



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Vinicius Cardoso Reis

O jogo da *reparação*:

a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG)

Rio de Janeiro

2020

Vinicius Cardoso Reis

**O jogo da *reparação*:
a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG)**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Eugênia de Souza Mello Guimarães Motta

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

R375 Reis, Vinicius Cardoso.
O jogo da reparação: a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG) / Vinicius Cardoso Reis. – 2020.
144 f. : il.

Orientadora: Eugênia de Souza Mello Guimarães Motta.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Proteção ambiental - Aspectos sociológicos - Mariana (MG) - Teses. 2. Desastres ambientais - Teses. 3. Reparação (Direito) - Teses. I. Motta, Eugênia de Souza Mello Guimarães. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 504.03(815.1 Mariana)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Vinicius Cardoso Reis

**O jogo da *reparação*:
a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG)**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Sociologia Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 05 de junho de 2020.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Eugênia de Souza Mello Guimarães Motta (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Mariana Cavalcanti Rocha dos Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. André Dumans Guedes
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

Em memória de meu avô, Luiz da Silva Reis, a quem dedico este trabalho de ouvir e contar histórias, herança inestimável que me transmitiu em vida.

AGRADECIMENTOS

Em novembro de 2019, na palestra inaugural do Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS), Boaventura de Sousa Santos lançou uma importante provocação aos pesquisadores ali presentes: afinal, quantos de nossos trabalhos acadêmicos não são, na verdade, coautorias ocultas? É por reconhecer a coautoria em cada linha desta dissertação que eu não poderia deixar de agradecer a todas e todos que foram fundamentais na idealização, produção e consolidação deste trabalho ao longo de pouco mais de dois anos.

Inicialmente, agradeço a todas e todos que contribuíram para esta pesquisa enquanto estive na cidade de Mariana. A todas e todos que, por alguns minutos, puderam interromper suas atividades para dar atenção a um jovem pesquisador carioca que tentava entender a complexa realidade vivida no pós-desastre, com todas as dificuldades que lhe são características. Igualmente, agradeço a quem não pôde participar deste trabalho, por questões pessoais ou profissionais. Espero que, com as análises aqui retratadas, eu tenha sido capaz de contemplar a diversidade de questões que me foram apresentadas.

Agradeço a minha família, minha base emocional, fonte de todo suporte e compreensão com que pude contar ao longo da vida: a minha mãe e meu pai, Jaqueline e Claudio, que já passaram pela experiência de um curso de Mestrado e fizeram de tudo para me incentivar e me proporcionar essa e tantas outras oportunidades; a meu irmão, Gabriel, pelos laços de fraternidade e parceria que tanto nos unem e pelos bons momentos de descontração; a meus avós, Calmerina, Thereza, Gilso e Luiz (*in memoriam*), por terem arduamente construído os alicerces emocionais e materiais que me permitiram chegar até aqui; e a meu padrinho, Jeferson (*in memoriam*), pelas lembranças felizes e pela saudade sincera que há tanto me acompanha.

Agradeço a minha companheira, Ana, pela parceria intelectual e de vida que nos permitiu superar, juntos, o desafio comum de cursar um Mestrado e produzir uma dissertação enquanto o mundo acontecia (e sempre parecia acabar) lá fora. Um processo alimentado por muitos dias e noites de distrações e angústias, inspirações e planos, ideais e aprendizados. Não fosse nossa cumplicidade e coautoria, este trabalho não teria sido possível.

Sou igualmente grato aos amigos que transcenderam as fronteiras e momentos da vida e se tornaram família: Iann, irmão de vida, com quem cresci e ainda cresço tanto; Breno, amigo generoso e afetuoso, dono de um coração enorme que faz falta no dia a dia; e Guto, grande

amigo, pessoa inspiradora, enorme incentivador do meu trabalho e influência definitiva para meu ingresso no Mestrado.

No Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), agradeço a todas e todos que tornaram possíveis esses dois longos anos de aprendizado. A meus colegas de Mestrado, pela sinceridade e afeto que nos fizeram sobreviver aos muitos meses de aulas e trabalhos. Aos colegas do Grupo CASA – Moradia e Cidade, pelos muitos debates que orientaram e lapidaram minha visão como acadêmico. A minha orientadora, Professora Eugênia Motta, por acreditar no meu trabalho, provocar reflexões fundamentais e tanto me ajudar em momentos de dúvida e confusão – sobretudo na lapidação da pesquisa e desta dissertação. À Professora Mariana Cavalcanti, pela relação de confiança na orientação ao longo do ano de 2018 e por ter estendido a mão a um aluno perdido que transitava do Direito para a Sociologia. Ao Professor Luiz Augusto Campos, pelas excelentes aulas de metodologia que me permitiram consolidar o gosto pela pesquisa e aperfeiçoar o projeto que originou esta dissertação. Ao Professor Afrânio Raul Garcia Jr., pelas importantes provocações, reflexões e ensinamentos e pelas palavras de incentivo que me impulsionaram durante o Mestrado. Ao Professor Edmundo Pereira, por me apresentar à literatura sociológica e antropológica sobre desastres, enquanto o próprio Museu Nacional encontrava forças para se reerguer e se recompor após o trágico incêndio. Igualmente, agradeço a todas as professoras e funcionárias e a todos os professores e funcionários do IESP-UERJ, por construírem e manterem, todos os dias, um dos maiores e mais importantes institutos de Ciências Sociais do Brasil, apesar das adversidades. E agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), pelas duas bolsas que permitiram meu sustento e o custeio de boa parte desta pesquisa.

Também agradeço às amigas e aos amigos da FGV Direito Rio e do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE), especialmente Eduardo, Gabriela, Isabel, Bianca e Pedro, pelos anos de trabalho duro e de alegrias, angústias, vitórias e reclamações compartilhadas. Sigamos adiante com a missão que escolhemos de produzir conhecimento sério, qualificado e independente. Ainda, agradeço a todas e todos os estudantes que passaram pela Oficina de Pesquisa da FGV Direito Rio, no ano de 2018, por terem demonstrado tanta empolgação e interesse pelo tema e, assim, terem me permitido dar o pontapé inicial desta pesquisa.

Por fim, agradeço a todas e todos os meus colegas da Transparência Internacional – Brasil, sobretudo Guilherme e Maria, que, nos últimos meses, me receberam de braços abertos, me apoiaram e me incentivaram na reta final desta dissertação.

A vocês, coautoras e coautores deste trabalho, muito obrigado.

RESUMO

CARDOSO REIS, Vinicius. O jogo da *reparação*: a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana (MG). Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2020.

No dia 5 de novembro de 2015, na cidade de Mariana (MG), a barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração S.A., rompeu-se, liberando milhões de metros cúbicos de rejeitos tóxicos na Bacia do Rio Doce. Esta dissertação trata dos programas de reparação e compensação que se seguiram a este evento, chamados aqui de políticas do pós-desastre. A principal questão tratada no trabalho diz respeito às formas e aos meios pelos quais diversos atores – instituições e pessoas – negociaram, de forma conflitiva ou não, o que veio a se estabelecer como *reparação*. Para isso, são analisados regulações legais, estruturas formais, projetos, interações, concepções e discursos que permitem identificar os processos e dinâmicas que constituem o que chamo de vida social dos programas, atravessada pelo jogo da *reparação*. Desse modo, foi possível identificar os cinco eixos em torno dos quais a *reparação* é negociada: quem deve *reparar*, quem deve ser *reparado*, o que deve ser *reparado*, como deve se dar a *reparação* e quando ela deve ocorrer. A dissertação se baseia principalmente em observação participante e entrevistas formais realizadas em trabalho de campo em janeiro e agosto de 2019. Além de contribuir para a compreensão específica das consequências do rompimento da barragem de Mariana, o trabalho se insere no campo dos estudos sociais dos desastres e dialoga fortemente com os estudos das políticas públicas, ambos marcados pela interação metodológica e teórica entre a antropologia e a sociologia, principalmente.

Palavras-chave: Desastre de Mariana. Estudos do desastre. Políticas do pós-desastre. *Reparação*. Vida social.

ABSTRACT

CARDOSO REIS, Vinicius. The *reparation* game: the social life of post-disaster policies in Mariana (MG). Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2020.

On November 5th, 2015, in the city of Mariana (MG), the Fundão dam, owned by Samarco Mineração SA, collapsed and released millions of cubic meters of toxic mining tailings in the Rio Doce Basin. This work analyzes the reparation and compensation programs that followed this event, henceforth called post-disaster policies. The main issue addressed concerns the ways and means by which different actors – institutions and individuals – negotiated, in conflictive or non-conflictive manners, what came to be established as *reparation*. To that end, I analyzed legal regulations, formal structures, programs, interactions, conceptions and discourses aiming at identifying the processes and dynamics that constitute what I call the social life of programs, pervaded by the *reparation* game. In this way, it was possible to identify the five axes by which the *reparation* is negotiated: who should *repair*, who should be *repaired*, what should be *repaired*, how should the *reparation* be designed and when should it occur. The research is mainly based on participant observation and formal interviews conducted during fieldwork in the city of Mariana (MG), in January and August 2019. In addition to contributing to the specific understanding of the consequences of the Mariana dam collapse, this work belongs to the field of social studies of disasters and dialogues strongly with studies on policies, both predominantly marked by the methodological and theoretical interaction between anthropology and sociology.

Keywords: Mariana disaster. Disaster studies. Post-disaster policies. Reparation. Social life.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

TTAC – Termo de Transação e Ajustamento de Conduta

TAC-Gov – Termo de Ajustamento de Conduta em matéria de Governança

CIF – Comitê Interfederativo

MPF – Ministério Público Federal

MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais

PIM – Programa de Indenização Mediada

AFE – Auxílio Financeiro Emergencial

COMAR – Comissão Municipal para Assuntos Ligados à Fundação Renova

PTI – Plano Territorial de Integração

CABF – Comissão de Atingidos pela Barragem de Fundão

Metabase Mariana – Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos de Mariana

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajeto percorrido pelo rejeito após o rompimento. Fonte: ZUCARELLI, 2018, p. 131.	14
Figura 2 – Instalação da Fundação Renova, na Casa do Jardim, em Mariana, que simula o trajeto percorrido pelo rejeito mineral, da barragem à foz do Rio Doce. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	15
Figura 3 – Parte da área atingida de Bento Rodrigues, em janeiro de 2019, com lago artificial gerado pela construção de um dique de contenção de rejeitos e ruínas ao fundo. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	16
Figura 4 – Parte da área atingida de Paracatu de Baixo, em agosto de 2019. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	16
Figura 5 – Reunião do <i>GTzão</i> em Mariana, realizada em janeiro de 2019. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	80
Figura 6 – Parte do segundo andar da Casa do Jardim, onde são realizadas atividades culturais e encontros com os atingidos. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	104
Figura 7 – Parte do segundo andar da Casa do Jardim, com computadores para consulta e um painel retratando a Bacia do Rio Doce. Foto: Vinicius Cardoso Reis.	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação de atividades do trabalho de campo. Fonte: Elaboração própria.	125
Quadro 2: Definição dos programas, eixos temáticos e blocos concebidos pelo TTAC. Fonte: Elaboração própria, a partir do TTAC e de dados da Fundação Renova.	127
Quadro 3: Principais processos e acordos na Justiça Federal. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MPF.	133
Quadro 4: Processos e acordos com participação da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana. Fonte: Adaptado de MPMG (2019, pp. 10-19).	136

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. Os caminhos da pesquisa: concepção e execução	21
2. A estrutura da dissertação.....	24
1. DO DESASTRE ÀS POLÍTICAS DO PÓS-DESASTRE: CONTORNOS E HORIZONTES DE UM CAMPO DE ESTUDOS.....	27
1.1. Reconstruindo um campo semântico: o desastre como categoria analítica	28
1.2. O pós-desastre: entre momentos e políticas.....	33
1.3. As políticas do pós-desastre e sua implementação: construindo uma agenda de pesquisa.....	37
2. O ACORDO, A RENOVA E OS PROGRAMAS: IMPLEMENTAÇÃO E RENEGOCIAÇÃO DO MODELO DE REPARAÇÃO.....	43
2.1. ‘A gente rechaça o TTAC aqui’: entre acordos e críticas, o processo de <i>reparação</i> em Mariana	44
2.2. ‘Eu não te reconheço, mas eu não vivo sem’: a Fundação Renova como controvérsia.....	50
2.3. ‘Vieram primeiro os programas de <i>reparação</i> ; depois, a realidade’: os funcionários da Renova e a avaliação de sua própria experiência.....	55
3. DANOS E VALORES, CASAS E PRAZOS: OS ATINGIDOS E A REPARAÇÃO A PARTIR DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO	64
3.1. ‘Eu acho que dinheiro nenhum no mundo paga’: a <i>matriz de danos</i> , a <i>proposta</i> , o <i>dossiê</i> e as disputas no Programa de Indenização Mediada (PIM).....	66
3.2. ‘Ter o que é nosso, morar no que é nosso, poder decorar uma parede’: as casas, os novos núcleos e os prazos do reassentamento	77
4. EM BUSCA DE UM LEGADO: A RENOVA, A PREFEITURA E AS EXPECTATIVAS COM A REPARAÇÃO	91
4.1. ‘Mariana precisa para agora’: crise econômica e disputas por <i>reparação</i>	92
4.2. ‘Quem dita o que deve ou não ser feito e como deve ser feito’: disputas por protagonismo no processo de <i>reparação</i>	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
APÊNDICES	128

APÊNDICE A – Agenda do trabalho de campo (janeiro e agosto de 2019)	128
APÊNDICE B – Programas de reparação e compensação do TTAC	130
APÊNDICE C – Processos e acordos na Justiça Federal	136
APÊNDICE D – Processos e acordos com participação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Comarca de Mariana)	139

INTRODUÇÃO

A etimologia da palavra desastre aponta para um evento causado por má influência dos astros. Com raízes greco-romanas consolidadas na palavra francesa *désastre* e no termo italiano *disastro*, o sentido etimológico do desastre remete à posição desfavorável de um planeta ou estrela, que exerce uma força negativa sobre o destino de alguém (AMERICAN HERITAGE DICTIONARY, [s/d]). A ideia de um infortúnio regido por uma “má estrela” (CUNHA, 2010, p. 208) também pode ser explicada pelo uso, no latim, de palavras próprias ao campo astrológico para designar destino: é o caso, por exemplo, da expressão “*astrum sinistrum*”, empregada no sentido de “infortúnio” (ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY, [s/d]). Assim, o desastre seria uma desgraça “creditada a uma falta de assistência dos astros ou à de um astro em particular” (SILVA, 1997, p. 83).

A alegoria do desastre como fenômeno astrológico traz à tona figuras interessantes para a compreensão de eventos de grande magnitude. A atribuição do acontecimento a forças extraterrenas marca uma dimensão importante do desastre: ele é visto como evento total e totalizante que nem sempre é explicável ou compreensível em suas causas e consequências. No entanto, tem em si a potência de colocar em xeque um conjunto de saberes, crenças e práticas. E, no plano dos efeitos, o desastre se impõe como força irresistível.

Foi esse tipo de acontecimento que se apresentou no dia 5 de novembro de 2015, em um processo que envolveu a cidade de Mariana e uma pluralidade de territórios ao longo da Bacia do Rio Doce. Naquele dia, milhões de metros cúbicos de rejeitos tóxicos de mineração¹ foram liberados com o rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração S.A. – uma *joint venture* das mineradoras Vale e BHP Billiton.

Como resultado, foi diretamente atingida a cidade de Mariana, no Estado de Minas Gerais, na qual se localizava a barragem, com impactos maiores no subdistrito de Bento Rodrigues e no distrito de Paracatu de Baixo, quase completamente destruídos. Além dela, a cidade vizinha de Barra Longa também foi fortemente afetada, com maior ênfase no distrito

¹ Existe divergência sobre o volume exato que tenha descido da barragem após o rompimento. Segundo a Samarco, dos 55 milhões de metros cúbicos de rejeito que eram armazenados em Fundão, 32,6 milhões teriam escapado (SAMARCO, [s/d]). O Ibama, por sua vez, usa como referência o valor de 45 milhões de metros cúbicos de rejeito tóxico (IBAMA, [s/d]). A Fundação Renova, em seu site, informa que 39,2 milhões de metros cúbicos atingiram o rio Gualaxo do Norte, afluente do rio Doce no qual se encontrava a barragem, e seguiram até a foz. Por fim, o Ministério Público Federal afirma que 40 milhões de metros cúbicos desceram imediatamente após o rompimento e outros 16 milhões de metros cúbicos de rejeito seguiram vazando ao longo do tempo (MPF, [s/d]).

de Gesteira. A onda de *lama* que varreu a região atingiu a Bacia do Rio Doce e chegou ao litoral do Espírito Santo, após percorrer mais de 600 quilômetros e cruzar 41 cidades. Por fim, 19 pessoas morreram como causa direta do rompimento e um número ainda incerto de pessoas foi atingido, com severas perdas de diversas ordens: humana e ambiental, material e imaterial, direta e indireta, consumada e em curso, reconhecida e sob disputa. São indivíduos, grupos e territórios afetados em múltiplas dimensões.

Figura 1: Trajeto percorrido pelo rejeito após o rompimento



Fonte: ZUCARELLI, 2018, p. 131

Figura 2: Instalação da Fundação Renova, na Casa do Jardim, em Mariana, que simula o trajeto percorrido pelo rejeito mineral, da barragem à foz do Rio Doce.

