da PricewaterhouseCoopers Canada, onde é posto que “nós seremos uma verdadeira firma de destaque, quando nossos clientes pensarem em nós como uma firma de serviços profissionais e não uma firma de contabilidade. Nós queremos que eles pensem em nós sempre como sendo capazes de oferecer a assistência que necessitam em questões que eles enfrentem em qualquer negócio

ou setor” (Boyd, 2004, p. 384). Dessa forma, o autor sugere que as empresas de consultoria vêm se tornando cada vez mais parceiras de suas contratantes do que efetivamente “cães de guarda”. Tal processo, de certa forma, reduziria o grau de independência em suas atividades de auditoria e nas avaliações da atuação de suas contratantes.

Ainda, um artigo publicado na *The Economist* (2014) focava no desempenho das *Big Four*. Ele não apenas mencionava casos de fraudes nos quais algumas dessas empresas estiveram envolvidas, como ainda argumentava que “companhias tendem a selecionar auditores que lhes ofereçam uma opinião direta, o mais barato e rápido possível”. Portanto, seguindo esse raciocínio, poderia se concluir que deixar que as empresas escolham seus auditores tende a gerar conflitos de interesse, que seriam minimizados se essa escolha fosse feita de outra forma.

Por fim, o TTAC ainda estabeleceu a criação de um Painel Consultivo de Especialistas, integrado por três pessoas, sendo a primeira indicada pela Fundação Renova, a segunda pelo Comitê Interfederativo e a terceira em acordo pelos dois. Esse painel deveria “fornecer opiniões técnicas não-vinculantes para as partes, com o objetivo de auxiliar na busca de soluções para divergências” (União et al., 2016, p. 112). A definição de um papel “não-vinculante” às opiniões já indica o baixo poder desses especialistas.

Dessa forma, o TTAC excluiu das atividades de monitoramento e controle tanto o Ministério Público, quanto os atingidos. De forma geral, pode-se afirmar que, ao centralizar essa atividade em empresas de auditoria, o TTAC não apenas reproduziu o modelo de política ambiental que permitiu o rompimento da barragem, como ainda aprofundou o modelo de autorregulação ambiental, apesar de todas as limitações inerentes à sua aplicação em países de baixa capacidade institucional, como o Brasil.

Um dos aspectos mais criticados dentre os movimentos sociais em relação ao TTAC foi referente à metodologia para definição de

peças atingidas. O documento não apenas dá à Fundação Renova o poder de arbitrar quem seriam as pessoas afetadas, como ainda cria uma série de restrições e exigências para que as pessoas possam ser reconhecidas como atingidas e, conseqüentemente, indenizadas.

Em primeiro lugar, o TTAC transfere à Fundação o poder de estabelecer quais pessoas serão consideradas impactadas, uma vez que lhe caberá definir a elegibilidade e os parâmetros de indenização aos atingidos.

CLÁUSULA 34: A FUNDAÇÃO elaborará os parâmetros de indenização considerando as condições socioeconômicas dos IMPACTADOS na SITUAÇÃO ANTERIOR, bem como os princípios gerais da lei brasileira e os parâmetros existentes na jurisprudência brasileira.

[...]

PARÁGRAFO SEGUNDO. A determinação da elegibilidade dos IMPACTADOS para o PROGRAMA DE NEGOCIAÇÃO COORDENADA e dos parâmetros de indenização a serem estabelecidos no âmbito do mesmo, será proposta pela FUNDAÇÃO e submetida à validação do COMITÊ INTERFEDERATIVO (União et al., 2016, p. 36).

Em segundo lugar, o TTAC faz uma série de exigências burocráticas difíceis de serem atendidas por pessoas que tiveram suas vidas destruídas por uma ‘onda de lama’. Assim, para conseguir ser cadastrados, os atingidos seriam obrigados a apresentar documentos que comprovassem seus dados pessoais, renda familiar e os prejuízos sofridos. Apenas em “casos excepcionais” a Fundação poderia aceitar outras formas de comprovação (União et al., 2016, p. 32).

Outro elemento que caracteriza a decisão do Estado em se ausentar seletivamente do processo diz respeito ao seu acompanhamento. Em sua Cláusula 10, o TTAC define que devem “ser previstos

mecanismos que assegurem uma negociação justa, rápida, simples e transparente, a qual poderá ser acompanhada pelo PODER PÚBLICO” (União et al., 2016, p. 27). Portanto, o documento indica que a negociação se dará diretamente entre a Fundação Renova e as pessoas atingidas, em esfera individual, sem garantias da mediação de agentes públicos. 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, muitos vivendo em casas alugadas pela Samarco e ainda sobrevivendo por meio de ajuda financeira paga pela firma.

Tais exemplos, longe de excepcionais, evidenciam os mecanismos sociopolíticos de um arranjo institucional que atribui papéis seletivos às empresas envolvidas no desastre e às diversas organizações estatais implicadas na gestão de seus impactos, enquanto negligencia as demandas e reivindicações dos grupos atingidos. Mais importante, o dispositivo do TTAC e a ‘solução’ institucional inovadora representada pela Fundação Renova apontam para a emergência de um padrão de autorregulação ambiental da indústria extrativa mineral no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, utilizamos o caso do rompimento da barragem do Fundão para descrever indícios de uma eventual mudança na trajetória da política de regulação ambiental no Brasil; com a migração de um modelo baseado na regulação fraca para a autorregulação. Assim, enquanto o licenciamento ambiental e o monitoramento de barragens de rejeito de mineração possuíam controle estatal frágil, de tipo formal, o acompanhamento e auditoria das ações de recuperação e compensação ambiental resultantes do desastre foram

transferidos para uma fundação privada e a empresas de consultoria por ela contratadas. Tal mudança não é uma particularidade do Brasil, mas acompanha as tendências globais vinculadas ao avanço e aprofundamento do neoliberalismo.

Essa transição, entretanto, não é linear e imediata. Extrapolando do exemplo da barragem do Fundão para mudanças na legislação ambiental, vemos movimentos que tentam consolidar ambos os modelos.

Assim, em 2016, foi aprovada a lei 21972/2016, alterando o funcionamento do Sistema Estadual de Meio Ambiente e de autoria do governador Fernando Pimentel (PT/MG). Esta nova norma não apenas restringia o tempo de avaliação dos EIAs pelos órgãos ambientais (art. 21), como ainda permitia que o licenciamento de projetos fosse debatido e aprovado sem a devida análise pelos órgãos técnicos competentes (art. 23). Além disso, a lei criava a classe de “projetos prioritários” (cuja relevância seria definida de forma discricionária), que não seriam mais avaliados pelos órgãos técnicos, mas sim por uma estrutura complementar da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (art. 5º, 24 e 25).

Ao mesmo tempo, em março de 2016, foi encaminhado para apreciação no plenário do Senado Federal o Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 (PLS 654/2015) de autoria do senador Blairo Maggi (PP/MT), que criava o “licenciamento ambiental especial de empreendimentos de infraestrutura estratégicos”. Com uma redação muito próxima à lei de Minas Gerais, este PLS limitava o tempo disponível para a avaliação pelos órgãos ambientais e estabelecia que “o descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial” (art. 5º, § 3º).

Assim, a redução dos prazos de avaliação, bem como a substituição de análises técnicas por avaliações políticas *ad hoc*, tendem a fortalecer o modelo de regulação fraca.

Por outro lado, em abril de 2016, foi aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2012 (PEC 65/2012). Ela propõe a inclusão do seguinte artigo na Constituição Federal: “A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”. Se aprovada, esta PEC tornaria desnecessária a avaliação dos estudos de impacto ambiental, uma vez que a simples apresentação de um estudo prévio garantiria a autorização, numa clara guinada ao modelo de autorregulação.