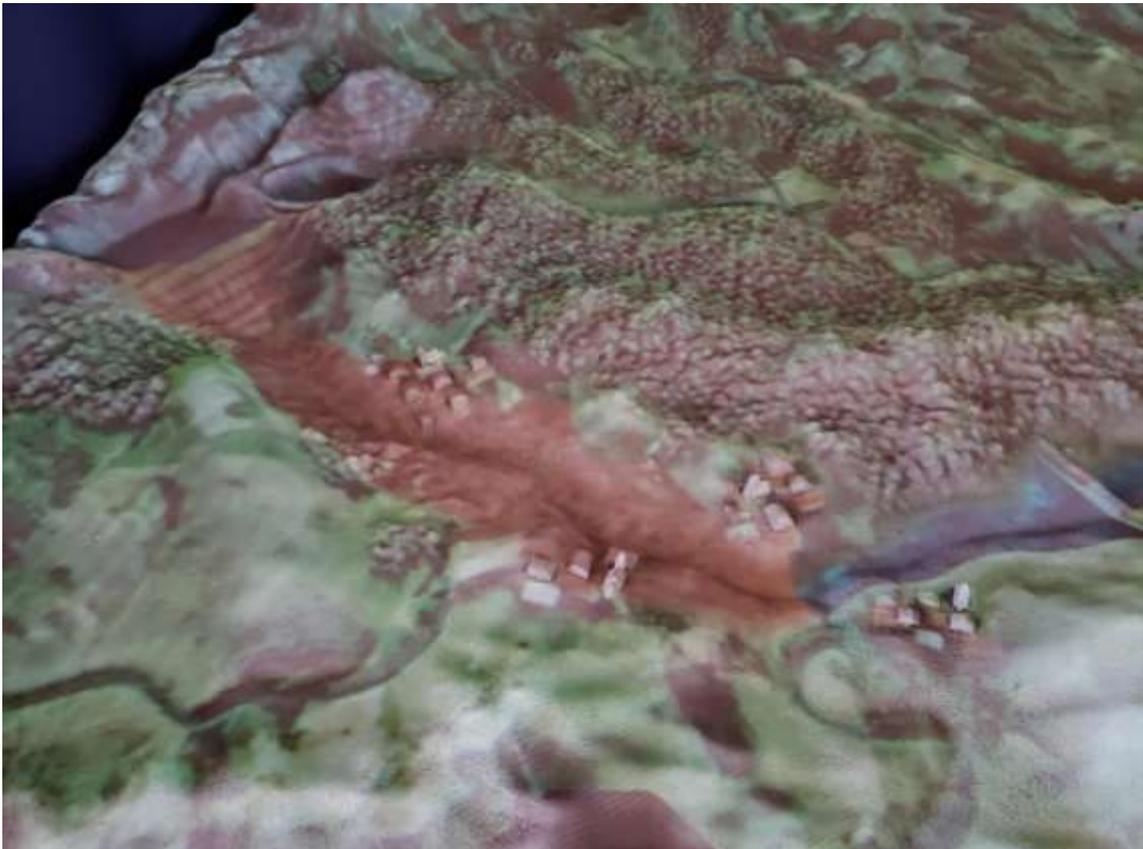


Foto: Vinicius Cardoso Reis

Os efeitos do desastre são de uma diversidade ímpar. No Rio Doce, todo o corpo hídrico e seus afluentes foram afetados pelo rejeito liberado após o rompimento, prejudicando a qualidade da água, a biodiversidade e as condições químicas do ambiente. Nos territórios localizados ao longo da Bacia, populações de dezenas de Municípios sentiram as consequências: interrupção no abastecimento de água, proibição da pesca, destruição e inviabilização de terras e cultivos e relevantes impactos na saúde da população e na economia. Soma-se a isso o dano sofrido por comunidades indígenas e quilombolas, que tiveram suas práticas e vivências afetadas pela *lama* que correu rio abaixo.

Já na cidade de Mariana, são visíveis as marcas em Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e outras comunidades da zona rural. Mas muitas outras vão além daquilo que pode ser visto. As populações atingidas vivem na transitoriedade, recebendo auxílios financeiros, vivendo em casas alugadas e mantendo a expectativa de uma indenização, um reassentamento e um futuro melhor. Tudo isso em meio à memória e à saudade do lugar em que viviam, hoje em ruínas.

Figura 3: Parte da área atingida de Bento Rodrigues, em janeiro de 2019, com lago artificial gerado pela construção de um dique de contenção de rejeitos e ruínas ao fundo.



Foto: Vinicius Cardoso Reis

Figura 4: Parte da área atingida de Paracatu de Baixo, em agosto de 2019.



Foto: Vinicius Cardoso Reis

Na cidade de Mariana, o desastre é percebido como um acontecimento de efeitos cuja gravidade e abrangência ultrapassam as comunidades fisicamente destruídas. A *lama* nem passou perto do centro comercial, econômico e político da cidade, mas é sentida no cotidiano: está na queda da arrecadação, nos negócios que fecharam as portas, na fila do desemprego, nas demandas por saúde, educação e assistência social.

Além disso, uma das consequências mais perceptíveis do rompimento da barragem foi a proliferação de processos judiciais. Considerando-se apenas dois planos de atuação, a Justiça Federal e a Comarca de Mariana, os números chamam atenção². Segundo informações divulgadas no site da Força Tarefa Rio Doce, do Ministério Público Federal (MPF), o órgão esteve envolvido em 13 ações cíveis e criminais e outros 4 acordos no pós-rompimento (MPF, s/d)³. Entre esses processos, estão as ações civis públicas que originaram dois importantes acordos: o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e o Termo de Ajustamento de Conduta em matéria de Governança (TAC-Gov).

O TTAC, formalizado em 2016, é o principal acordo firmado no plano federal. A partir dele, originou-se toda uma estrutura de reparação e compensação no pós-desastre, com a criação da Fundação Renova, uma entidade privada mantida pelas empresas responsáveis pelo rompimento, e a concepção de 42 programas que ela seria responsável por implementar⁴. Por sua vez, o TAC-Gov, firmado em 2018, tinha como finalidade aprimorar a estrutura de governança e garantir maior participação dos diversos grupos atingidos no processo. Acordos como o TTAC e o TAC-Gov são, para o direito brasileiro, formas de solucionar provisoriamente disputas iniciadas no Judiciário, adotadas sob a justificativa de celeridade e consensualidade. A partir deles, órgãos como o Ministério Público podem propor que terceiros adotem determinadas medidas para adequar sua conduta às exigências legais. Nesses dois casos, o que se exigiu das empresas responsáveis pelo desastre foi o estabelecimento de uma estrutura de reparação e compensação dos danos sujeita à supervisão e participação dos atores interessados.

² O levantamento aqui apresentado não tem pretensão exaustiva. Além dos processos conduzidos na Justiça Federal e na Justiça Estadual – esta última, restrita à Comarca de Mariana, no recorte estabelecido neste trabalho –, existem outras ações judiciais em curso, sejam elas em Minas Gerais, no Espírito Santo ou mesmo em Londres – onde a BHP Billiton, uma das acionistas da Samarco, está sendo processada por um grupo de atingidos. Para o efeito comparativo buscado na dissertação, destaquei apenas o plano federal de embates judiciais, por ser a origem do TTAC e do TAC-Gov, e o plano local de Mariana, por ser aquele que mais influencia as interações e disputas entre os atores que operam a *reparação* na cidade.

³ Para uma relação dos principais processos e acordos na Justiça Federal, ver Apêndice C.

⁴ Para uma visão mais detalhada dos 42 programas do TTAC, o quadro completo está disponível no Apêndice B.

Já na Justiça Estadual, conforme balanço divulgado em 5 de novembro de 2019, data em que o rompimento completou quatro anos, a 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana foi responsável, ao todo, por 23 processos em matéria cível e criminal⁵, nos quais foram realizadas cerca de 30 audiências judiciais com as empresas responsáveis. Essa atuação, por vezes, originou obrigações de reparação no pós-desastre e, em outros casos, influenciou ou alterou a implementação dos acordos federais no plano local. Ao longo desta dissertação, as interações contidas nesse plano de disputas têm maior destaque que as ocorridas Justiça Federal, uma vez que a pesquisa se restringiu à cidade de Mariana. Ainda assim, elementos advindos do âmbito federal, como o TTAC e o TAC-Gov, são frequentemente trazidos à tona, já que originaram boa parte da estrutura de reparação e compensação e mantêm sua influência sobre o contexto da cidade⁶.

Em relação a esse conjunto de medidas concebidas para a recomposição da vida afetada no pós-desastre, especialmente aquelas contidas no TTAC e colocadas em prática pela Fundação Renova, duas formulações são comuns para descrevê-las. Por um lado, é habitual encontrar o binômio ‘reparação e compensação’ em documentos e falas dos atores, ocasião na qual as duas noções têm o sentido conferido a elas pelo TTAC.

Segundo o texto do acordo, a noção de reparação compreende ‘medidas e ações de cunho reparatório que têm por objetivo mitigar, remediar e/ou reparar impactos socioambientais e socioeconômicos’. Por sua vez, a compensação é composta por ‘medidas e ações que visam a compensar impactos não mitigáveis ou não reparáveis’, focando, quando a reparação não for ‘possível ou viável’, na ‘melhoria das condições socioambientais e socioeconômicas das áreas impactadas’. Tem-se, a partir disso, que os danos devem ser, inicialmente, reparados; só em seguida, caso isso não seja possível, deve-se proceder à compensação.

Em contraste, há situações nas quais a menção ao termo reparação se refere à totalidade de ações empreendidas pela Fundação Renova, isto é, engloba o que o TTAC define como ‘reparação’ e como ‘compensação’ e abrange todo o mandato da Fundação e os esforços concretos de implementação das políticas do pós-desastre. Por essa razão, frequentemente

⁵ Para os processos iniciados pelo MPMG, ver Apêndice D.

⁶ Nesse sentido, um esclarecimento é importante. Minha formação em Direito foi de grande importância para a devida compreensão do panorama jurídico-institucional, da estrutura da reparação e compensação e dos processos que se desenrolaram no pós-desastre. Ainda assim, este não é um trabalho de sociologia jurídica ou campo afim, mas um estudo de dinâmicas extrajudiciais – a implementação de programas de reparação e compensação – entre atores que têm o direito como pano de fundo e como linguagem frequentemente empregada em reivindicações e conflitos concretos.

faço referência a esse termo em itálico⁷, quando a categoria nativa *reparação* é distinta da acepção contida no TTAC.

Os programas de *reparação*, como políticas do pós-desastre, são tema central deste trabalho. Diante de uma pluralidade de atores envolvidos no processo, esses programas geram relações e disputas. As interações em torno a essas políticas, no entanto, nem sempre se dão para todos os atores em espaços comuns de participação. Elas se desenrolam paulatinamente, entre contatos pontuais e longas tratativas, discordâncias pequenas e grandes atritos, conversas pessoais e reuniões públicas.

Ao longo desta dissertação, apresento as perspectivas de cinco atores com os quais tive mais contato em Mariana: a Fundação Renova, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Cáritas, os atingidos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo e a Prefeitura. Eles são, também, os mais influentes e relevantes nas disputas que ali se estabeleceram.

A Fundação Renova é uma fundação de direito privado criada como decorrência do TTAC. Financeiramente mantida pelas três empresas responsáveis pelo desastre, a instituição atua em todo o território atingido, de Mariana à foz do Rio Doce, com supervisão do Comitê Interfederativo (CIF)⁸. Ela é composta por técnicos de diversas áreas de conhecimento, responsáveis pela condução dos 42 programas. Por seu papel central na estrutura da *reparação*, a Fundação e seus funcionários frequentemente assumem protagonismo nas disputas que envolvem a implementação desses programas.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) é uma importante instituição pública na implementação da *reparação*. Desde o rompimento, sua atuação na Justiça Estadual e no âmbito extrajudicial garantiu uma posição de destaque nessas dinâmicas, tendo como principal representante o Promotor Titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana. Nos últimos anos, ele se tornou uma figura de grande relevância entre os atores da *reparação*, especialmente na perspectiva dos atingidos.

A Cáritas, por sua vez, é uma associação vinculada à Igreja Católica com representações em diversos países e, no contexto brasileiro, presença em todos os Estados. Na Comarca de Mariana, a Cáritas Regional de Minas Gerais foi contratada pelo Ministério Público Estadual

⁷ Ao longo desta dissertação, em itálico, apresento as categorias nativas e termos em línguas estrangeiras; em aspas duplas, trechos de textos acadêmicos e conceitos; e, em aspas simples, trechos de falas e de documentos.

⁸ O CIF é um órgão criado pelo TTAC para supervisionar e aprovar as ações da Fundação Renova. De acordo com seu Regimento Interno, o CIF possui 16 membros, com a seguinte distribuição: dois representantes do Ministério do Meio Ambiente, dois outros representantes do Governo Federal, dois representantes do Estado de Minas Gerais, dois representantes do Estado do Espírito Santo, dois representantes dos Municípios atingidos de Minas Gerais, dois representantes dos Municípios atingidos do Espírito Santo, três pessoas atingidas ou técnicos por eles indicados (estando representados ambos os Estados afetados), um técnico indicado pela Defensoria Pública e um representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce.

na qualidade de assessoria técnica, sendo encarregada de atender às necessidades dos atingidos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e da zona rural do Município em questões jurídicas. Além disso, ela dá suporte ao MPMG em outros âmbitos que demandem conhecimentos específicos, razão pela qual a Cáritas conta com um corpo técnico multidisciplinar. Ainda assim, quem assume maior destaque são os advogados, atores que se fazem mais presentes nas tratativas com a Renova para implementação dos programas de reparação.

Já o grupo dos atingidos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo compreende as pessoas que sofreram danos de diferentes ordens no contexto do rompimento. São centenas de famílias que tiveram suas vidas afetadas em dimensões que incluem, entre outras, a perda de sua moradia e de outros bens materiais, a dissolução de relações comunitárias e de vizinhança e o falecimento de entes queridos. Essas pessoas são as destinatárias da *reparação* em Mariana.

Finalmente, a Prefeitura de Mariana é outro ator importante na *reparação*. Como a cidade, em geral, foi prejudicada pelo rompimento, a Administração Municipal tem interesse em disputar os termos dos programas e em direcionar as prestações da Fundação Renova conforme seus interesses e necessidades. Isso se dá em relação a áreas como saúde, educação e economia, mas também em atritos que envolvem projetos e obras que são considerados estratégicos para a instituição.

Todos esses atores se relacionam em um conjunto de interações que, pouco a pouco, constroem e reconstroem a implementação dos programas de reparação e compensação. Para compreender essa dinâmica, este trabalho exigiu uma mínima definição das disputas entre os atores – ou, pelo menos, dos tipos de conflito que se observavam na região. Ao longo da dissertação, tomo como referência cinco questionamentos que orientam a análise e a organização das demandas e disputas pela implementação: quem deve *reparar*, quem deve ser *reparado*, o que deve ser *reparado*, como deve se dar a *reparação* e quando ela deve ocorrer. Com isso, analiso o jogo da *reparação*, isto é, a articulação de atores e disputas em uma dinâmica de implementação dos programas, concretizada a partir de valores e estratégias adotadas em cada situação.

1. Os caminhos da pesquisa: concepção e execução

É nesse cenário de diversidade de atores e disputas que o presente trabalho se insere, tendo como foco a implementação dos programas de *reparação* e as perspectivas dos atores locais⁹ nesse processo. Observando a realidade da cidade de Mariana no período pós-desastre, marcada pela implementação de uma série de políticas, oriento a pesquisa a partir da seguinte questão: como os atores locais constroem, a partir de suas interações e relações, aquilo que se chama de *reparação* e, com isso, negociam e definem sua implementação?

Nesse processo, dois objetivos principais nortearam meu trabalho. Em primeiro lugar, busquei observar como a Renova, protagonista dos programas de *reparação*, se relacionava com outros atores locais a partir de suas atividades, fossem eles vinculados ou não a instituições. Isso passou pela identificação, registro e comparação de práticas, discursos, disputas e demandas dos diversos atores envolvidos nessas relações. A partir disso, procurei compreender como os atores locais, no âmbito dessas relações, negociavam e definiam as políticas a partir de um processo de interação atravessado por atritos, concretizando, assim, a implementação dos programas de reparação e compensação em Mariana – isto é, a “vida social” dos programas de *reparação*.

A pesquisa proposta foi concebida no campo definido como estudos do desastre. Neste ponto, vale uma ressalva. Apesar de desastres ocorrerem em várias partes do mundo, a literatura sobre esses eventos se manteve predominantemente anglófona, tendo como principais referências acadêmicos radicados em universidades da Europa e dos Estados Unidos. Em contraposição, seus objetos de estudo são eventos extraordinários ocorridos, mais comumente, na América Latina, na África, na Ásia e no Pacífico – regiões sub-representadas na produção científica sobre o tema e nas perspectivas retratadas nos trabalhos (GAILLARD, 2019; CARRIGAN, 2015).

Tendo isso em vista, uma das propostas desta dissertação é trazer contribuições que dialoguem e disputem espaço na literatura sobre desastres, tomando como ponto de partida o rompimento da barragem de Fundão em 2015. Espera-se que, com isso, seja possível

⁹ Em relação a isso, dois esclarecimentos se fazem necessários. O primeiro é que, por ter restringido a pesquisa à cidade de Mariana e pelas próprias limitações do trabalho de campo, frequentemente me refiro às demandas, disputas e atores apresentados no texto como locais. Isso é feito como forma de inseri-los no contexto específico da cidade, em contraste com questões e atores que incidem em todo o território da Bacia. Um segundo esclarecimento é que a expressão ator é empregada em dois sentidos. Por vezes, faz referência a pessoas que atuam concretamente no processo de implementação, isto é, aos atores-pessoas. Já em outras ocasiões, é empregada em relação aos conjuntos de indivíduos que operam a reparação, sejam eles grupos – como os atingidos – ou instituições formais – como a Renova, a Cáritas, a Prefeitura e o Ministério Público – e, nesse sentido, são atores-instituições. Em todo caso, os atores-instituições são compostos por atores-pessoas que, apesar de falarem em nome de um coletivo, são situados, têm biografia própria e apresentam perspectivas que podem oscilar entre visões pessoais e alinhamentos institucionais.

aproximar as discussões sobre o desastre de Mariana no debate público brasileiro de uma bibliografia já consolidada internacionalmente.

O movimento aqui proposto não consiste, então, na mera importação de um arcabouço bibliográfico. Corresponde, na realidade, a adotar os enquadramentos e propostas dos estudos do desastre como ponto de partida para pensar um acontecimento concreto – o desastre de Mariana – e um conjunto de objetos mais específicos que dele decorreram – a estrutura e conteúdo da *reparação* –, reconhecendo minha posição de pesquisador brasileiro e as possibilidades de entrada em campo que ela proporcionou. Busco, assim, contribuir tanto para a bibliografia que trata do caso de Mariana quanto para o conjunto de estudos focados em desastres, sem deixar de lado o dever de retratar e interpretar as perspectivas dos atores sobre os processos vivenciados por eles.

Para atender a essas finalidades, a pesquisa foi conduzida a partir de trabalho de campo realizado na cidade de Mariana, com a adoção de dois métodos de coleta de dados empíricos: entrevistas formais e observação participante. A primeira entrada em campo se deu entre os dias 10 e 17 de janeiro de 2019. Já a segunda ida a campo se deu entre os dias 12 e 24 de agosto de 2019. Nas entrevistas – algumas de formato livre, outras semiestruturadas –, busquei mapear os principais atores locais¹⁰, de forma a compor um conjunto de relatos e perspectivas sobre a implementação das reparações e os embates que atravessam o processo. Nas atividades de observação participante, por sua vez, acompanhei eventos envolvendo diversos atores vinculados a grupos e instituições locais, com o intuito de observar e registrar discursos, práticas e interações tratando dos programas de *reparação*¹¹.