Tal diagnóstico, entretanto, leva em consideração que o sistema ambiental nacional nunca se completou efetivamente. Desde a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), nos anos 1970, conforme apontado por Guimarães (1991, p. 192), os órgãos ambientais eram colocados “em um ponto onde o ônibus do poder não para”. De forma semelhante, conforme diagnosticado por Ames e Keck (1997), o Brasil sempre foi dominado por um *ethos* de apropriação dos recursos naturais e, desde os anos 1970, por um permanente viés contra políticas que buscassem regular o crescimento econômico.

Nesse sentido, ainda que um suposto “contínuo que varia da lei ‘forte’ em um extremo e a lei ‘fraca’, ou RSC no outro” (Marques, 2016, p. 2) se manifeste efetivamente como deslocamento da regulação fraca à autorregulação, parece ser necessário ampliar o enquadramento.

Levando em consideração o “jogo de três termos” entre acumulação, crítica e justificação tal como proposto por Boltanski e Chiapello (2009) como definidor do capitalismo, o ponto crítico dessa transição deixa de ser o seu resultado – nesse caso, a emergência de formas privadas e/ou híbridas de regulação – e passa a residir propriamente em seu movimento. Nesse sentido, é o processo através do qual as

formas organizacionais da regulação assumem formas fraca e/ou privada como características dominantes que constitui seu núcleo. Dessa forma, a modificação contínua dos critérios de eficiência da regulação seria tão ou mais importante que sua organização específica.

É nesses termos que St-Laurent e Le Billon (2015) recuperam a reflexão foucaultiana acerca da capacidade do neoliberalismo de redefinir em bases contínuas os limites da ação estatal e de seus efeitos difusos sobre as condutas. De modo mais amplo, insiste-se na capacidade do neoliberalismo em reconfigurar incessantemente as relações entre Estado, mercado (Block & Evans, 2005) e sociedade civil, redefinindo em igual medida as formas e conteúdos da ação social de tipo econômico.

Ampliando essa reflexão, defende-se que dispositivos ou mecanismos privados e/ou híbridos de regulação, dentre os quais se destaca a emergência da Fundação Renova, vêm operando continuamente como “tecnologias de governo” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 592). Tais mecanismos dependem da participação ativa do Estado em sua formação e consolidação – ainda que como ‘fiduciário’, conferindo confiança pública às formas de regulação emergentes.

Dessa forma, como meios técnicos de influência sobre a conduta de agentes individuais e coletivos, divergimos que este conjunto de fenômenos seja visto em sua dimensão negativa – da retração do Estado à desconstrução de suas organizações e instituições. Ao contrário, ele é entendido a partir de suas propriedades normativas, formadoras de novos arranjos institucionais, especificamente como “reposicionamento” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591) das relações entre economia, política e sociedade.

Dentre outros papéis, aqueles relacionados ao controle do acesso a (e do comportamento em) mercados e à institucionalização de direitos (Bartley, 2014), que remetem diretamente àquelas esferas, são delegados e extinguidos, de modo progressivo, à medida que reconfigurados contratualmente como acordos. Diferentemente da inação,

a desconstrução progressiva das formas regulatórias governamentais – e a oposição sistemática a modalidades intergovernamentais – da relação mercado-sociedade enseja formas seletivas de ação e omissão estatais, mercantis e civis. Tais formas permitem um exercício mais difuso e assimétrico do poder e uma regulação ‘suave’ permanente da indústria extrativa mineral, orientada a antecipar e reorientar quaisquer riscos associados à sua expansão contínua.

Nesse sentido, as tecnologias de governo em questão se orientam predominantemente para formas privadas de controle da atividade econômica, impulsionando um processo progressivo de privatização – e autonomização dos agentes e da esfera econômica, em sentido polanyiano – da regulação. Não obstante, elas dependem de dinâmicas de poder difusas e do engajamento de agentes diversificados para realizar “o potencial de manter e (re)produzir o papel histórico do Estado como aliado” dos agentes econômicos, em geral, e “das empresas mineradoras no desenvolvimento do setor” (St-Laurent & Le Billon, 2015, p. 591), em particular. Como tais, são (e devem permanecer) social e politicamente construídas, conciliando as perspectivas da autonomização e do enraizamento de toda atividade econômica em relações sociais.