Desse modo, foi possível identificar os atores que participam das dinâmicas em torno da *reparação* em Mariana. Aqueles cujas perspectivas retrato, afinal, são: o Ministério Público Estadual, a partir do Promotor de Justiça responsável pelo caso do rompimento da barragem; a Fundação Renova, cujos técnicos me receberam e forneceram informações e percepções valiosas; os atingidos, representados por pessoas que se dispuseram a falar sobre sua experiência no processo de reparação e sobre aspectos específicos dele; a Prefeitura, representada por funcionários públicos e ocupantes de cargos importantes, como o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania, o Vice-Prefeito e o Prefeito; e outros atores, como um dirigente do sindicato dos trabalhadores da mineração, o presidente de uma

¹⁰ Ao longo da dissertação, refiro-me aos entrevistados e informantes por meio de pseudônimos, de seus títulos oficiais ou de seus vínculos institucionais, de modo a preservar suas identidades.

¹¹ Para mais detalhes sobre as entrevistas que realizei e as atividades que acompanhei como observador participante, ver Apêndice A.

associação de comerciantes e até mesmo uma profissional que atua em um jornal dos atingidos.

Sendo o foco desta dissertação a implementação dos programas de *reparação* na cidade de Mariana, o lugar de execução da pesquisa e as possibilidades de entrevista e entrada em campo que se apresentaram colocam em destaque, em certa medida, o papel da Fundação Renova nesse processo. Ao longo do trabalho, portanto, narrar as interações que constroem as reparações significa tomar como referência as estratégias, táticas e posturas adotadas por uma série de atores em relação à Fundação Renova e, em contrapartida, as ações empreendidas pela pluralidade de atores que compõem o quadro de funcionários da organização. Esse conjunto de relações forjadas na vida social dos programas da Renova é analisado nos capítulos, a partir das perspectivas de diferentes atores.

2. A estrutura da dissertação

Partindo do conjunto de questões e considerações que permearam a pesquisa, estruturei esta dissertação em quatro capítulos. No Capítulo 1, realizo uma breve revisão bibliográfica com foco nos estudos do desastre, um campo de conhecimento em consolidação desde meados do século XX, em meio ao qual priorizei trabalhos sociológicos e antropológicos. Nesse capítulo, analiso a ideia de “desastre” como categoria analítica que permeia a bibliografia e permite a compreensão de eventos extraordinários, atribuídos a causas humanas ou não, que geram consequências extremas e de difícil superação. Em seguida, para tratar do período que sucede esse acontecimento, exploro a noção de “pós-desastre”, como um momento marcado pela busca por recomposição da vida material e imaterial. Finalmente, chego ao conceito de “políticas do pós-desastre”, um esforço de reunir um conjunto de iniciativas que comumente recebem nomenclaturas diversas – no caso de Mariana, por exemplo, esse conceito equivale à noção nativa de *reparação* ou ao binômio ‘reparação e compensação’. A partir dessa categoria, exploro o processo de implementação como relação entre política e prática, de modo a propor, nas palavras de David Mosse (2005), uma investigação da “vida social” dos programas da Fundação Renova em Mariana.

No Capítulo 2, parto das interações entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a Fundação Renova para compreender como a estrutura da *reparação* criada no âmbito federal é questionada localmente, com disputas judiciais, novos acordos, métodos

participativos próprios e outros arranjos implementados em Mariana. Ademais, analiso a maneira como esses embates eram também permeados por um questionamento da legitimidade da Fundação para conduzir a *reparação*, em uma disputa que envolve o protagonismo no processo. Por fim, a partir de relatos dos funcionários da Renova, busco compreender a maneira como eles veem esses embates e como compreendem seu trabalho cotidiano de construção da *reparação*.

Já no Capítulo 3, parto para a análise de como, afinal, as disputas se mostram na implementação concreta dos programas. Para isso, selecionei duas iniciativas que se mostraram mais relevantes segundo os atores entrevistados: a indenização, implementada a partir do Programa de Indenização Mediada (PIM), e o reassentamento, representado pela construção do *Novo Bento* e *Novo Paracatu*. Em relação ao primeiro programa, foco nas interações entre Renova, de um lado, e Ministério Público e Cáritas, do outro, materializada em dois embates: as divergências a respeito da *matriz de danos* usada para indenizar e a contraposição entre a *proposta* de indenização oferecida pela Fundação e a promessa da Cáritas de entregar um *dossiê* a partir do qual os atingidos possam negociar danos e valores. Quanto ao reassentamento, foco na duração do processo e na maneira como o decurso do tempo imprime sobre os atores – especialmente os atingidos – uma sensação de desgaste e uma ansiedade crescente, canalizada na expectativa de ser finalmente reassentado.

Por sua vez, no Capítulo 4, foco nas interações geradas pelos programas de reparação e compensação, mas que são de caráter mais externo à relação entre a Renova e as necessidades dos atingidos. Nesse sentido, ganham espaço as tratativas da Fundação com a Prefeitura de Mariana. Em uma cidade assolada por uma crise que se torna visível no desemprego e na queda da arrecadação, a entrada da Renova é vista como oportunidade de superar dificuldades. No entanto, em meio a isso, a Administração Municipal se envolve em disputas por consideração de toda a cidade como atingida, demandas por interação entre os programas de *reparação* e as políticas públicas municipais, críticas à lentidão na aprovação de projetos estratégicos no âmbito da compensação de danos e questionamentos ao protagonismo da Renova e ao seu poder na condução dos programas. Por outro lado, a própria Fundação depende da Prefeitura para o bom andamento de seus programas e para as aprovações necessárias no âmbito administrativo. Assim, as duas instituições mantêm uma relação que oscila entre atritos e acordos.

Em síntese, esta dissertação busca compreender as dinâmicas da implementação das políticas do pós-desastre em Mariana por meio da análise da “vida social” dos programas,

com atenção às disputas entre os diversos atores locais, seus instrumentos e seu vocabulário na conformação do que chamo de jogo da *reparação*.

1. DO DESASTRE ÀS POLÍTICAS DO PÓS-DESASTRE: CONTORNOS E HORIZONTES DE UM CAMPO DE ESTUDOS

A partir de meados do século XX, com a percepção de uma crescente magnitude dos eventos trágicos associados a causas naturais, tecnológicas e humanas, começou a se formar um conjunto de estudos que analisavam os elementos e processos revelados por tais acontecimentos. Os “*disaster studies*” (DODIER, 2015, p. 220; GAILLARD, 2019), nomenclatura geral utilizada para esse campo, explorariam, nas décadas seguintes, uma diversidade de episódios em diferentes regiões do mundo: de furacões, erupções e terremotos a rompimentos de barragens, vazamentos industriais e contaminações radioativas, passando, em alguns casos, por conflitos armados e ataques terroristas.

Em sua construção como campo, os estudos do desastre conformam um espaço interdisciplinar no qual se cruzam contribuições diversas: na sociologia, as análises mais globais e estruturais de processos complexos; na antropologia, o foco nas práticas e nos atores; na economia política, o estudo das vulnerabilidades socioeconômicas que originam e agravam os desastres. É a partir dos aportes dessas e de outras áreas que os estudos do desastre se mostram um campo específico em suas análises e plural em seu potencial de aplicação.

Neste capítulo, estabeleço um encadeamento de três ideias de modo a propor uma dimensão analítica nova para os estudos do desastre. Em síntese, apresento uma revisão bibliográfica que parte da ideia de “desastre” para compreender as peculiaridades do “pós-desastre” e propor uma definição e uma abordagem analítica para o conceito que nomeio “políticas do pós-desastre”. Ao longo desse processo, são identificados os principais contornos da literatura, tomando essas três noções como fio condutor das reflexões.

Nesse encadeamento de ideias, o conceito de “desastre” surge como uma categoria analítica em disputa, mas também referida a partir de uma definição mínima: a existência de um evento, a identificação de vulnerabilidades, a percepção de dinâmicas sociais relacionadas ao acontecimento, a presença de novos paradigmas temporais na visão dos atores e a abordagem das dificuldades vivenciadas pelos grupos e indivíduos afetados. Com isso, foi possível localizar essa noção em meio a um campo semântico diversificado, destacando-a como base sobre a qual se fundam estudos específicos sobre acontecimentos extraordinários e suas consequências.

Em seguida, exploro a ideia de pós-desastre, apresentada na literatura não como conceito analítico, mas como descrição de um recorte temporal e de um conjunto de atividades que mobilizam os atores após a ocorrência de um desastre. Nesse ponto, o pós-desastre pode ser compreendido a partir de duas dimensões distintas, mas que não se excluem: a dos momentos, que identifica uma série de situações temporais sucessivas no desenrolar dos acontecimentos que seguem o evento principal, e a das políticas, que foca nos esforços dos atores para recompor a vida afetada. Esses dois aspectos, muitas vezes, são mesclados nos diversos trabalhos sobre desastres, mas consistem, ainda assim, em enquadramentos relevantes para o estudo do pós-desastre.

Já na última seção do texto, proponho o conceito de “políticas do pós-desastre” para abranger uma pluralidade de atividades de reconstrução, recuperação, assistência, ajuda, reestabelecimento, entre outras definições frequentes. E, a partir da reunião desse conjunto de fenômenos como parte de um mesmo conceito, apresento uma agenda de pesquisa a partir de aproximações em relação à literatura sobre projetos e políticas públicas.

Assim, observando a implementação de políticas do pós-desastre como um processo complexo que envolve uma pluralidade de atores na construção de mediações entre “dispositivos” e “práticas” (RENET; LANGUMIER, 2015, p. 4), proponho traçar paralelos para enquadrar tais políticas a partir de uma ideia central, ainda não empregada pela literatura de desastres: a noção de “vida social dos projetos, organizações e profissionais” (MOSSE, 2005, p. 6).

Portanto, no esforço de construir uma revisão bibliográfica capaz de identificar os contornos do campo e de apontar horizontes para novos estudos, parto das diversas interpretações do desastre, inclusive de suas múltiplas definições e interpretações, para chegar, finalmente, à recomposição material e imaterial da realidade afetada a partir de políticas do pós-desastre. Nessa interpretação da realidade, é a destruição gerada pelo acontecimento que conduz a iniciativas de recomposição em um momento posterior, organizadas a partir de determinadas políticas que são concretamente implementadas por uma pluralidade de atores sociais.

1.1. Reconstruindo um campo semântico: o desastre como categoria analítica

Diante da ocorrência de eventos extraordinários que interrompem a normalidade e geram efeitos avassaladores, um primeiro nível de debate se estabelece no próprio enquadramento dos fatos sob análise. Por mais que possa parecer trivial, classificar o ocorrido a partir de termos como desastre, tragédia, catástrofe ou acidente, bem como destacar seus atributos naturais, humanos ou tecnológicos, são escolhas que trazem implicações de extrema relevância. Levando isso em conta, busco analisar, nesta primeira seção, os sentidos atribuídos ao termo “desastre” na literatura especializada, trazendo o significado etimológico e o potencial analítico dessa noção.

Adentrar o debate terminológico sobre a definição de acontecimentos dessa magnitude é capaz de nos oferecer alguns esclarecimentos importantes. E isso pode ser feito a partir de dois focos distintos: uma chave mais ampla, focada em interpretações de grande escala, como as propugnadas por Alban Bensa, Eric Fassin e Veena Das; e uma classificação mais estrita a partir de definições específicas, como desastre e catástrofe, conforme observado em uma gama de autores.

No plano mais geral, Alban Bensa e Eric Fassin (2002) propõem uma abordagem a partir do conceito de “evento”. Para os autores, o “evento” engloba aqueles acontecimentos da modernidade que produzem uma ruptura de inteligibilidade na vida, inaugurando o lugar do incerto e do extraordinário em um determinado contexto. Nessa interpretação deleuziana, tais episódios dão origem a uma temporalidade distinta daquela mais linear, estruturada em passado, presente e futuro; os “eventos” criam novos paradigmas temporais, em um movimento catalisador e sintomático.

Diante disso, viver e analisar os “eventos” são duas operações distintas e complementares (BENSA; FASSIN, 2002, pp. 6-8). A primeira passa por compreender a realidade a partir de uma vida afetada e redefinida pelo acontecimento, qualificando-o como origem de um novo momento conformado pela perda dos quadros de leitura da realidade e pelo regime do extraordinário. Nesse aspecto, o “evento” é um ponto de fratura que cria um paradigma distinto. A segunda operação leva isso em conta, mas também se apresenta como construção do “evento” a partir de elementos internos e externos a ele. Assim, analisar o “evento” internamente corresponde a estruturar uma narrativa que leve em conta os fatos e os efeitos do acontecimento; já externamente, isso significa colocar o “evento” em contraposição e comparação a seus semelhantes, compondo séries de “eventos” com traços similares.

A perspectiva analítica apresentada pelos autores é, então, uma que leva em conta a existência, na modernidade, de acontecimentos que se singularizam, originando novos paradigmas, articulando fatos pretéritos e futuros e redefinindo vivências e entendimentos

sobre a realidade. Nesse sentido, a categoria de Bensa e Fassin (2002) se aproxima daquilo que Veena Das (1996) chamou de “evento crítico”.

A noção de “evento crítico” diz respeito aos acontecimentos que se desdobram de forma rápida e implacável, a despeito de qualquer resistência. Segundo a autora, configura-se como uma transformação no espaço que lança as pessoas – e suas vidas e rotinas – em novos e imprevisíveis terrenos, desestabilizando toda uma rede de sabedorias e práticas e transformando as relações sociais, políticas e econômicas. A partir desses acontecimentos, novos modos de ação vêm à tona e redefinem categorias tradicionais; adicionalmente, novas formas são adquiridas por atores políticos distintos, originando práticas discursivas e não discursivas (DAS, 1996, pp. 5-6).

Os “eventos críticos” observados pela autora representam uma leitura da realidade baseada na contingência e no caráter acidental dos caminhos que se apresentam ao longo do tempo. Nessa perspectiva, refletida na experiência das vítimas, a vida se converte, essencialmente, em uma configuração de acidentes; ela não é guiada por leis da história ou da sociedade, mas por uma série de eventos contingentes (DAS, 1996, pp. 19-20). A noção de evento crítico é, portanto, central para compreender o caráter de incerteza permanente e de rotinização da contingência que se apresenta a partir do acontecimento extraordinário.

Desse modo, os “eventos” e “eventos críticos” contribuem para a conformação de um plano mais geral de interpretação, compondo uma percepção sobre os acontecimentos extraordinários em duas dimensões especiais: seu efeito sobre a percepção e experimentação da vida e do tempo, criando um ponto de ruptura que afeta a forma como os atores e os analistas lidam com os fatos e seu encadeamento; e seu efeito de normalização das incertezas, inserindo a contingência no cotidiano e tornando rotineiras as mudanças introduzidas pelo evento.

Esses dois elementos são importantes ao transferirmos o plano de análise para o emprego de termos mais específicos da literatura. Os estudos do desastre se inserem em um rico campo semântico que nos remete aos significados históricos e atuais das palavras empregadas. Nesse sentido, a primeira análise que merece destaque é a de Marie Helène Huet (2012), que se propõe a resgatar historicamente os sentidos carregados por diversos termos. Segundo ela, as noções de calamidade, catástrofe, perigo e risco, em suas respectivas origens, estão associadas a incertezas e acontecimentos de um mundo bastante distinto do atual: calamidade estaria relacionada ao risco de fome ou perda de uma colheita; catástrofe representaria o momento de queda e infortúnio na tragédia grega, selando o destino do herói; perigo, por sua vez, teria maior associação aos riscos financeiros envolvidos em contratos e

transações incertos; e a noção de risco simbolizava as ameaças que o mar oferecia às vidas dos navegantes. Assim, apesar de esses termos terem assumido distintas conotações no uso corrente e terem se associado a determinados contextos, todos seriam etimologicamente vinculados a situações bastante específicas.

Em contraste, isso não ocorre com a noção de desastre, segundo demonstra Huet (2012). O desastre compõe um tipo de infortúnio bem mais grave e abrangente. Para ela, a ideia de desamparo ou abandono que a noção de desastre carrega é marca de sua potência totalizante e da multiplicidade de empregos possíveis do conceito. Tomando a influência dos astros como componente etimológico, estar implicado em um desastre significaria, então, não poder contar com forças cósmicas para guiar e organizar a vida – um acontecimento de magnitude e abrangência singulares.

Em uma abordagem menos focada na origem e mais preocupada com o emprego dos termos, Sandrine Revet (2007, pp. 4-5) destaca que a distinção fundamental a ser feita no plano semântico para encontrar uma categoria adequada está associada a fatores culturais e linguísticos: o termo desastre seria mais recorrente na literatura anglo-saxônica sobre o tema, ao passo que catástrofe seria mais comum na bibliografia francesa. Entretanto, esse movimento de aproximar os significados dos dois termos e distanciá-los apenas na forma omite uma nuance: Revet parece associar o desastre e a catástrofe a causas exclusivamente naturais, não reconhecendo o potencial dessas categorias para o estudo de eventos que podem estar vinculados a fatores humanos ou tecnológicos.

Apesar dessa ressalva, que será abordada por outras definições presentes na bibliografia especializada, tanto Huet (2012) quanto Revet (2007) apresentam pontos que se confirmam em outros textos: o termo desastre, com sua gravidade e abrangência aliadas a uma pluralidade de usos, parece ter sido adotado em larga escala por uma série de autores; e essa percepção vem, principalmente, de um conjunto de estudos produzidos predominantemente em inglês. Assim, seria possível tratar a noção de desastre como categoria analítica, servindo ao enquadramento de fatos e episódios concretos em sua diversidade de causas e consequências.

Oliver-Smith (1996, pp. 303-304), ao tratar da definição dessa noção central, destaca que desastres são eventos ou processos que ocorrem na interface entre a sociedade, a tecnologia e o meio ambiente e se apresentam como consequência das interações de tais elementos. Esses acontecimentos, que tendem a ser totalizantes, revelam a insuficiência das estruturas operantes em determinada sociedade, bem como sua incapacidade de se adaptar ao ambiente social e natural ao redor. Assim, o desastre seria caracterizado por superar a

capacidade de resistência ou recuperação de um grupo social, atividade econômica ou infraestrutura (WISNER *et al*, 2004, *apud* OLIVER-SMITH, 2009, p. 13).

A presença de uma marca de vulnerabilidade é um elemento fundamental do desastre, sendo recorrente na literatura. Tierney, Bevc e Kuligowski (2006, p. 20) destacam que o potencial para o desastre se revela quando eventos extremos – sejam eles naturais, tecnológicos ou causados por intenções humanas – encontram-se com ambientes ou populações vulneráveis. E, como reiteram Convery, Corsane e Davis (2014, pp. 1-2), esse encontro, qualquer que seja sua forma – isto é, independentemente do evento que lhe dê origem –, assume a feição de desastre ao exceder a capacidade humana de recuperação.

Outro elemento de grande importância é a compreensão dos impactos e a capacidade de reação, tanto local quanto de estruturas maiores. Jones e Murphy definem o desastre como “uma tragédia vivida por um grupo humano a partir de um evento identificável, mitigada pela capacidade local e pela intervenção mais ampla, e mensurada em termos de seu impacto econômico, espiritual, psicológico, biológico, político ou social” (2009, p. 5, tradução livre).

Desse modo, a partir da articulação de elementos específicos e de componentes mais gerais, o campo de estudos explorado oferece o conceito de desastre como ferramenta analítica capaz de captar distintas dimensões dos acontecimentos extraordinários. Assim, uma definição adequada de desastre parece ser aquela que, percebendo-o como processo, leva em conta: (a) o evento que o originou; (b) as vulnerabilidades às quais estavam submetidos os atores afetados; (c) seus impactos objetivos nos planos macro e micro; e (d) seus impactos subjetivos, medidos a partir das incertezas, das novas temporalidades e do sofrimento vivenciado pelos atores no cotidiano.

Como busco demonstrar, o desastre vai muito além do desamparo ou desalinhamento astral que dá origem ao termo; trata-se de uma forma própria de “evento” e “evento crítico” e, adicionalmente, um conceito que imprime uma gravidade e abrangência próprias sobre o estudo dos acontecimentos que interrompem e redefinem vidas e realidades. Assim, o desastre engloba (e ultrapassa) o risco, o perigo, a calamidade, a tragédia, a catástrofe, a emergência e as outras noções que ocupam seu campo semântico. E, em toda sua potência analítica, permite o estudo de uma ampla gama de acontecimentos.

Se é possível, então, conceber o desastre como categoria apta à compreensão de um processo complexo catalisado em torno de um acontecimento, esse reconhecimento traz consigo uma decorrência lógica: a todo desastre corresponde um pós-desastre. Esse novo momento, que é mais um enquadramento temporal que um conceito analítico, abrange um conjunto de esforços classificados, na literatura e no uso corrente, como resposta, resgate,

superação, reabilitação, recuperação, assistência, entre outras denominações. Na seção a seguir, tratarei mais a fundo desse momento, recompondo sua pluralidade semântica e explorando duas dimensões de análise que os estudos do desastre oferecem para os fatos que sucedem o acontecimento principal.

1.2. O pós-desastre: entre momentos e políticas

Nos estudos do desastre, a ideia de um pós-desastre surge como descrição de um período que se segue ao acontecimento principal. Assim, não se apresenta como categoria analítica na literatura; é mais uma forma de encapsular todos os fatos que sucedem o desastre. Nesta seção, exploro esse estágio, configurando o pós-desastre a partir de dois elementos: os momentos que o compõem e as políticas que são adotadas nesse contexto.

Na perspectiva aqui proposta, falar na ocorrência de desastres implica o reconhecimento do pós-desastre como momento próprio, com temporalidade particular e esforços que o destacam do acontecimento original. Diante das grandes proporções do desastre, múltiplas complicações se colocam para os atores da região afetada no período posterior. Em uma dessas dimensões, o cotidiano é permeado pelas diversas vivências, percepções e explicações sobre o que foi o evento vivido, o que ele representou e por que ocorreu. No entanto, boa parte do tempo, da energia e dos recursos são orientados para os esforços de recomposição material e imaterial da vida e do cotidiano.

O pós-desastre é, afinal, um período marcado por situações específicas e determinados momentos que se sucedem e se cruzam. Na bibliografia aqui analisada, o pós-desastre é, por vezes, diretamente referenciado, mas também surge indiretamente, a partir de diferentes expressões: resposta, especialmente quando trata da reação mais imediata ao desastre (TIERNEY; BEVC; KULIGOWSKI, 2006); recuperação, reabilitação ou reconstrução, associadas ao reestabelecimento de uma área afetada e a sua recomposição material (ADAMS, 2013; DE SILVA; YAMAO, 2007; KILBY, 2007; REVET, 2017; LE MENTEC; ZHANG, 2017); ajuda, sobretudo nos trabalhos que focam em redes humanitárias e nas políticas nacionais e internacionais de auxílio a curto prazo (TORRY, 1978; KILBY, 2007); e assistência, noção relacionada a programas e políticas de longo prazo implementadas por governos, organizações internacionais e entes privados (TORRY, 1978; ADAMS, 2013; REVET, 2017).

Uma parte considerável da literatura de desastres se debruça sobre esse conjunto de atividades, com foco no impacto gerado pelo evento sobre o tecido social e no papel que indivíduos e grupos exercem para viabilizar respostas nos diversos momentos que sucedem o acontecimento principal (OLIVER-SMITH, 1996, pp. 305-306; 2009, p. 12). Frequentemente, esses trabalhos se organizam em torno de dois eixos principais: por vezes, empreendem um estudo mais focado nos momentos do pós-desastre; em outras ocasiões, dão mais ênfase ao estudo das políticas do pós-desastre. Da forma como apresento aqui essas duas dimensões, não pretendo configurá-las como abordagens excludentes, mas sim como perspectivas complementares que ressaltam aspectos diferentes do pós-desastre: os momentos abrangem acontecimentos específicos e temporalidades próprias ao processo do pós-desastre, reconstruindo narrativas sobre os desdobramentos do evento principal; as políticas, por sua vez, têm como foco a criação e implementação de projetos para enfrentar as consequências do desastre e recompor a realidade afetada.

Em um estudo focado na identificação e classificação dos momentos do pós-desastre, Revet (2007) aponta que estes podem ser organizados segundo três etapas principais: um primeiro, com foco na sobrevivência, é caracterizado pela ativação de laços de solidariedade na comunidade atingida; um segundo momento é marcado pela chegada da ajuda profissional, com a entrada de serviços de socorro e de atores heroicos que trabalham para salvar vidas e reestruturar o meio; por fim, um terceiro estágio é o de assistência, com o estabelecimento, em um período de tempo mais longo, de um sistema de ajuda rotinizada permeado por múltiplos atores – estatais e não estatais, nacionais e internacionais. Esse estudo dos momentos, ao mesmo tempo em que organiza cronologicamente o pós-desastre, revela a maneira pela qual o “evento” gera novos paradigmas temporais, reorganizando a vida e o cotidiano (BENSA; FASSIN, 2002, pp. 6-8).

Já a partir desse delineamento de momentos, é possível apontar o outro eixo de organização do pós-desastre: as políticas do pós-desastre, conceito que emprego para definir todas as medidas adotadas no processo de recomposição da realidade afetada. Essa noção se aproxima daquilo que Torry (1978, pp. 302-306) classificou como “*disaster welfare*”, isto é, um conjunto de formas de assistência voltadas à ajuda e à recuperação. No entanto, o conceito aqui proposto é ainda mais abrangente: em vez de focar em iniciativas de assistência, busco englobar, a partir dessa ideia, todos os esforços de recomposição que conformam o campo semântico do pós-desastre, não importando qual agente os execute. Nesse sentido, apesar de as atividades do terceiro momento de Revet (2007) representarem os principais exemplos dessas políticas, todas as outras iniciativas implementadas por múltiplos atores nos momentos

de sobrevivência e socorro estão incluídas. As políticas do pós-desastre são, portanto, transversais aos momentos que sucedem o evento original.

Essas duas dimensões de incursão no pós-desastre oferecem enquadramentos possíveis para um estágio complexo e multifacetado que põe uma diversidade de atores em interação. Nessa combinação de momentos e políticas, organiza-se o pós-desastre como sucessão de novos acontecimentos e criação de novas situações, rotinizando o desastre e suas incertezas. Contudo, esses dois aspectos do pós-desastre são frequentemente mesclados pelos autores nas análises dos vários casos que compõem a bibliografia de desastres. Da antropologia mais clássica aos eventos mais recentes, momentos e políticas se cruzam para descrever e interpretar o pós-desastre em profundidade. A seguir, exploro alguns exemplos concretos, destacando a presença dessas dimensões.

Em um dos estudos antropológicos clássicos, Firth (1959) aponta que a resposta a furacões que afetaram a ilha de Tikopia em 1952 era, em grande medida, organizada pela reciprocidade e pela articulação local daquela sociedade, que se engajava em esforços de limitar o uso de certos recursos e de empregar, sem exaustão, a força de trabalho disponível para a reconstrução. Já no caso dos tufões que atingiram a população Yap, igualmente na Oceania, Schneider (1957) indica que a forma como a coletividade atribuía significado ao desastre – explicado por uma ruptura na coesão interna que refletia na dinâmica de poder dos feiticeiros e do chefe – implicava a compreensão da reconstrução como processo de reestabelecimento de laços emocionais, sociais e de confiança. Nesse sentido, era distinta de articulações pós-desastre observadas nos Estados Unidos, em que os serviços de socorro oficiais e a atuação altamente especializada eram a regra (SCHNEIDER, 1957, p. 14).

Esse processo de profissionalização e rotinização da ajuda, característico do segundo e terceiro momentos observados por Revet (2007), tem outras ocorrências na literatura sobre o tema. É o caso, por exemplo, da erupção de um vulcão que afetou a população Orokaiva, em 1951. Em dois trabalhos com perspectivas distintas, Belshaw (1951) e Keesing (1952) registram que a maior presença de tropas e estruturas de Estado na região levaram a uma resposta mais próxima do socorro profissional e da assistência rotinizada. A partir dessa possibilidade de intervenção, os esforços de ajuda, caracterizados por sua tecnicidade, foram atravessados por interesses governamentais; o desastre serviu, assim, como porta de entrada para políticas de desenvolvimento que passavam por uma reorganização do espaço e da dinâmica social daquela população.

No desastre de Bhopal, caso de vazamento industrial com contaminação em massa ocorrido em 1984, na Índia, Veena Das (1996, pp. 139-150) demonstra que o pós-desastre se

caracterizou pela intervenção estatal que buscava agilizar a reparação das vítimas a partir de uma lei e um acordo judicial. Isso foi atravessado por um processo de legitimação do Estado indiano como agente de reparação e pela consequente apropriação do sofrimento das vítimas por uma miríade de atores que buscavam traduzir seus sentimentos e percepções em discursos burocráticos, médicos e jurídicos.

A respeito do desastre nuclear de Chernobyl, Adriana Petryna (2002, pp. 83-85) mostra como, no longo prazo do pós-desastre, a categorização das vítimas segundo níveis de exposição serviu de base para definir o acesso a diferentes tipos e graus de benefícios. Na Ucrânia, esse processo de estratificação deu origem a uma série de “demandas, privilégios, leis e identidades” (PETRYNA, 2002, p. 84), conduzindo as vítimas a um trabalho de constante busca por reconhecimento para manter seu acesso a benefícios sociais no pós-desastre.

No recente caso do Haiti após o terremoto de 2010, Corbet (2017, p. 93) narra, naquela que seria a terceira etapa do pós-desastre, que o papel da ajuda internacional, já parcialmente presente pela instabilidade do contexto político local, foi fundamental para suprir uma insuficiência do Estado, apesar de gerar diferenças de tratamento entre haitianos e agentes internacionais, inclusive no processo de gestão das mortes.

Em uma outra dimensão do pós-desastre, Le Mentec e Zhang (2017, pp. 349-350) destacam as políticas de patrimonialização e desenvolvimento nas zonas chinesas de Beichuan e Wenchuan, em que áreas devastadas pelo terremoto de 2008 foram alvo de iniciativas implementadas pelo governo, com a intenção de reforçar o patriotismo e reerguer a região a partir do turismo. Assim, a partir de medidas como a recuperação da infraestrutura, a transformação das ruínas em locais históricos e o reconhecimento das práticas culturais da minoria Qiang como patrimônio intangível, o governo central buscou mostrar a potência chinesa e o papel da solidariedade nacional na superação da tragédia. Entretanto, a presença do Estado e a falta de participação da população nesse processo são apontadas por Le Mentec e Zhang (2017, pp. 364-365) como fatores associados ao desconforto das vítimas do terremoto com as políticas adotadas e às críticas locais à mercantilização do desastre e da cultura Qiang.

Em um exemplo de desastre não associado a um evento natural, os Estados Unidos se depararam, em 2001, com um dos acontecimentos mais marcantes de sua história: os ataques do 11 de setembro. Na perspectiva da literatura de desastres, esse evento de graves consequências deu origem a políticas de recuperação e reconstrução com verbas federais, estaduais e municipais, em uma dinâmica que beneficiou as vítimas do evento diante de suas

novas necessidades, mas também favoreceu o acesso da iniciativa privada a investimentos subsidiados (DAMIANI, 2008; GOTHAM; GREENBERG, 2008).

Processo similar se deu após o furacão Katrina, responsável por fortes impactos sobre a cidade de Nova Orleans em 2004. Se, em um momento inicial de socorro profissional, o pânico e a criminalidade retratados pela mídia foram fundamentais para a entrada de autoridades militares no gerenciamento da resposta e ajuda (TIERNEY; BEVC; KULIGOWSKI, 2006), a etapa seguinte foi de canalização de verbas públicas para interesses privados. Nesse momento mais distante do impacto imediato, Adams (2013, pp. 174-175) narra que o processo de reconstrução e assistência a longo prazo foi marcado pela formação de uma “economia da comoção” (“*affect economy*”, no original): um chamado ao voluntariado aliado a recursos federais e investimentos empresariais. Segundo o autor, isso foi possibilitado por uma combinação de trabalho gratuito ou mal remunerado, caridade, “filantropocapitalismo” e parcerias público-privadas, o que produziu lucros elevados e resultados insuficientes na recuperação.

Em suma, esses casos representam uma seleção extraída de alguns dos muitos trabalhos que lidam com o pós-desastre e com os esforços dos atores para recompor a realidade gravemente afetada. Esses estudos nos ajudam a perceber a articulação de momentos e políticas no pós-desastre, revelando seu potencial para a compreensão de processos de mudança social induzidos por acontecimentos extraordinários.

Na seção a seguir, concentrarei esforços nas políticas do pós-desastre, estabelecendo um diálogo com perspectivas externas aos estudos do desastre para propor caminhos de expansão de seu potencial analítico.

1.3. As políticas do pós-desastre e sua implementação: construindo uma agenda de pesquisa

Como ressaltado anteriormente, as políticas do pós-desastre englobam todas as medidas adotadas no processo de recomposição da realidade afetada. A preocupação central aqui, no entanto, está em sua implementação e nas interações que as políticas concebidas e executadas no pós-desastre originam. Afinal, quais atores e quais relações são introduzidas por essas iniciativas? Como as pessoas compreendem essas políticas e como as negociam? Pensando nisso, pretendo explorar o potencial analítico de se estudar o pós-desastre como um processo

de implementação de *policies*¹² – ou, como tratarei, de políticas do pós-desastre. Essa perspectiva revelará a articulação de políticas de diferentes tipos no momento que sucede ao desastre, originando processos complexos de mudança social. E, mais além, apontará a entrada de novos atores no decorrer do pós-desastre: o Estado e seus representantes, categorias técnicas e burocráticas, grupos de socorro profissional e ajuda humanitária internacional, vítimas, entre outros.

Há, na bibliografia de desastres, uma importante abertura para essa abordagem, encontrada na proposta de Revet e Langumier (2015, pp. 2-3) para uma pesquisa que leve em conta fatores estruturais e práticos articulados em contexto no pós-desastre. Essa agenda se baseia no encontro entre dois planos de análise: por um lado, o dos dispositivos que operam no “governo do desastre” e no “governo por meio do desastre”; por outro, o das práticas e atividades rotineiras que diluem o desastre no cotidiano. Para eles, o grande potencial dessa realidade complexa reside entre esses dois planos; está, em suma, na capacidade de se compreender o poder desses dispositivos e, ao mesmo tempo, de se reconhecer o espaço que eles deixam para as práticas dos atores.

A primeira dimensão dessa análise trata de um problema de governabilidade em escala ampla, composto pelo que Revet e Langumier (2015, p. 4) chamam de “governo do desastre” e “governo por meio do desastre”. Segundo eles, governar o desastre é empregar ferramentas, dispositivos e práticas que se estendem do nível local ao transnacional para assegurar o cumprimento de orientações e normas cada vez mais homogêneas. Assim, se é recorrente na literatura especializada a ideia de que o desastre é seguido por um estado de exceção (DAS, 1996; BECK, 2010), as práticas de governo do desastre seriam uma forma de regular a exceção. Nesse sentido, aproximam-se da noção de “governo humanitário”, que, para Didier Fassin (2012, pp. 1-2), consiste no conjunto de valores, procedimentos e ações justificados por princípios morais que orientam organizações humanitárias.

A partir dessas operações, Revet e Langumier (2015, p. 3) apontam para a rotinização e normalização do excepcional; nesse processo, o governo do desastre se torna um humanitarismo convertido em princípio gerencial. Isso revela a presença do “governo por meio do desastre”: nele, é por meio da emergência e do risco iminente que se implementam prioridades, preocupações e práticas excepcionais com a finalidade de aprofundar a gestão

¹² Opto por fazer uso do termo “*policy*” ou “*policies*”, em sua forma inglesa, por acreditar que não há tradução precisa para o significado que a palavra carrega. Ao que parece, expressões como programa, política, projeto ou, a depender do caso, política pública, são boas aproximações, mas que correspondem a apenas uma parcela do significado bastante abrangente da noção de “*policy*”.

cotidiana do pós-evento. O governo por meio do desastre é, então, fruto do processo de ordinarização do governo do desastre.

Esses dois níveis complementares da escala de análise que os autores chamam de “dispositivos” de governo se contrastam com uma dimensão conformada pelo cotidiano dos atores locais. Nessa perspectiva, frequentemente ignorada, as pessoas não se limitam aos papéis que o desastre impõe – vítimas, deslocadas, atingidas. No dia a dia do pós-desastre, as práticas e táticas de rotina são mantidas nas atividades mais ordinárias; assim, apesar do caráter excepcional da situação vivida, as pessoas conduzem suas vidas muito além do evento extremo e de suas consequências. Ao mesmo tempo, esse saber cotidiano é operado nas relações típicas do pós-desastre, influenciando as interações com os novos atores, recursos e problemas que surgem nos esforços de reconstrução e ajuda. Conforme esse contato se intensifica, os modos de governar a exceção são, então, questionados, transformados e deturpados (REVET; LANGUMIER, 2015, pp. 4-5).

Nessa perspectiva, seria possível identificar a existência de diferentes “regimes de engajamento” (REVET; LANGUMIER, 2015, p. 7) que definem os contornos do papel exercido pelos atores em cada contexto. Isso demarcaria as múltiplas identidades em jogo, presentes nas interações concretas em diferentes níveis. Com isso, um dos pontos centrais dos autores parece ser o de que não necessariamente as relações desenvolvidas e representadas nas políticas do pós-desastre são estanques: elas se cruzam, se invertem, se confundem, se constroem e se desfazem, em um processo que articula dispositivos e práticas e envolve uma pluralidade de indivíduos e grupos, costurando governabilidade e cotidiano.