REFERÊNCIAS

- AMES, B., & KECK, M. E. (1997). The politics of sustainable development: environmental policy making in four Brazilian states. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39(4), 1-40.
- BARTLEY, T. (2003). Certifying forests and factories: states, social movements, and the rise of private regulation in the apparel and forest products fields. *Politics & Society*, 31(3), 433-464.
- BARTLEY, T. (2014). Transnational governance and the re-centered state: sustainability or legality? *Regulation & Governance*, 8(1), 93-109.

- BAZERMAN, M. H., MORGAN, K. P., & LOEWENSTEIN, G. F. (1997). The impossibility of auditor independence. *Sloan Management Review*, 38(4), 89 - 94.
- BEBBINGTON, A. (2010). Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. In R. Raman (Ed.), *Corporate Social Responsibility: discourses, practices and perspectives* (pp. 97-116). London: Palgrave MacMillan.
- BERTONI, E., & MARQUES, J. (2016, 17 Mar). Qualquer engenheiro faria cálculos que fiz em Mariana (MG), diz indiciado. *Folha de S. Paulo*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/03/1751384-qualquer-engenheirofaria-calculos-que-fz-em-mariana-mg-diz-indiciado.shtml>
- BIZER, K., & JÜLICH, R. (1999). Voluntary agreements – trick or treat? *European Environment*, 9, 59 - 66.
- BLOCK, F., & EVANS, P. (2005). The state and the economy. *The handbook of economic sociology*, 505-526.
- BOLTANSKI, L., & CHIAPELLO, È. (2009). *O Novo Espírito do Capitalismo*: Martins Fontes.
- BOYD, C. (2004). The structural origins of conflicts of interest in the accounting profession. *Business Ethics Quarterly*, 14, 377 - 398.
- BRANDT Meio Ambiente Ltda. (2005). *Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Barragem de Rejeito do Fundão*. Nova Lima.
- BRONZ, D. (2015). *Nos Bastidores do Licenciamento Ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa.
- CARNEIRO, E. J. (2005). A oligarquização da política ambiental mineira In A. Zhouri, K. Laschefski, & D. B. Pereira (Eds.), *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos ambientais* (pp. 65-88). Belo Horizonte: Autêntica.

- CLAPP, J. (1998). The privatization of global environmental governance: ISO 14000 and the developing world. *Global Governance*, 4(3), 295-316.
- CUNNINGHAM, J. A., & CLINCH, J. P. (2004). An organizing framework for the implementation of environmental voluntary approaches. *European Environment*, 14, 30 - 39.
- DASHWOOD, H. S. (2013). Global Private Governance: explaining initiatives in the global mining sector. In J. Mikler (Ed.), *The Handbook of Global Companies* (pp. 456-473). Oxford, UK: John Wiley & Sons Ltd.
- DIAS, L. G. (2015). O que falta para assegurar a sustentabilidade? *Relações com Investidores*, 24-25.
- DINIZ, M. (2016, 18 Aug). Justiça anula homologação de acordo entre Samarco, Vale, BHP e União. *Agência Brasil*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/justica-anula-acordo-entre-samarco-vale-bhp-e-uniao-e-mantem-acao>
- EEA. (1997). *Environmental agreements, environmental effectiveness* (Vol. 1). Copenhagen: European Environmental Agency.
- ENRÍQUEZ, M. A. R. d. S., & Drummond, J. (2007). Social-environmental certification: sustainable development and competitiveness in the mineral industry of the Brazilian Amazon. *Natural Resources Forum*, 31(1), 71-86.
- ENRIQUEZ, M. A. R. S. (2007). *Maldição ou dádiva? Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira*. (Ph.D.), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em <http://www.mineropar.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=865>
- ETTERN, & FASE. (2011). Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de

- avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Relatório Síntese (pp. 176). Rio de Janeiro.
- FEAM. (2006). *Parecer Técnico DIMIM n. 062/2006. Samarco Mineração S.A. Mina de Alegria e Germano*. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/siam/ai/2005/0001519840532005/1957642006.pdf>.
- FEAM. (2012). Lista de Barragens 2012. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/arquivos/Gestao_Barragens_2006/2012/lista_das_barragens_2012.xls
- FEAM. (2013). Lista de Barragens 2013. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/inventario/2013/lista%20de%20barragens%20-2013.xls>
- FEAM. (2014a). *Inventário de barragem do estado de Minas Gerais - ano 2014*. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente.
- FEAM. (2014b). Lista de Barragens 2014. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/2015/DECLARACOES_AMBIENTAIS/GESTAO_DE_BARRAGENS/lista%20de%20barragens_2014_publicacao.xls
- FEAM. (2015). Lista de Barragens 2015. *Fundação Estadual de Meio Ambiente*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: http://www.feam.br/images/stories/2016/BARRAGENS/Lista_de_Barragens_Divulga%C3%A7%C3%A3o_V02.xlsx
- GRANOVETTER, M. (2007). Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE eletrônica*, 6(1).
- GUIMARÃES, R. P. (1991). *The ecopolitics of development in the Third World: politics and environment in Brazil*. : . Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.

- HAALBOOM, B. (2012). The intersection of corporate social responsibility guidelines and indigenous rights: Examining neoliberal governance of a proposed mining project in Suriname. *Geoforum*, 43(5), 969-979.
- HOCHSTETLER, K. (2002). Brazil *Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries* (pp. 69-95). Berlin: Springer.
- JACKSON, G., & Rathert, N. (2017). Private Governance as Regulatory Substitute or Complement? A Comparative Institutional Approach to CSR Adoption by Multinational Corporations. In C. Dorrenbacher & M. Geppert (Eds.), *Multinational corporations and organization theory: Post millennium perspectives* (pp. 445-478): Emerald Publishing Limited.
- JÄNICKE, M. (1992). Conditions for environmental policy success: an international comparison. *The Environmentalist*, 12(1), 47-58.
- JÄNICKE, M. (2002). The political system's capacity for environmental policy: the framework for comparison *Capacity building in national environmental policy: a comparative study of 17 countries* (pp. 1-18). Berlin: Springer.
- KEENAN, J. C., Kemp, D. L., & Ramsay, R. B. (2016). Company-community agreements, gender and development. *Journal of Business Ethics*, 135(4), 607-615.
- KIRCHHOFF, D. (2006). Capacity building for EIA in Brazil: Preliminary considerations and problems to be overcome. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 8(1), 1-18.
- LORENZ, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and New Public Management. *Critical Inquiry*, 38(3), 599-629.
- LYNN Jr., L. E. (1998). A critical analysis of the New Public Management. *International Public Management Journal*, 1(1), 107-123.

- MANSUR, M. S., Wanderley, L. J., Milanez, B., Santos, R. S. P. d., Giffoni Pinto, R., Gonçalves, R. J. d. A. F., & Coelho, T. P. (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 (Eds.), *Antes Fosse Mais Leve a Carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton* (pp. 17-49). Marabá: Editorial iGuana.
- MARQUES, J. C. (2016). Private Regulatory Fragmentation as Public Policy: governing Canada's mining industry. *Journal of Business Ethics*, 135(4), 617-630. doi: 10.1007/s10551-014-2377-3
- MATTLI, W., & Woods, N. (2009). In whose benefit? Explaining regulatory change in global politics. In W. Mattli & N. Woods (Eds.), *The politics of global regulation*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- MCELROY, C. A. (2012). Corporate foundations in the mining industry: the relationship between responsible investment and social investment. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 2(3-4), 240-256.
- MEDEIROS, E. (2016, 03 Mar). Longe das vítimas, governo assina acordo sobre desastre de Mariana. Agência Pública. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: <http://apublica.org/2016/03/longe-das-vitimas-governo-assina-acordo-sobredesastre-de-mariana/>
- MILANEZ, B., & Bührs, T. (2009). Extended producer responsibility in Brazil: the case of tyre waste. *Journal of Cleaner Production*, 17(6), 608-615.
- MILANEZ, B., & Oliveira, C. R. (2015). Capacidade Ambiental no nível subnacional: o caso do estado de Minas Gerais, Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, 44, 317-342.
- MPF. (2017). MPF firma acordo preliminar com Samarco, Vale e BHP Billiton no valor de R\$ 2,2 bilhões. *Ministério Público Federal*. Acessado em: 01 Mar 2017, Disponível em: <http://www.>

- mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-firma-acordo-preliminar-com-samarco-vale-e-bhp-billiton-no-valor-de-r-2-2-bilhoes
- O'CALLAGHAN, T., & Vivoda, V. (2013). How global companies make national regulation. In J. Mikler (Ed.), *The Handbook of Global Companies* (pp. 155-169). West Sussex: John Wiley & Sons.
- OECD. (2003). *Voluntary approaches for environmental policy: effectiveness, efficiency and usage in policy mixes*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- POLANYI, K. (2013). *A Grande Transformação: as origens da nossa época* (2 ed.): Elsevier Brasil.
- PORTER, T., & BROWN, S. (2013). Why, when and how companies get organized. In J. Mikler (Ed.), *The Handbook of Global Companies* (pp. 96-112). West Sussex: John Wiley & Sons.
- RODRIGUES, G. A. (2004). Princípios da celebração do compromisso de ajustamento de conduta em matéria ambiental. *RevCEDOUA*, 7(13), 67 - 88.
- RODRIGUES, G. S. S. C. (2010). A análise interdisciplinar de processos de licenciamento ambiental no estado de Minas Gerais: conflitos entre velhos e novos paradigmas. *Sociedade & Natureza*, 22(2), 267-282.
- SAGAR, A. D. (2000). Capacity development for the environment: a view for the South, a view for the North. *Annu. Rev. Energy Environ*, 25, 377-439.
- SCHIAVI, P., & SOLOMON, F. (2007). Voluntary initiatives in the mining industry: do they work? *Greener Management International*(53), 27-41.
- SETE. (2013). Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Unificação e Alçamento das Barragens de Rejeito de Germano e Fundão: Complexo Minerador Germano-Alegria Mariana/MG. Belo Horizonte: SETE Soluções e Tecnologia Ambiental.

- ST-LAURENT, G. P., & LE BILLON, P. (2015). Staking claims and shaking hands: Impact and benefit agreements as a technology of government in the mining sector. *The Extractive Industries and Society*, 2(3), 590-602.
- THE ECONOMIST. (2014, 13 Dez). The dozy watchdogs. Acessado em: 24 Mar 2016, Disponível em: <http://www.economist.com/news/briefing/21635978-some-13-years-after-enron-auditors-still-cant-stop-managers-cooking-books-time-some>
- Tubino, D. I. S., Devlin, J. F., & Yap, N. (2011). A busca pela responsabilidade socioambiental em Itabira (MG). In F. R. C. Fernandes, M. A. R. S. Enríquez, & R. C. J. Alamino (Eds.), *Recursos minerais & sustentabilidade territorial. Vol. I Grandes minas* (pp. 307-332). Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia Mineral.
- UNIÃO, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Agência Nacional de Águas, Departamento Nacional de Produção Mineral, Fundação Nacional do Índio, . . . BHP Billiton Brasil Ltda. (2016). *Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta*. Brasília.
- VIÉGAS, R. N., PINTO, R. G., & GARZON, L. F. N. (2014). *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- VOGEL, D. (2010). The private regulation of global corporate conduct achievements and limitations. *Business & Society*, 49(1), 68-87.