É nessa proposta de abordagem que a literatura de desastres se aproxima de uma bibliografia focada em políticas públicas e projetos – ou, em geral, daquilo que se define como *policy* na produção anglófona. Em seu trabalho sobre políticas de desenvolvimento, David Mosse (2005, pp 5-6) explora as disparidades e mediações entre a forma como entes técnicos e governamentais concebem as políticas e a forma como elas são colocadas em prática. Na realidade, a perspectiva proposta pelo autor para analisar projetos na Índia busca resgatar a agência dos atores envolvidos e observar concretamente como se davam as relações no processo de implementação; assim, abrindo o que chamou de “caixa-preta da implementação” (“*implementation black box*”, no original), propôs uma análise da relação entre a política, como iniciativa ou projeto concebido por um corpo de especialistas, e as práticas envolvidas em sua execução por gerentes, técnicos e atores locais.

Ao propor essa perspectiva, Mosse (2005, pp. 2-4) se contrapõe a outras duas abordagens do mesmo campo de estudos: a instrumental e a crítica. A visão instrumental dos

projetos de desenvolvimento, segundo ele, é aquela que os concebe como solução racional de problemas, em um processo que engloba criação e execução. Segundo essa visão, um projeto deve contar com uma definição adequada dos problemas, um desenho correto das medidas para solucioná-los e uma adoção de mecanismos de gestão dos meios e/ou resultados da implementação.

Por sua vez, a visão crítica das políticas de desenvolvimento é aquela que as caracteriza como discurso técnico e racional voltado ao exercício de poder ou dominação burocrática. Como aponta Mosse (2005, pp. 2, 4-5), essa abordagem qualifica as iniciativas de desenvolvimento no plano internacional como portadoras de uma agenda de submissão, realizando intervenções planejadas em descolamento com a realidade histórica, social e política dos países de implementação. Assim, estariam fadadas ao fracasso.

É diante dessa divisão que Mosse propõe tomar a perspectiva dos atores como referência para analisar a implementação das políticas; assim, em vez de pensar os projetos como intervenções racionais para solucionar problemas ou como iniciativas de dominação, cabe inquirir como os atores compreendem e operam as noções e os mecanismos criados pelas políticas e como praticam a implementação desses programas. Nesse processo, importa não apenas o que os gerentes *in loco* e os técnicos fazem, mas também a forma como são construídas as relações e mediações com instituições, comunidades, grupos e indivíduos, já que estes também influenciam e negociam a implementação. Em outras palavras, trata-se de estudar a “vida social dos projetos, organizações e profissionais” (MOSSE, 2005, p. 6).

Em diálogo com Revet e Langumier (2015, pp. 5-6), estudar a vida social das políticas do pós-desastre é encará-las como dispositivos de governo e compreender sua implementação como um conjunto de práticas de atores antigos e novos, buscando identificar seus pontos de contato e influência mútua. Assim, da mesma forma que os dispositivos de governo passam a permear a rotina dos atores no pós-desastre, as práticas, táticas e interações da vida cotidiana contribuem para influenciar, significar e negociar os modos de governar o desastre e de governar através do desastre. Desse modo, é possível conceber um programa de pesquisa focado no estudo das interações entre atores em torno de intervenções institucionais, em um processo que conforma novas relações, desafia os limites dos papéis exercidos por cada parte e posiciona o desastre como objeto constantemente redramatizado e renegociado (REVET; LANGUMIER, 2015, pp. 5-6). Essa será a abordagem adotada neste trabalho, já que é aquela que melhor permite compreender as políticas do pós-desastre em sua “vida social”.

Adicionalmente, a implementação das políticas do pós-desastre deve ser compreendida na dimensão de sua “coprodução”. Na sociologia do *guichê*, de tradição francesa, a noção de

“coprodução” de serviços (WELLER, 1999; PIRES, 2016) engloba um conjunto de processos de implementação em redes compostas por burocratas e beneficiários. Nessa dinâmica, permeada por tensões, demandas e incertezas, cabe ao burocrata traduzir os elementos apresentados pelo potencial beneficiário às categorias que lhe são oferecidas nos âmbitos jurídico, administrativo e financeiro e, ao mesmo tempo, garantir que o usuário aceite sua interpretação dos fatos. Trata-se, então, de um jogo de interpretação e dramatização de ambos os lados, com atos e argumentos que são sempre lidos e respondidos pela contraparte.

Essa abordagem reconhece, de certo modo, o grau de criatividade exigido do burocrata para solucionar as questões apresentadas. Ao mesmo tempo, essa visão da coprodução parece, por vezes, estar focada em um tipo específico de contato, que se caracteriza pela conversão de narrativas pessoais em categorias formais da administração. Se, por uma parte da literatura, isso é encarado como um processo de enquadramento (WELLER, 1999), outra parte ressalta a violência simbólica que o processo de identificação e categorização pode implicar (DUBOIS, 1999).

Por vezes, no entanto, o encontro do burocrata com o beneficiário se dá após o processo inicial de classificação e, ainda assim, se converte em um processo de coprodução. Por essa razão, acredito que a coprodução deva ser pensada muito além da tradução entre fato e categoria: ela permeia processos como a manutenção, a adequação, a revisão e mesmo a interrupção do serviço prestado. Deve, em síntese, englobar as negociações e encenações que incidem no processo de implementação, contribuindo para a construção de relações entre usuários e representantes da burocracia.

Esses diversos atos de coprodução, mais ou menos isolados, compõem, coletivamente, o processo de implementação de uma *policy* – que não pode ser definido, portanto, como uma atuação linear entre a concepção e a execução de projetos. E a ênfase nas interações que conformam a implementação é capaz, como reconhece Pires (2016, p. 20), de oferecer uma perspectiva que vai além do foco nas decisões e nos graus de discricionariedade que as políticas oferecem aos agentes que as implementam.

Para Lipsky (2019), a atuação da “burocracia de nível de rua” é aquela em que um conjunto de trabalhadores de baixo nível hierárquico interage diretamente com os cidadãos destinatários dos serviços – quase sempre involuntariamente colocados em uma relação com o Estado –, definindo seu acesso (ou não) a tais benefícios. Nessa perspectiva, os burocratas têm um poder considerável, uma vez que “proporcionam benefícios e sanções” e “detêm as chaves para uma dimensão de cidadania” (LIPSKY, 2019, p. 4). Assim, o “burocrata de nível de rua” é retratado como pessoa que, a partir de suas interações e decisões com distintos graus de

discricionariedade, será capaz de produzir ou de se somar às políticas da organização que representa.

A principal contribuição dessa literatura para o presente trabalho está na capacidade de apontar a maneira como técnicos encarregados da implementação operam suas obrigações e adotam cursos de ação adicionais em suas atividades diretas relacionadas à implementação de programas. Ainda, isso confirma a ideia de que os burocratas podem exercer diferentes tipos de influência sobre a forma como políticas que foram pensadas em outros espaços são postas em prática.

Ademais, guichês, burocracias e processos de coprodução devem ser pensados para além do espaço meramente estatal; afinal, eles também estão presentes na atuação privada, representados por empresas e organizações. Nesse sentido, é interessante notar como a Fundação Renova, criada para gerir a *reparação*, assume a posição de burocracia do desastre. Em seu sentido descritivo, isto é, de apontar para um conjunto de agentes que operam as políticas do pós-desastre em sua atuação profissional, a ideia de uma burocracia específica para situações de pós-desastre não é algo novo na literatura do campo. Já nos anos 1970, ao identificar a existência de um “*disaster welfare*”, William Torry (1978) elencou a atuação burocrática como um dos fatores mais importantes na implementação da etapa que chamou de “reconstrução” – e que, no presente trabalho, amplio para incluir as políticas do pós-desastre como um todo.

A partir desse conjunto de questões, a presente dissertação busca compreender a “vida social” da *reparação* a partir da maneira como se apresentam, concretamente, as relações e interações entre os atores locais em torno da implementação dos programas de reparação e compensação em Mariana. Desse modo, é possível entender como se dá a construção, definição e negociação dos laços no processo de implementação, visualizando e analisando os encontros entre dispositivos e práticas em um processo concreto. Afinal, se os desastres são vivenciados pelos indivíduos e grupos na interrupção brusca do cotidiano e se sua ocorrência dá origem a políticas de recomposição da vida, cabe compreender como essa intervenção é operada e costurada na perspectiva dos atores.

2. O ACORDO, A RENOVA E OS PROGRAMAS: IMPLEMENTAÇÃO E RENEGOCIAÇÃO DO MODELO DE REPARAÇÃO

Para um estudo das políticas do pós-desastre a partir do caso de Mariana, é preciso compreender a forma e o conteúdo das medidas reparatórias concebidas para a Bacia do Rio Doce e a maneira como estas foram implementadas no âmbito local. Como é habitual em processos de execução de *policies*, a implementação das políticas do pós-desastre se dá na relação entre os projetos e as ações que pretendem colocá-las em prática.

No modelo de reparação e compensação adotado pelo Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), fruto de negociações entre as partes de um processo que corria na Justiça Federal, a implementação de políticas no pós-rompimento ficou a cargo da Fundação Renova, entidade criada especialmente para esse fim. Condicionada aos termos do documento, a Fundação assumiu a responsabilidade de conduzir 42 programas de *reparação* e de adotar as medidas cabíveis para a compensação dos entes públicos afetados pelo desastre. Nesse formato, o reestabelecimento das condições anteriores ao evento não ficou a cargo das empresas responsáveis ou de entes estatais. Optou-se por criar uma organização sem fins lucrativos, com mandato específico e recursos financeiros destinados à realização de suas finalidades. A Fundação Renova, custeada por suas três *mantenedoras* e fiscalizada por múltiplas instituições, tornou-se a gestora dos programas e projetos de reparação e compensação.

A escolha de um modelo de *reparação* que parte de um acordo entre partes de um litígio e se estrutura em uma gama de programas conduzidos por um ente privado foi objeto de questionamentos e embates no processo de implementação. Ao longo deste capítulo, exploro três focos dessa disputa no nível local. Em primeiro lugar, o TTAC, como solução adotada no plano federal, mas questionada por diversos atores em Mariana. Em seguida, analiso embates sobre a própria legitimidade da Fundação Renova para conduzir a *reparação* e a maneira como isso afeta sua atuação. Por fim, apresento uma análise geral do funcionamento de seus programas em Mariana e de suas principais complicações, tomando como base relatos e entrevistas com seus funcionários. Com isso, busco dar conta de três eixos fundamentais da disputa em torno da *reparação*: o que deve ser reparado, como deve se dar essa *reparação* e quem deve ser encarregado de reparar.

2.1. ‘A gente rechaça o TTAC aqui’: entre acordos e críticas, o processo de *reparação* em Mariana

Originado de uma ação civil pública conduzida na Justiça Federal¹³, o TTAC é o documento a partir do qual foi estabelecida grande parte da estrutura do pós-desastre, tanto em Mariana quanto ao longo da Bacia do Rio Doce. O documento consolida todas as obrigações da Samarco e de suas acionistas, Vale e BHP Billiton, consideradas responsáveis pelo rompimento. Em suma, a partir dele, são criados os 42 programas de *reparação*, é reconhecida a obrigação de compensação aos entes públicos e é determinada a criação da Fundação Renova como gestora das atividades no pós-desastre.

Na operacionalização desses programas e projetos, no entanto, é possível notar que a Fundação e os demais atores fazem referência à ideia de *reparação* como algo que engloba todas as atividades a cargo da Renova – sem distingui-las daquilo que seria considerado compensação, por exemplo. Nesse sentido, é interessante notar, tanto a partir dos documentos e publicações da Fundação Renova quanto a partir do trabalho de campo em Mariana, que a noção de *reparação*, jargão jurídico com sentido bem delimitado no TTAC, é apropriada pelos atores como um conceito mais amplo equivalente a um conjunto extenso de práticas e dispositivos.

Na vida do pós-desastre, *reparação* engloba todas as medidas empreendidas pela instituição responsável por mitigar, remediar, indenizar, reparar e compensar os danos causados pelo rompimento da barragem. Muito além do emprego do termo de forma aparentemente imprópria – uma vez que, nesse uso, engloba também a noção de compensação –, isso representa a utilização da expressão em sentido bastante amplo a partir das práticas e demandas dos atores.

No formato concebido pelo TTAC, os 42 ‘programas’ são estruturados em dois blocos que, por sua vez, se organizam segundo ‘eixos temáticos’. Os dois blocos concebidos pelo acordo são o ‘socioeconômico’, contendo os programas e projetos para ‘reparação, mitigação, compensação e indenização pelos danos socioeconômicos’, e o ‘socioambiental’, formado por programas e projetos para ‘reparação e compensação pelos danos socioambientais’. Já os

¹³ A Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 foi apresentada perante a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, tendo como autores a União, os dois Estados atingidos e diversos entes de sua estrutura administrativa. Nessa ação, o principal objetivo era o reconhecimento dos danos e a garantia de medidas adequadas para revertê-los. Como consequência desse processo e com o objetivo de dar celeridade à resolução das questões, firmou-se, no ano de 2016, o Termo de Transação e Ajuste de Conduta (TTAC) (VERGETTE *et al.*, 2018).

‘eixos temáticos’ são subdivisões de cada bloco e englobam um conjunto de ‘programas’¹⁴. Por fim, conforme o acordo, cada ‘programa’ é composto por uma série de ‘projetos’: pelas definições oferecidas em sua primeira cláusula, os ‘projetos’ são ‘as ações e medidas’ aprovadas e implementadas no bojo dos ‘programas’; e estes, por sua vez, são definidos como ‘conjuntos de medidas e de ações’.

O TTAC é o resultado de uma negociação que envolveu múltiplas instituições: as três empresas responsáveis pelo rompimento, a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cinco autarquias federais¹⁵ e seis autarquias estaduais¹⁶, sob supervisão do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos de Minas Gerais e Espírito Santo. Contudo, apesar da pluralidade de instituições e da grande variedade de programas previstos, o TTAC não deixou de ser questionado – especialmente em Mariana. Da forma ao conteúdo, o acordo tornou-se objeto de críticas, demandas e disputas.

O Promotor Titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana, responsável por todos os processos relacionados ao rompimento na Justiça Estadual, critica abertamente o TTAC como solução no pós-desastre:

Eu avalio tudo como um lixo, tanto é que a gente rechaça o TTAC aqui. Felizmente, ele tecnicamente não se aplica aqui em Mariana, porque as regras aplicadas aqui foram estabelecidas nesses processos que aqui tramitaram. Eu acho que a alternativa do TTAC foi, talvez, uma das coisas mais esdrúxulas que já aconteceram na Justiça brasileira, onde um governo, que pode ter sido corresponsável pelo desastre, fecha um acordo com as empresas e dá uma carta branca para elas fazerem praticamente o que elas quiserem. E eles não fiscalizam o que está sendo feito aqui, definitivamente não fiscalizam. Então, os responsáveis pelo TTAC foram, na minha avaliação, pessoas que prejudicaram a vida de milhares de pessoas. Eles fizeram um ato terrível, nefasto e grande parte de todos os problemas que hoje são vivenciados na bacia é responsabilidade do TTAC, da forma como ele foi feito e da carta branca que foi dada, que a Fundação Renova preenche como quer.

Ao colocar de forma enfática sua discordância em relação ao acordo firmado na Justiça Federal, um elemento importante da fala do Promotor está na ideia de se rechaçar o TTAC porque o documento ‘não se aplica’ em Mariana. Essa afirmação pode ser explicada pela relativa autonomia que se observa ao comparar os processos na Justiça Federal, normalmente

¹⁴ Ver Apêndice B.

¹⁵ Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Agência Nacional de Águas (ANA), Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

¹⁶ Instituto Estadual de Florestas (IEF/MG), Instituto Mineiro de Gestão de Águas (IGAM/MG), a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM/MG), o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA/ES), Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF/ES) e Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH/ES).

conduzidos ou acompanhados pela Força Tarefa Rio Doce, do Ministério Público Federal, e as ações ajuizadas na Justiça Estadual da Comarca de Mariana, de responsabilidade do Ministério Público de Minas Gerais, representado pela 1ª Promotoria.

No plano local das disputas judiciais, entre as medidas que a Promotoria de Mariana conseguiu implementar, estão a identificação e o devido cadastramento dos atingidos, a inclusão no cadastro de pessoas que não haviam sido consideradas vítimas desde o início, a formação de comissões de representantes dos atingidos, o bloqueio de contas da mineradora para fazer frente às reparações, a garantia de imóveis alugados pela empresa para as famílias, a assinatura de um compromisso para assegurar o futuro reassentamento e o recebimento de benefícios financeiros como um auxílio mensal, um adiantamento parcial da indenização e o ressarcimento de custos de energia elétrica. Em suma, o Ministério Público zelou pelos direitos dos atingidos em um contexto mais emergencial e local, com ênfase nas necessidades cotidianas e nas reparações às famílias que perderam suas casas e sua vida em comunidade.

O MPMG também atua em questões extrajudiciais envolvendo as empresas, a Fundação e os atingidos. Nesse contexto, o Promotor é responsável, desde o rompimento da barragem, por viabilizar a organização e as negociações dos atingidos com a Samarco e a Fundação Renova, nas diversas reuniões, grupos de trabalho e audiências públicas realizadas, além de representar o interesse público nas ações judiciais.

No entanto, essa autonomia da Promotoria local, reconhecida por todos os atores que entrevistei, é vista, por vezes, de forma negativa. Para Telma, Gerente de Território da Fundação Renova em Mariana, a percepção local, veiculada pelo Promotor, de que o TTAC não é integralmente válido na cidade tem um efeito prejudicial sobre a implementação da *reparação* e os trabalhos da instituição. Para ela, é equivocada a ideia que se criou de que o acordo ‘não se aplica por conta da ação civil pública daqui’.

O Promotor discorda:

O que acontece é que, na prática, é como se esses programas não tivessem efeitos totais aqui. Porque grande parte desses programas, acaba que têm que atender o que foi feito nos processos [da Justiça Estadual, que correm na Comarca de Mariana]. Então, por exemplo, se lá no programa diz que a Renova tem que indenizar as pessoas através do PIM [Programa de Indenização Mediada]; bom, aqui nós temos um acordo que estabelece outras regras. Da mesma forma, temos um programa que estabelece a reativação econômica da comunidade; bom, nós temos um acordo na Justiça [Estadual] que estabelece como que deve ser feita essa reativação [...]. Então, no final das contas, os programas que a Renova tem que aplicar aqui estão profundamente modificados pelas decisões judiciais e pelos acordos que foram feitos nos processos aqui. [...] A gente tem que avaliar [a implementação da *reparação*] a partir dos acordos que foram feitos aqui e das decisões tomadas aqui.

Nessa fala, o Promotor destaca as peculiaridades locais do processo de *reparação*, colocando em contraste o que falam os programas do TTAC, sem ‘efeitos totais’ em Mariana, e ‘o que foi feito nos processos’ em que ele atua – sendo alguns anteriores ao TTAC e outros posteriores a ele. Trata-se de um reconhecimento de que o acordo federal só se aplica até certo ponto; a partir do momento em que há uma disposição mais específica que seja fruto de decisão ou de acordo firmado na Comarca de Mariana, é essa que deve ser observada. Isso representa um primeiro nível de interações que influenciam profundamente a implementação da *reparação* na cidade: as renegociações e adaptações que modificam a forma e o conteúdo dos deveres da Renova.

Embates como esses decorrem tanto da resistência ao TTAC quanto de percepções próprias dos atores sobre o que deve ser feito ou quais são os melhores meios para atingir os fins buscados. Nesse sentido, as disputas na implementação das políticas do pós-desastre em Mariana são fruto de discordâncias sobre o que deve ser reparado e como deve se dar essa *reparação*.

Em 2018, na tentativa de solucionar essas e outras críticas ao TTAC que surgiram em Mariana e ao longo da Bacia, firmou-se um novo acordo na Justiça Federal. O Termo de Ajustamento de Conduta em matéria de Governança, conhecido como TAC-Gov¹⁷, foi apresentado como solução para a falta de abertura à participação dos atingidos e do Ministério Público de Minas Gerais e do Espírito Santo na gestão da *reparação*. Pode ser compreendido, então, como uma adaptação à maneira como o processo reparatório é pensado, discutido e decidido.

A Gerente de Território, que se identifica como especialista em democracia participativa, afirmou que sentia ‘muita falta da participação social’ no TTAC, que era ‘uma coisa muito engessada’ e prejudicava o ‘direito à voz’ dos atingidos. O novo acordo veio sanar essa questão e, na avaliação dela, é positivo:

[A participação social é] um princípio de gestão e de vida, também. Porque, se você dialoga com aquela pessoa que é objeto daquele programa, daquela política ou daquela ação, você ouve aquela pessoa de forma qualificada, seu trabalho vai ter resultado. Vai ser um resultado efetivo, você não vai falar

¹⁷ O TAC-Gov é consequência de dois processos – a Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400, que originou o TTAC, e a Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800. Na segunda ação, o Ministério Público Federal, considerava que o TTAC não havia sido suficiente para a reparação, já que não corrigia os vícios previamente apontados e tratava de modo superficial as controvérsias relativas ao caso. Nesse sentido, ressaltou que a gestão e execução dos programas de reparação e compensação deveriam ser feitas pelas próprias empresas réis, submetidas ao controle do Judiciário, do Ministério Público, dos órgãos estatais de fiscalização, de organismos internacionais, dos atingidos e de uma auditoria externa e independente. Impulsionado pelo ajuizamento desta segunda ação, foi firmado, no ano de 2018, o TAC-Gov (VERGETTE *et al*, 2018).

coisas só da sua cabeça. [...] Você acerta muito mais quando você ouve e faz junto. Quando você faz com a pessoa, não quando você faz para a pessoa.

Nas palavras de Roberto, um funcionário vinculado à área de Relacionamento Institucional¹⁸, se o Ministério Público Estadual não reconhecia o TTAC por não ter participado de sua elaboração e acompanhamento, o TAC-Gov aparentemente teria solucionado o problema: ‘agora, todo mundo participa’.

Essa participação, no entanto, não parece ser tão desejada, reconhecida ou efetivamente buscada – pelo menos, não na forma que os dois acordos contemplam. Perguntado sobre o TAC-Gov em entrevista realizada no mês de janeiro de 2019, o Promotor afirmou que não se envolveu na elaboração do documento e que não atua ‘nessa seara’. E reconhece que esse acordo seria importante para ‘garantir que as decisões viessem das comunidades, localmente, que é o que a gente tem feito aqui’. No entanto, na perspectiva do Promotor, esse potencial do TAC-Gov se direciona muito mais às outras comunidades que à realidade de Mariana, que seria um caso à parte:

[A] minha agenda, quem faz, sou eu. Então, aqui a gente define a data das reuniões, de como que vai ser o seguimento das coisas, a gente não fica à mercê da Renova e das empresas – pelo menos, o Ministério Público, não. E nós não aceitamos que eles façam isso com a comunidade. E a gente espera que o TAC Governança possa criar mecanismos pra que seja assim no restante da Bacia.

Essa fala ilustra com clareza a percepção de diferença entre o que se aplica ao ‘restante da Bacia’ e o que vale para a cidade de Mariana. E, apesar do incômodo e dos embates gerados pela ideia de que o TTAC e o TAC-Gov se aplicam de forma diferente em Mariana, há também sinais de aceitação dessa dinâmica. Telma, na mesma época, afirmou:

[E]u acho que esse TAC [de Governança] veio muito, mas muito, para ajudar. Apesar de Mariana ser um caso à parte nesse processo. Ele veio muito para poder viabilizar a participação e a organização dos atingidos para além de Mariana e de Barra Longa, porque lá não tinha, pra dar uma unidade. Agora, nós, Renova, somos subordinados ao TAC de Governança, mas Mariana não reconhece o TAC de Governança.

Essa distinção, na perspectiva de Daniele, funcionária do Diálogo Social¹⁹, tem um impacto sobre o conhecimento e o efetivo acesso aos direitos pelos atingidos de Mariana. Para ela, já que as pessoas ‘não querem nem saber desse documento, elas desconhecem o próprio

¹⁸ A área de Relacionamento Institucional da Fundação Renova integra o Programa 6 do TTAC, ‘Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social’, e é responsável pelas relações da Fundação com entes públicos e outras instituições de interesse.

¹⁹ O Diálogo Social é parte do Programa 6 do TTAC, ‘Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social’, e cuida das relações entre a Fundação Renova e indivíduos, grupos e comunidades atingidas pelo rompimento da barragem.

direito delas enquanto voz aqui dentro’. Com isso, deixam de acessar uma via institucional que permitiria ‘participar ativamente da política da Fundação Renova’.

Essa recusa fortalece a percepção de ilegitimidade dos acordos federais na cidade e a preferência por uma via local. Desse lado da disputa, o Promotor aponta que, ao menos em Mariana, o ajuizamento de ações tem sido um caminho efetivo para mudar a postura da Fundação, renegociar os termos dos programas de *reparação* e favorecer os atingidos. Essa alternativa é ressaltada como saída para as demandas do Ministério Público e dos atingidos, buscando garantir mais direitos:

[N]ós tivemos que ajuizar várias ações, no caso do Ministério Público de Minas Gerais, buscando direitos para as vítimas que alguns nem previstos nesse acordo estão. Então, a gente sempre busca superar esse patamar, na verdade, esse piso que eles criaram, para buscar mais direitos. Isso acabou acarretando a necessidade de o Ministério Público de Minas Gerais entrar com várias ações para atender os direitos dos atingidos de Mariana.

Um exemplo de programa que teve sua execução modificada a partir de uma disputa judicial é o auxílio financeiro emergencial oferecido aos atingidos. Esse programa é implementado tanto em Mariana, a partir de acordos locais, quanto ao longo da Bacia do Rio Doce, por força do TTAC. O Ministério Público trata dessa disputa em seu relatório de quatro anos de atuação no pós-desastre, destacando que:

O acordo que garantiu os auxílios emergenciais foi homologado em 23.12.2015 nos autos da ACP n. 0400.15.004335-6 e serviu de referência para os demais territórios atingidos ao longo da Bacia do Rio Doce. O programa de reparação emergencial faz parte das medidas adotadas pela Fundação Renova, conforme compromisso estabelecido no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado em 2016 e que deu origem à Fundação. Em 02.10.2018, o MPMG, por intermédio da 1ª PJ de Mariana, e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton ratificaram o acordo de 23.12 prorrogando sua vigência. (MPMG, 2019, p. 20)

No entanto, nem o acordo alcançado foi suficiente. Segundo o Promotor, o descumprimento de pactos pela Fundação Renova e pelas empresas, como ocorreu no caso do auxílio financeiro, é frequente. Isso prejudica o processo de *reparação* e leva ao ajuizamento de ações de cumprimento de sentença. Para ele, isso é sinal de uma má atuação da Renova:

Em alguns momentos, ela agrava os danos, ao invés de mitigar. Isso ocorreu, sobretudo, em relação ao fornecimento de auxílios financeiros e nas tratativas pro reassentamento. Nós identificamos cerca de 300 pessoas que não receberam algum auxílio que seria devido; dessas 300, mais ou menos 200 já conseguiram judicialmente [inaudível] receber aquele auxílio, que é um flagrante, é uma prova cabal do descumprimento, você ter famílias que ficaram agonizando, sem receber nada, tendo direito de receber. Essa é uma falha gravíssima, isso mostra o grau de desconfiança que os atingidos têm em relação à Renova pela forma como ela tratou as vítimas do desastre. Por outro lado, ela gasta muito com publicidade, um monte de gente desocupada,

aí, que a gente não sabe o que tá fazendo, um monte de dinheiro jorrando pra Fundação Renova e não vemos da mesma forma para os atingidos.

Nessa fala, é importante o contraste entre o descumprimento do acordo, com uma atuação insuficiente da instituição, e o volume de recursos e de pessoal que a Fundação tem a seu dispor. Na perspectiva do Promotor, a violação ‘flagrante’ da obrigação de fornecer auxílio não condiz com o ‘monte de dinheiro jorrando para a Fundação’ e o tanto de ‘gente desocupada’ que ela tem em seus quadros.

Em suma, a resistência ao TTAC por força, sobretudo, da atuação do Promotor, somada à presença de processos correndo paralelamente na Justiça Estadual e aos acordos que renegociam a implementação dos programas afetam a maneira como as políticas do pós-desastre são executadas em Mariana – ou seja, como sua vida social se desenrola na cidade. Isso se expressa em uma disputa pela definição sobre o que será reparado e como essa *reparação* será feita. E começa a revelar traços de um outro nível de conflito: aquele que busca definir quem terá legitimidade para conduzir a *reparação*.

2.2. ‘Eu não te reconheço, mas eu não vivo sem’: a Fundação Renova como controvérsia

No jogo da *reparação*, definir a legitimidade para reparar é em uma das dinâmicas mais fundamentais. Em Mariana, esse plano de disputas gira em torno da controvérsia gerada pela criação e atuação da Fundação Renova, que é questionada por outros atores. A Renova, uma fundação de direito privado criada a partir do TTAC, é financiada por Samarco, Vale e BHP Billiton – as *mantenedoras* – e tem suas atividades aprovadas e supervisionadas por um complexo sistema de governança que inclui um Conselho Curador, o Comitê Interfederativo (CIF) e as Câmaras Técnicas.

Diante das críticas ao TTAC, ao TAC-Gov e a todo o processo de *reparação*, não é surpreendente que haja resistência à Renova na cidade de Mariana. Na realidade, a percepção de ilegitimidade da Fundação é, ao menos parcialmente, fruto da mesma dinâmica de crítica e resistência que envolve os acordos federais. Perguntado sobre a instituição, o Promotor afirmou:

[A] Fundação Renova foi uma alternativa muito ruim para os atingidos porque ela não funciona de forma adequada. Ela tem um problema de nascimento: ela foi criada pelas empresas e pelos governos – de Minas, da

União e do Espírito Santo. Isso acabou ocasionando, inevitavelmente, a carência de participação dos atingidos, não houve também participação do Ministério Público e da sociedade civil. Então, eu vejo a Fundação Renova como uma entidade que não funciona e que tá muito submetida aos interesses das empresas.

Na perspectiva do Promotor, a Renova é vista como ilegítima porque surgiu do TTAC. E a falta de participação local complementa os problemas de sua criação: a Fundação é também objeto de questionamento por ter sido criada ‘pelas empresas e pelos governos’ sem que outros setores da sociedade fossem devidamente ouvidos. E esse ‘problema de nascimento’ coloca em xeque sua legitimidade para atuar na cidade.

A versão de que sua criação advém de ajustes entre mineradoras e instâncias políticas enquanto se negociava o TTAC parece ser a narrativa com mais força também entre funcionários da Renova. Ao tratar da questão, Telma afirma que a ideia de se criar uma fundação surgiu ‘em alguma reunião em que esse povo [governos, empresas e outras instituições envolvidas] tava todo junto’, embora não seja claro, para ela, ‘quem foi o pai da criança’. Já segundo Daniele, o que se ouve é que essa ideia ‘vem muito do Governo Federal, em conversa com as mineradoras’.

De todo modo, para elas, essa questão formal não se sobrepõe à decisão, que consideram correta, de se criar da Fundação para gerir e implementar a *reparação*. Para Daniele, havia a ‘necessidade de se ter uma instituição focada que não fosse a mineradora dando conta disso tudo’. Já para Telma, avaliar essa decisão passa também por considerar as alternativas existentes à época:

Desde o rompimento da barragem, que é o maior desastre ambiental do país, estudou-se as mais diversas formas de poder reparar e compensar os danos causados pelo rompimento. [...] [O] Governo Estadual, de Minas e do Espírito Santo, as prefeituras envolvidas, mais o Governo Federal, pensavam muito qual que seria a saída para isso. Deixar com a Samarco, pra Samarco cuidar de toda a *reparação*? Teve até uma resistência muito grande, principalmente dos movimentos sociais, que criticavam muito, na época, que você vai estar ‘deixando o criminoso cuidar dos filhos do assassinado’ – isso é o que os movimentos falavam na época. Estudou-se a possibilidade de isso ser feito através do Estado, com ‘E’ maiúsculo, o que a gente sabe, também, que o Brasil não está preparado para isso, porque perde-se muito nesse processo aí. Um outro ponto seria a judicialização das ações, que também não avançou porque a gente teve respostas ainda não dadas em diversas tragédias no Brasil até hoje. [...] E aí decidiu-se pela criação de uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, que seria responsável para cumprir e executar todas as determinações do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta.

Nesse sentido, a criação da Renova se justifica não apenas por sua especialização, mas também porque todas as outras possibilidades de *reparação* eram problemáticas: a Samarco

sofreria resistência, o Estado não teria capacidade e a Justiça seria morosa e ineficiente. Sob essa ótica, era preferível, segundo Telma, o modelo de fundação.

Ainda assim, o Promotor é bastante enfático ao discordar da própria existência da Renova. Em sua crítica à Fundação, faz questão de colocar sua ilegitimidade e ressaltar seu vínculo com as empresas:

[A] Fundação Renova, a ideia dela, na minha opinião, já nasce equivocada. Porque, no fundo, o que se busca não é reparar. O que se busca é mitigar, é economizar e limpar a imagem das empresas. Essa que é a função verdadeira da Renova. A Renova podia ser chamada de ‘Fundação de Limpeza Geral’; ‘vamos limpar a barra’. Infelizmente, se consolidou e hoje temos que lidar com ela. Mas ressalto que, em todos os processos que a gente entra, em geral, ela não é ré; réis são as empresas. A gente faz questão de colocar como réis Samarco, Vale e BHP.

Na visão dele, então, a criação da Fundação é uma espécie de manobra das empresas para amenizar os efeitos do desastre sobre sua imagem pública. Diante disso, a resposta dada pelo Promotor é ambígua: por um lado, ele tenta resistir, ajuizando todas as ações cabíveis em face das três empresas; por outro, diante da consolidação da Renova, admite que é preciso ‘lidar com ela’. O que essa postura revela é que, no fim das contas, nem o discurso de ilegitimidade é absoluto; afinal, se for necessário, o Promotor está disposto a dialogar e negociar com a Fundação. Ainda assim, ao falar da Renova e de suas *mantenedoras*, refere-se a elas a partir de expressões como ‘inimigos’ e ‘tapuias’.

Nessa mesma fala, o Promotor dá destaque a um outro elemento que coloca a Renova em posição desfavorável: sua relação com as três empresas que a financiam e o grau de dependência que isso representa. Na visão dele, não é possível falar na Fundação sem levar em conta as *mantenedoras*. Afinal, se a Renova é financiada por Samarco, Vale e BHP Billiton, como ela pode ser independente?

Ao se referir ao encontro de um grupo de trabalho que envolveu atingidos, Renova, Cáritas e Ministério Público, o Promotor ressaltou que as empresas sempre se fazem presentes por meio de seus advogados. Segundo ele, nessas negociações e discussões coletivas, os advogados ‘estão ali o tempo todo para concordar ou discordar com o que está sendo proposto’. E, se surgir algo que possa ‘gerar uma obrigação jurídica’ para as *mantenedoras*, a avaliação deles é decisiva: ‘Antes da Renova dar o OK para qualquer coisa, eles discretamente dão o OK ali’.

Essa dúvida sobre a autonomia da Fundação Renova diante de uma potencial influência das empresas é de grande relevância para a instituição e seus funcionários. E, embora seja vista como uma desconfiança compreensível, é rebatida de imediato. Para Telma, é claro que

existe um contato entre Fundação e *mantenedoras*. Negar isso ‘é não querer ver o óbvio’. Mas essa relação não significa uma total submissão da instituição aos interesses empresariais:

[N]ão que a gente vá fazer o que eles querem, mas nós somos uma Fundação criada e bancada por eles. Eles foram obrigados a fazer isso; as *mantenedoras* foram obrigadas a fazer isso. E elas que têm que arcar com tudo, a gente tem uma estrutura de governança que passa por aprovações do Conselho Curador, por exemplo, que é composto por representantes indicados pelas *mantenedoras*. Não tem como fugir disso. Quem mais vai arcar com isso daqui, se não for quem causou o problema, né? Então, nada mais justo. Mas não tem essa vinculação da gente só fazer o que eles querem. Não tem, não tem. A gente cumpre o TTAC.

Assim, o próprio modelo de *reparação* concebido no TTAC, com obrigações claras da Renova e um sistema de governança complexo, seria um anteparo à influência exacerbada das empresas. E a elas caberia alguma influência nas decisões – a partir da indicação de representantes, por exemplo – e o dever principal de arcar com todo o processo.

Levando isso em conta, Daniele avalia que ‘não tem como não ter uma relação’ entre Renova e empresas. E, embora reconheça que a Fundação seja autônoma e as mineradoras sejam obrigadas a financiar suas atividades, identifica um ponto de sobreposição de interesses: as situações nas quais Renova e *mantenedoras* precisam ‘alinhar’ seus posicionamentos para tomar decisões.

A Renova tem autonomia de ações, mas é um fato que o dinheiro vem das *mantenedoras* [...]. Então, quando um atingido entra com uma ação individual contra as *mantenedoras* em relação à reparação dele, é necessário que Renova e *mantenedoras* estejam alinhadas, porque senão uma vai tomar uma atitude e a outra vai tomar outra. Então, realmente, não é que não se tenha uma autonomia para a tomada de decisões. Muitas coisas devem ser alinhadas e articuladas com eles.

Assim, se ter relação com as empresas não significa ser submisso a elas, tampouco ter autonomia equivale a poder tomar qualquer decisão. Como os recursos financeiros dependem das *mantenedoras*, os eventuais problemas concretos demandam soluções negociadas. E nem sempre isso se dá de forma pacífica, já que há espaço para discordar abertamente. Esse processo, para Telma, ‘é uma batalha diária’: muitas vezes, a Renova ‘não tem concordância com algumas decisões’ das empresas e, assim, ‘tenta reverter’ – com sucesso, ‘em muitas situações’.

Nessa dinâmica, o desenho final da decisão pode não representar aquilo que a Renova defendia inicialmente. Ainda assim, disputar sua ‘autonomia de ações’ com as empresas parece ser, para os funcionários da Renova, uma parte desgastante e necessária de suas atividades. Para Daniele, isso corresponde ao ‘desafio institucional’ de se conseguir um alinhamento ‘ideológico’ sobre ‘o papel de uma fundação nesse contexto empresarial’.

E esses conflitos internos se tornam ainda mais relevantes por suas implicações para a legitimidade da Renova na cidade, uma vez que podem determinar a reputação da instituição como ‘Fundação de Limpeza Geral’ ou como gestora genuína e autônoma da *reparação*. No contato mais próximo com os atingidos e outros atores locais, essa desconfiança quanto à relação com as empresas não passa despercebida. Júlia, também funcionária da Renova, aponta que, nessas relações, o papel da Fundação e da mineradora é frequentemente ‘confundido’. Ela caracteriza o trabalho como ‘desafiador’ e ‘complicado’, já que exige assumir uma posição difícil: afinal, ‘você tá reparando o crime de uma empresa e você não é essa empresa’. Em função disso, ela avalia que ‘a Renova assume um lugar de *persona non grata*’ e seus funcionários são colocados como ‘vilões’, sendo vistos como ‘os que ferram a vida das pessoas’.

Telma tende a concordar com isso e reconhece que as dificuldades vivenciadas na relação com os atingidos são consequência de um ‘boicote’ que existe em Mariana – mas, de certo modo, um ‘boicote’ ambíguo. Segundo ela, entre alguns atingidos, ‘tem um não reconhecimento da Fundação, apesar de saberem que quem tem que operacionalizar e executar é a Fundação – então, recorrem à gente’. E nessa postura contraditória, de negar a Renova e procurá-la quando necessário, observa-se novamente o tipo de flexibilidade demonstrada antes pelo Promotor: por um lado, os atingidos resistentes questionam a Fundação e suas ações; por outro, apresentam demandas e acessam seus programas.

A ambiguidade identificada na postura dos atingidos e do Promotor em relação à Fundação como instituição é observada no contato com os funcionários de forma menos intensa. E, embora Júlia tenha ressaltado que frequentemente os técnicos são colocados no papel de ‘vilões’, essa animosidade deixa espaço para alguma diferenciação. Decorridos quatro anos do desastre e mais de três anos de atuação da Renova, ela observou um ‘processo de maturidade’ e de ‘empoderamento’ dos atingidos. E, nesse sentido, eles teriam aprendido a separar a Fundação Renova de seus empregados:

[V]endo o empoderamento dos próprios atingidos nos processos, dentro dos projetos, eu acho que essa relação tem melhorado, no sentido de que eles estão identificando que cada um tem uma responsabilidade diferente no processo. Então, por exemplo, no começo, eu era hostilizada porque era da Fundação. E agora eu sou vista como uma parceira.

Para Daniele, o aprendizado dos atingidos na separação entre Renova e técnicos parece ser uma característica adicional da relação ambígua desenvolvida no cotidiano da *reparação*. Ela destaca que, na divisão que existe entre os atingidos, há aqueles ‘que querem ver a coisa acontecer’ e os que são tão contrários que ‘qualquer coisa que a gente propor, ou que a gente

estiver envolvido, a gente tá ali pra enganar’. E mesmo nesse segundo grupo, a recusa ao diálogo não é absoluta. Isso pode ser visto em uma interação entre Daniele e outra funcionária:

Daniele: Um relacionamento muito fluido com os atingidos, né. Bate na hora que a Comissão [de Atingidos] interfere em processos da *reparação*. Mas até quando você vai conversar com determinado membro da Comissão que te bate lá na frente, você consegue uma conversa legal, entendeu? Então, assim, o relacionamento é muito fluido, ele é saudável e é fácil.
Outra funcionária: Fácil, eu acho que não [risos].

Apesar de não ser ‘fácil’, observa-se o reconhecimento de que há, no geral, uma boa relação com os beneficiários dos programas. Mas esse contato não deixa de ser ambíguo, como ilustrado novamente por Daniele: ‘Eles ligam pra gente toda hora, aí tira dúvida, não sei o que... E aí, chega lá na frente do Promotor e fala que não reconhece [risos]. Mas é aquela coisa: eu não te reconheço, mas eu não vivo sem’.

Com essa fala, Daniele parece sugerir que, ainda nos momentos de atrito – ou no ‘boicote’ observado por Telma –, a ambiguidade na relação pode ser atribuída a dois extremos: de um lado, uma espécie de postura pragmática, reconhecendo a necessidade de acessar a *reparação* e resolver questões práticas dos programas da Renova; do outro lado, a *performance* da crítica e da reivindicação, especialmente ‘na frente do Promotor’.

É diante desses dois polos opostos que a Fundação passa a ter que operar, tanto em sua relação com os atingidos quanto no trato com o Promotor. Ora tem sua legitimidade questionada, ora é necessária para atender ou negociar; ora é boicotada, ora é procurada; ora não é reconhecida, ora não se vive sem ela. E enquanto os atores disputam quem deve ser encarregado de conduzir os processos, a *reparação* vai sendo construída, questionada e implementada.

2.3. ‘Vieram primeiro os programas de *reparação*; depois, a realidade’: os funcionários da Renova e a avaliação de sua própria experiência

No dia 15 de agosto, participei, na qualidade de pesquisador externo, de uma atividade exclusiva para funcionários e terceirizados da Fundação Renova. Ao longo daquele dia, pude acompanhar e conversar com diversas pessoas recém-contratadas para atuar na *reparação*: algumas entravam para a Renova como profissionais já mais experientes; outras haviam sido

contratadas pela iniciativa ‘Jovens Talentos’; e um terceiro grupo era composto por trabalhadores de empresas terceirizadas que atendiam a Fundação em programas específicos.

Uma das funcionárias, que atuava há anos no programa de indenização, com passagem por diversas cidades da Bacia do Rio Doce, achava curioso e mesmo engraçado o entusiasmo de alguns recém-contratados, sobretudo os mais jovens. Para ela, com todos os percalços vividos na *reparação*, essa empolgação inicial de entrar para a Renova passaria. No entanto, mesmo reconhecendo os desafios e problemas pelo caminho, mostrava acreditar naquilo que fazia: segundo ela, em conversas com seus colegas, sempre afirmava que o trabalho realizado era por muito mais que só o salário; era uma ‘experiência’ e uma ação, também, de ‘ajudar as pessoas’. E esse parece ser um dos principais fatores capazes de mantê-la na atividade.

Telma, em sua posição institucional de Gerente de Território, reconhece que a dedicação dos funcionários é aquilo que faz a Fundação seguir adiante:

É importante isso ficar registrado, que a equipe é uma equipe muito dedicada, apesar de ser muito maltratada, não reconhecida. Eu falo isso sempre, eu defendo essa equipe sempre. Essa é uma equipe que não dorme, que adoce, que se dedica... O que tem de divórcio que aconteceu aí, não é brincadeira. O tanto que as pessoas estão dedicadas a isso aqui, pra fazer isso dar certo, compromisso de fazer dar certo. E a Fundação tá muito empenhada nisso, por mais que seus processos internos sejam complicados, nós vamos mudar esse paradigma. Tenho certeza.

A carga de trabalho dos funcionários da Renova, membros da burocracia do desastre, parece ser bem elevada – a ponto de, muitas vezes, parecer uma sobrecarga. E talvez um dos comentários mais emblemáticos a esse respeito tenha vindo de Diogo, funcionário do Diálogo Social, que me agradeceu ao final da entrevista por ter feito com que ele passasse mais de uma hora sem verificar o celular. Naquela mesma ocasião, ele havia ressaltado, momentos antes, que acaba sendo requisitado ‘desde 6h da manhã’ e que, quando é possível parar ‘mais cedo’, isso só ocorre às ‘8h da noite’. Sobre isso, complementa: ‘Você fica imerso no processo, os negócios interiorizam, e aí você é tão puxado...’. E, quando menciono o aviso no e-mail institucional da Renova²⁰, em que se reforça o direito de funcionários responderem mensagens apenas ‘dentro do horário de trabalho’, ele é taxativo: ‘Totalmente inviável’.

Nas seções anteriores, entre as críticas à legitimidade e à atuação da Fundação Renova, apresentei a contestação do Promotor ao volume de recursos financeiros e humanos que ela concentra. No entanto, interações como essa que tive com Diogo, além de diversas falas de

²⁰ O aviso, que pude observar em diversas trocas de e-mail com funcionários da Fundação, traz a seguinte mensagem: ‘A Fundação Renova preza pela qualidade de vida e incentiva a realização das atividades dentro do horário de trabalho. Por isso, se você receber mensagens fora do expediente, sinta-se à vontade para responder quando voltar as suas atividades.’

outros funcionários em entrevistas, indicam que toda a estrutura da Fundação é necessária para dar conta das obrigações contidas no TTAC – e que sua operação cotidiana vai muito além do ‘monte de gente desocupada’.

Daniele destaca que a Renova é ‘uma fundação enorme, a maior fundação do mundo em termos de recurso financeiro e capacidade operacional para realizar esse trabalho de *reparação*’: ela tem ‘gente’, ‘dinheiro’ e ‘especialistas’. Roberto, que entrou na Renova poucos meses depois de sua criação, narra que a ‘Fundação foi crescendo’ e ‘as áreas foram adequando à realidade’. Segundo ele, a instituição ‘foi criada, inicialmente, para 50 funcionários; hoje, tem 700 e tantos’.

Para dar conta da abrangência territorial de seu mandato, a Renova organiza seus trabalhos em seis territórios, que englobam os 41 Municípios do TTAC: Mariana – o único território formado por apenas um Município –, Alto Rio Doce, Calha do Rio Doce, Médio Rio Doce, Baixo Rio Doce e Foz do Rio Doce/Litoral. Segundo Telma, essa divisão foi feita no final de 2017, levando em conta as características de cada região e a ‘afinidade’ entre os Municípios.

Mas não é apenas a amplitude da área atingida que torna complexo o trabalho da Fundação. Também a abrangência temática do TTAC, com seus 42 programas, representa um desafio operacional para a instituição. Para isso, Roberto narra que cada programa é coordenado localmente por um Líder de Programa, que comanda os demais funcionários vinculados à iniciativa, e é supervisionado em toda a Bacia do Rio Doce por um Gerente de Programa.

E são tantos os programas que os próprios funcionários recorrem a uma linguagem técnica para se identificar e traçar distinções. Lúcio narra, em conversa com uma funcionária recém-contratada, que cada um é vinculado a um ‘*PG*’ (programa) e assim as pessoas passam a se definir dentro da instituição: ‘ah, você é *PG 6*, eu sou *PG 31*’. De fato, pude observar isso em algumas entrevistas. Roberto, por exemplo, afirma que é do ‘*PG 6*’, o qual já comandou ao longo de toda a Bacia. Júlia já foi do Diálogo Social, que está no ‘*PG 6*’, e hoje atua no ‘*PG 35*’, na área de Desenvolvimento Comunitário²¹.

Se, com toda essa estrutura, o Promotor acredita que a execução dos programas ‘poderia funcionar melhor’, ele não é o único. Mas, para isso ser possível, não bastam recursos humanos e financeiros. É o que indicam os funcionários: apesar da capacidade técnico-financeira da instituição, existem diversas dificuldades que incidem no processo de

²¹ O Desenvolvimento Comunitário está contemplado no Programa 35 do TTAC, ‘Programa de informação para a população’, responsável pelos centros de informação técnica (CIT) da Fundação Renova nos territórios.

reparação. Elas vão da forma como os programas foram concebidos à maneira como são colocados em prática.

Muitos técnicos entrevistados convergem na percepção de que um importante obstáculo é o número e a variedade de políticas conduzidas pela Fundação. A escolha de se criar 42 programas de *reparação* representa, na visão de alguns deles, um alto grau de fragmentação. Isso tem implicações internas, prejudicando o funcionamento diário da instituição, e afeta sua atuação externa, isto é, sua capacidade de atender os atingidos e promover a *reparação* e compensação dos danos.

Para Júlia, é necessário melhorar a relação entre os programas. Em relação a essa segmentação da *reparação* em 42 políticas diferentes, afirma:

[S]ão 42 empresas, praticamente, em uma, né. A governança é muito complexa, são muitas pessoas trabalhando a *reparação*. [...] Então, é uma coisa que tá segmentada e às vezes tem três programas falando com o atingido sobre uma mesma coisa, mas pra isso que tem o Diálogo [Social], também, pra mediar.

Roberto também ilustra a maneira como um atingido precisa ser atendido em múltiplas dimensões, de maneira ‘transversal’, sendo necessário assegurar a proximidade entre os programas:

[T]udo é transversal. Por exemplo, você vai indenizar uma pessoa, aí uma pessoa tá impactada ou atingida por vários programas. Então, ela tem que ir lá no PIM, ela tem a questão da agro, ela perdeu a casa, ela tem saúde e proteção social, a família tem problema... Então, assim, os programas, eu acho importante que eles sejam constituídos desse jeito, mas eles precisam estar muito perto. E às vezes eu acho um pouco de dificuldade na distância.

Essa mesma questão é tratada por Daniele, que critica a atuação ‘picada’ da Renova a partir dos vários programas:

[V]ocê tem, ali, o sujeito, o atingido, que precisa ter a sua vida reparada e aí a gente tem vários programas, hoje, que atuam pra *reparação* dele. Então, assim, não adianta, por exemplo, o PIM acessar aquele atingido pra conversar sobre indenização se ele não estiver articulado com a equipe do reassentamento. Porque vai ser picado, vai ser incoerente e o atingido não quer saber como a gente se divide. Ele quer que a gente apresente uma proposta pra *reparação* dele. Ele quer o seguinte: ‘quando eu vou ter minha vida de volta?’ Ele tá dizendo da vaca dele que precisa ser devolvida, ele tá dizendo da indenização dele que ele precisa receber, ele tá dizendo da casa que ele precisa voltar pra morar e a gente precisa dar conta, enquanto Fundação, de entender aquele sujeito, aquela família, aquele bairro, aquela comunidade. E não o que que tá faltando e ficar atuando picado. É uma crítica à estrutura, que precisa ser aprimorada mesmo.

As falas acima demonstram como a necessidade de várias frentes de atenção não pode dar abertura à compartimentalização do processo reparatório. Afinal, o atingido que precisa

dos programas também precisa que eles sejam operacionalizados em constante diálogo. Na equipe da Renova, essa demanda por integração é fruto de sua experiência na implementação e de seu contato com os vários grupos de atingidos.

Novamente a esse respeito, Júlia afirma que enxerga ‘tudo conectado’ e que tem esperança de uma revisão geral do TTAC:

Então, a gente espera, sim, que o TTAC vá ser modificado e ampliado e que os trabalhos vão sendo executados de maneira mais lógica. Porque vira uma esquizofrenia. Esse TTAC, pra mim, que sou psicóloga, é ‘.20’, sabe? Esquizofrenia do Código Internacional de Doenças. É tudo muito dividido, então você não consegue, porque os resultados têm que ser entregues em cada caixa. E aí, o processo de *reparação* não pode ser estratificado em cada caixa.

O que ela chama de uma ‘esquizofrenia’ na concepção e implementação dos programas é, para um outro funcionário, como ‘fatiar’ os atingidos. Segundo ele, o modelo de criação de 42 programas é ruim, já que as demandas das pessoas não funcionam de forma segmentada.

E Telma, perguntada a respeito, deixa claro que o problema gerado pelo TTAC é efeito de uma desconexão entre o que se quer fazer no processo reparatório e a forma como se estruturam as necessidades concretas nas áreas atingidas. Para ela, a questão é simples: ‘vieram primeiro os programas de *reparação*; depois, a realidade’.

Por conta desses problemas, é perceptível nas entrevistas que simultaneamente o TTAC é e não é uma referência que orienta os trabalhos dos técnicos. Nesse sentido, é possível concluir que, muitas vezes, os técnicos, imiscuídos no cotidiano da implementação, atuam e produzem a vida social da *reparação* apesar dos termos do acordo. São tantos os programas que nem sempre os funcionários da Renova tomam como guia as 42 ‘caixas’ criadas no acordo. Eles sabem, claro, quais tarefas devem desempenhar profissionalmente; mas nem sempre isso condiz com o documento. Assim, não operam os programas necessariamente como foram concebidos no TTAC.

Júlia reconhece isso, mas complementa: ‘[A] gente tá errado em não fazer isso, sabe. A gente precisa cumprir o TTAC na coisa, ali, bem literal. E a gente sabe que, se a gente fizer isso, não tem jeito’. Portanto, embora segui-lo seja a regra, fugir do TTAC é também uma estratégia empregada pelos técnicos para superar suas limitações e o alto grau de segmentação – assegurando, assim, a implementação do programa da maneira que veem como mais adequada ou necessária.

A partir da percepção de fragmentação e do próprio crescimento da instituição ao longo dos anos, surge, dentro da Renova, a demanda por um funcionamento mais integrado entre os programas. Essa questão passou a ser enfrentada pelo Plano Territorial de Integração (PTI),

que Roberto define como um ‘programa para integrar os programas’. Ele aponta que, antes, isso era feito pela ‘área de engajamento’, que não teve muito sucesso. Segundo ele, o PTI

É um programa de integração, cada território tem um programa pra integrar os programas. E pra trabalhar todo mundo ali dentro. Todo mundo vai trabalhar ali dentro, o território inteiro, e vai fazer com que todos conversem entre si, aqueles que têm interface um com o outro. Pra sair, exatamente, com isso, com uma direção só.

Com o PTI, Roberto narra que foram criadas salas de integração para cada território, nas quais os programas discutem suas principais questões. E, além disso, foram realizadas importantes mudanças na estrutura de cargos da Fundação. Até o início de 2019, em cada um dos seis territórios de atuação da Renova, a função de coordenação de todos os funcionários e programas locais ficava a cargo da ‘Gerência de Território’. Com a mudança que criou o PTI, a Gerência de Território foi abolida, criando-se a Gerência de Integração Territorial, que ‘tá aí para fazer a integração entre os programas’. Para ele, esse novo cargo serve para ‘colocar todo mundo perto porque todo mundo tem que falar a mesma coisa.’

Em janeiro, o PTI já havia sido apontado por Júlia como uma expectativa para integrar os programas. Em agosto, Roberto narra que essa iniciativa estava ajudando a promover uma ‘integração maior’ desde sua implementação: segundo ele, ‘tá começando a fluir melhor, todo mundo próximo’.

Paralelamente à variedade de programas e à dificuldade de integrá-los, existe, também, um processo de complexificação e detalhamento que ocorre dentro de cada programa que a Renova conduz. Esse momento surge após aquilo que Roberto descreve como a ‘fase mais difícil’, que seria a construção das bases do programa, sustentando sua posterior operação e expansão. Um exemplo disso é o Diálogo Social, parte do Programa 6 do TTAC. Segundo o site da Fundação Renova, o Programa 6, ‘Participação, Diálogo e Controle Social’ compreende uma série de atividades:

Criação de canais permanentes de comunicação e interação com a sociedade em espaços fixos ou itinerantes, que contemplam a instituição de mesa de diálogo e negociação permanente; a construção e manutenção de sítio virtual na internet; a criação e manutenção de espaços dialogais com as comunidades; central 0800 de atendimento à população; criação de um manual de “perguntas e respostas”; divulgação em redes sociais sobre iniciativas da Fundação; esclarecimento de dúvidas e repasse de informações; e relacionamento com a imprensa e disponibilização de releases aos veículos de comunicação. (RENOVA, s/d)

O *PG 6*, portanto, é bastante amplo desde sua concepção, indo da relação com as comunidades e pessoas atingidas à estratégia de comunicação da Renova e seu relacionamento com a imprensa. Com o tempo, entretanto, cada frente desse programa foi se

tornando mais complexa. Roberto, que está na instituição desde os primeiros meses e liderou essas atividades no início, explica:

Na época, eu era o líder do *PG 6* todo, que é o Diálogo, os Canais de Relacionamento, até a Ouvidoria era dentro do Diálogo, os Centros de Atendimento, era tudo com a gente. Então, assim, nós plantamos a semente. [...] Mas você vai crescendo e vai adaptando, a Câmara Técnica vai fazendo novas exigências, o CIF... Eu acho que quem criou, quando criou a ideia de criar os programas, também eles foram entendendo mais o que eles queriam com o Diálogo. Então, vai adequando, né.

Nessa construção constante da implementação, as políticas da instituição são renegociadas e redirecionadas com base em demandas de outros atores, como demonstra Roberto. Mas isso não coloca o ônus da adaptação apenas na Renova e em seus funcionários. A condução da *reparação* é fruto de muitas mãos: quem criou o TTAC e os programas, quem plantou a ‘semente’ no início das atividades, quem questionou, quem promoveu reformas. E, se é necessário que a instituição aprimore processos e estruturas internas, também é importante que os idealizadores dos programas entendam ‘mais o que eles queriam’ ao colocá-los no acordo. Trata-se, também, de uma tensão entre criação e execução de políticas do pós-desastre.

O Diálogo Social, como uma parcela do *PG 6*, é um bom exemplo do crescimento de um programa por dentro. Em suas tarefas diárias, os técnicos dessa equipe passaram a acumular uma quantidade considerável de atividades e responsabilidades. O Diálogo representa, nas palavras de Lúcio, o ‘front’: seus profissionais são responsáveis por manter contato com os atingidos, entender suas demandas, ajudá-los com dúvidas, participar de reuniões e encontros, entender os anseios de cada grupo. Segundo Júlia, cada membro dessa equipe se torna, a partir das relações desenvolvidas nessas atividades, a ‘pessoa referência da família’ de atingidos ‘para todos os assuntos da Renova’. Artur, também funcionário do Diálogo, informa, ainda, que cada pessoa que compõe a equipe é considerada ‘ponto focal’ – ou, no jargão técnico, ‘*PF*’ – de um ou mais programas, sendo encarregada de garantir uma ‘interlocução mais próxima’ entre eles.

Portanto, o crescimento e a capilarização de cada política criada no pós-desastre de Mariana são fatores que tornam ainda mais complexo o trabalho de implementação. Mesmo assim, Roberto acredita que essas dificuldades ficaram mais no passado. Para ele, a Renova, agora, está no momento ‘de caminhar pra fechar’.

Por fim, além da dificuldade de integração e do crescimento dos programas, os funcionários dão ênfase à morosidade interna da Fundação como algo que complica a implementação da *reparação*. Isso é especialmente marcante porque as ações da instituição

dependem do sistema de governança criado pelo TTAC, o que passa por aprovação do CIF, liberação do Conselho Curador da Fundação e uma série de controles externos, como a fiscalização do Ministério Público Federal e a atuação de auditorias independentes.

Roberto acredita que os caminhos burocráticos se explicam por uma precaução na elaboração do TTAC, uma vez que as dimensões do rompimento e suas múltiplas consequências eram uma situação ‘inérita’:

[J]á foi construído, como é uma coisa inédita, de uma forma muito amarrada, de não deixar passar nada. Então, você tem que ir no Conselho Curador, você tem que ir no Comitê Interfederativo, no CIF, pra você aprovar uma coisa ou outra.

Essa estrutura ‘muito amarrada’ torna os processos internos mais lentos, já que toda ação passa a depender da aprovação de instâncias que estão além da alçada dos técnicos. Para Júlia, isso é motivo de frustração e poderia ser modificado:

Eu vejo que, devido ao que foi engessado no TTAC, a minha experiência com a *reparação* é um pouco frustrante no sentido de que a gente tem prazos gigantescos pra dar cada passo. Então, é um sistema muito complexo. Eu acho que a gente tem metodologia e conhecimento pra fazer as coisas de uma forma mais simples, mas com todos os interesses envolvidos numa governança supercomplexa, que tem que envolver *compliance*, CIF, Câmaras Técnicas, Estado, Governo, todos, eu acho que é muito, muito difícil a gente fazer tudo que a gente acredita. Então, eu acho que a *reparação*, se ela não fosse um processo tão engessado, ela poderia ter um sucesso maior.

O interessante, nesse caso, é a demanda por processos mais simples para que a *reparação* tenha mais sucesso e seja possível fazer tudo que se deseja. Ao mencionar a simplicidade, no entanto, Júlia não quer dizer apenas a redução de etapas e instâncias burocráticas. Para ela, é necessário apostar também em formas alternativas de implementar os programas, por fora do modelo tradicional – por exemplo, recorrer a mutirões em vez de licenciamentos.

Das questões levantadas na fala de Júlia, a ‘governança supercomplexa’ chama atenção – especialmente como obstáculo para fazer tudo que os funcionários acreditam ser necessário. Telma, então Gerente de Território, reconhece isso; segundo ela, os processos internos ‘são muito lentos’ e isso é ‘uma falha nossa’. Mas a ‘governança é muito burocrática’: eles são ‘muito auditados’ – com a participação de, no mínimo, cinco grandes firmas de auditoria – e os processos internos dependem de ‘muitas aprovações’. A demora é tanta que, por vezes, ‘as respostas quase não chegam’.

Diante de tantos obstáculos e embates, a operação da Renova e de seus programas é percebida pelos funcionários como um processo que tem algum êxito, mas que precisa de

melhorias. Isso coloca em evidência que as disputas sobre a maneira como deve se dar a *reparação* não ocorrem apenas na interação com atores externos à Fundação, mas também no plano interno. Nessa dimensão, as práticas e os discursos dos técnicos revelam concepções ontológicas e deontológicas sobre o fazer diário da *reparação*, contribuindo para influenciar a vida social das políticas do pós-desastre em Mariana.

3. DANOS E VALORES, CASAS E PRAZOS: OS ATINGIDOS E A REPARAÇÃO A PARTIR DOS PROGRAMAS DE INDENIZAÇÃO E REASSENTAMENTO

‘A vida da gente tá na mão de um monte de pessoas, depende dessas pessoas pra gente seguir’. Luana, de quem ouvi essa fala, é atingida da comunidade de Bento Rodrigues, a primeira a ser destruída pela *lama* da barragem. Ela, como tantas outras pessoas, está envolvida em um processo que já dura quatro anos. Um processo de demandas, disputas, consensos e atrasos. E de muitos atores envolvidos.

Partindo da fala de Luana, pretendo explorar a maneira como a presença de uma multiplicidade de atores influencia as disputas sobre quem, como e o que deve ser reparado, com pessoas e instituições partindo de referências distintas para decidir questões que impactam as vidas dos atingidos e a implementação da *reparação*. Nesse processo, o foco maior reside na própria definição do conteúdo dos programas, que depende de um diálogo entre as partes conforme o processo avança ao longo dos anos.

Nessas políticas do pós-desastre, não são apenas atingidos e técnicos da Renova que travam disputas. Incide, ainda, o Ministério Público Estadual, já que o Promotor é responsável por mediar reuniões e questionar, em grande medida, a atuação da Fundação. Igualmente, é fundamental a atuação da Cáritas, instituição contratada para exercer o papel de assessoria técnica dos atingidos em diversas áreas, do direito à engenharia. Ela ocupa, formalmente, uma posição que o próprio Promotor qualifica como ‘braço do Ministério Público nesse processo’; mas que, na prática da implementação, acaba se transformando em um antagonismo direto à Fundação Renova. Ao longo deste capítulo, então, trato do papel exercido por esses quatro conjuntos de atores – atingidos²², Renova, Ministério Público e Cáritas²³ – e das disputas suscitadas por sua atuação na implementação dos programas de *reparação*.

²² Em relação aos atingidos, foi possível entrevistar quatro pessoas. Mas essa limitação numérica, em um universo de centenas de famílias, teve uma miríade de causas. Em primeiro lugar, minhas próprias restrições em relação ao tempo, além da frequente indisponibilidade deles por motivos ocupacionais. Além disso, em muitos casos, minha tentativa de contato era frustrada, fosse pela total ausência de resposta, fosse por uma recusa expressa dos potenciais entrevistados – em um dado momento, um atingido me negou entrevista e afirmou que falar sobre a comunidade afetada o fazia mal. Finalmente, um fator de grande influência foi a dispersão das famílias atingidas por toda a área urbana de Mariana, uma vez que estavam morando em casas alugadas pela Renova desde o rompimento.

²³ Também vale ressaltar que apenas uma advogada da Cáritas aceitou ser entrevistada, mas que, pela dificuldade de conciliar agendas, isso precisou ser feito por áudios no Whatsapp, enviados em janeiro de 2019. Ao retornar a Mariana, no mês de agosto, entrei em contato com a mesma advogada, tentando entrevistá-la novamente. Naquela ocasião, ela me informou que o Promotor havia proibido a Cáritas de dar entrevistas e que todos os pesquisadores que os procurassem deveriam entrar em contato com o Ministério Público.

Para isso, este capítulo está estruturado em torno de dois eixos fundamentais, que são, também, dois dos 42 programas da Renova: a indenização, definida e implementada no âmbito do Programa de Indenização Mediada (PIM), e o reassentamento, que, na cidade de Mariana, equivale à negociação e construção do *Novo Bento* e do *Novo Paracatu*.

Aqui, um esclarecimento é importante. A razão para tratar desses dois programas é relativamente simples: eles eram, nos dois momentos de ida a campo, os mais relevantes, tanto na perspectiva dos atingidos quanto na visão de uma parcela considerável dos outros atores envolvidos. Nesse sentido, se essa mesma pesquisa tivesse sido realizada em anos anteriores, ela provavelmente trataria do cadastro dos atingidos – isto é, do processo de questionamento e disputa do conteúdo do formulário aplicado às famílias para levantar os danos sofridos – e do direito a receber o auxílio financeiro emergencial (AFE, na sigla técnica) – valor pago mensalmente às pessoas que sofreram o impacto do rompimento. Em 2019, os dois programas apontados como mais relevantes e urgentes, segundo as próprias falas dos atores entrevistados, eram a indenização e o reassentamento.

A indenização é o campo no qual os atores disputam tanto questões formais do funcionamento do programa quanto aspectos materiais, como o reconhecimento de danos e sua própria valoração em termos monetários. Nesse processo de implementação, Renova, Cáritas e Ministério Público travam disputas sobre o que e como reparar enquanto são alvo de questionamentos dos próprios atingidos, que tentam encontrar caminhos para equacionar o atraso no processo e a necessidade de indenização.

No âmbito do reassentamento, trato da centralidade desse processo para os atingidos, já que significa a recuperação de uma parte de suas vidas gravemente afetada pelo rompimento, e da consequência disso para o processo de *reparação*. Nesse sentido, as disputas sobre como e o que reparar, no que diz respeito à reconstrução das comunidades, se concretizam nas situações em que múltiplos atores com visões distintas se fazem presentes. A partir dos atritos vivenciados e de suas consequências, os atingidos sofrem com a pressão do tempo sobre o processo de *reparação*. Surgem, então, embates sobre quando reparar – ou, para ser mais preciso, sobre quando finalmente eles serão reassentados –, nos quais o atraso e os prazos são elementos de destaque.

Diante disso, busco explorar como a implementação das políticas do pós-desastre é disputada, negociada e resolvida na prática, partindo desses dois casos para entender a maneira como os destinatários dos programas se engajam no jogo da *reparação* e a forma como suas intervenções produzem a própria vida social dos programas.

3.1. ‘Eu acho que dinheiro nenhum no mundo paga’: a *matriz de danos*, a *proposta*, o *dossiê* e as disputas no Programa de Indenização Mediada (PIM)

Como parte de seus programas de *reparação*, a Fundação Renova tem como obrigação indenizar todos os atingidos, reparando os danos materiais e morais causados pelo desastre. Para isso, concebeu aquilo que chamou de Programa de Indenização Mediada, frequentemente referido por sua sigla, ‘PIM’. No caminho até o formato adotado, a Fundação recorreu a experiências anteriores de negociação indenizatória extrajudicial no direito brasileiro.

Em minhas duas idas a campo, uma importante interlocutora no PIM foi Carolina, uma funcionária da Renova vinculada ao programa. Em entrevista, ela ressaltou que o ‘programa de indenização é o maior do mundo hoje, não tem [outro com] tamanho e nem relevância como o que a gente guia aqui’. E tratou desse processo de concepção e busca por referências para o modelo que seria finalmente adotado na Bacia do Rio Doce:

[A] gente achava que encontraria alguma referência [em experiências anteriores de indenização extrajudicial]. E as nossas referências eram em escalas muito menores do que as nossas. Teve um programa extrajudicial de indenização pras vítimas do acidente da TAM, pro acidente da GOL, são referências que a gente teve. A gente trabalha com o mesmo *designer* de sistema de disputas, [...] que ajudou bastante no desenho do programa – ele é que desenhou o sistema de disputas no acidente da TAM e também no acidente da GOL. Só que são escalas muito menores – 200 vítimas, enfim, uma escala infinitamente menor – e uma diversidade de danos muito menor – os acidentes têm um padrão de danos comum, perda de vidas de familiares, e aqui, no nosso caso, a gente tinha perda de abastecimento de água, fatalidade, perda de casa, perda de ofício, da pesca, uma diversidade de danos, uma extensão territorial absurda, 670 quilômetros, e uma informalidade muito alta.

Diante da incapacidade de encontrar respostas claras ou um modelo mais consolidado nas experiências de dois grandes desastres aéreos, o formato concebido para a indenização no pós-rompimento precisou se adequar à realidade. Carolina explica:

O modelo de desenho do programa, de atendimento, das reuniões, foi pensado no público que a gente tinha. Então, as formas de reunião, o contato com os atingidos passou a ser diferente. Nos acidentes da TAM e da GOL, nós tínhamos, via de regra, pessoas de um poder aquisitivo maior com um grau de instrução mais elevado também. Nos casos do rompimento da barragem, a gente tem atingidos com uma escolaridade mais baixa, na média, poder aquisitivo menor e a estrutura e a dinâmica das reuniões também foi pensada nisso.

Assim, tendo em vista o público-alvo e as circunstâncias do desastre, a funcionária afirma que foi desenhado um processo de mediação com quatro etapas. Em uma primeira reunião, chamada ‘reunião de ingresso’ – ou ‘R1’, na linguagem dos técnicos –, o atingido ‘formaliza o interesse de conhecer a *proposta* da Renova’. Vale ressaltar que só são convidados para ingressar no PIM ‘aquelas pessoas onde, no cadastro integrado, foi verificado um dano direto’. Nesse primeiro encontro, os mediadores – um grupo de pessoas vinculadas a uma empresa terceirizada e especializada no serviço de mediação de conflitos, que é ‘imparcial’ e ‘não é parte do quadro da Fundação’ – esclarecem ‘as regras do jogo’ e apresentam o PIM ao atingido, explicando como o programa funciona, como devem se desenrolar as relações, qual é o ‘prazo de pagamento’, o ‘tempo de pensar’, o ‘tempo de renúncia’ e como funciona o sigilo desse processo – que é, simultaneamente, ‘um dever pra Fundação’ e apenas uma ‘sugestão’ para o atingido.

O segundo encontro, ‘R2’, é a chamada ‘reunião de esclarecimentos’, na qual a Fundação e o atingido podem apresentar dúvidas e questionamentos que tenham surgido no processo, sobretudo aqueles que possam ‘influenciar no valor da *proposta*’. E dá um exemplo de questão: ‘O senhor disse que perdeu um galo na sua fazenda. Mas era galo de briga, galo índio, que vale mais, que tipo de galo era? Me explica melhor. O senhor comprava ração, como que ele se alimentava?’.

A terceira reunião, ‘R3’, é a ‘apresentação de *proposta*’, na qual o analista do PIM ‘traz para o atingido todos os danos que foram contemplados na *proposta* dele e apresenta o valor de cada um deles’. Essa costuma ser uma reunião mais longa, já que em Mariana há uma diversidade de danos muito grande e é preciso falar ‘item a item, valor por valor’.

O último encontro é a ‘R4’, a ‘reunião de assinatura ou recusa’, em que o atingido assina o ‘termo de acordo’ ou recusa a *proposta*. Segundo ela, essa reunião costuma ser mais rápida e, quando há recusa da *proposta*, os atingidos ‘normalmente não vão’ dentro do prazo, constituindo ‘recusa tácita’ registrada em ata. Mas, ‘mesmo que vencido o prazo’, se o atingido comparece posteriormente, eles reabrem o processo, já que ‘não faz sentido deixar de assinar’.

Ainda, Carolina ressalta que esses quatro momentos, apesar de constarem no roteiro concebido para o PIM, não são estanques, havendo a possibilidade de novas reuniões ou novos esclarecimentos entre uma etapa e outra. E, segundo ela, os encontros se desenrolam em um formato bastante flexível, havendo uma ‘abertura para que os atingidos possam falar a qualquer momento, tirar suas dúvidas’. Por fim, após a assinatura do termo, o pagamento é

realizado em até 90 dias e em apenas uma parcela – segundo a funcionária, esse é o prazo estabelecido no TTAC, mas o depósito costuma sair em ‘até 30 dias’.

Em uma cidade permeada por disputas acerca da *reparação*, nem mesmo esse formato de indenização foi aceito de forma pacífica. O modelo do PIM foi questionado, em um momento inicial, em dois planos: o primeiro, em uma dimensão mais formal, passava pelas críticas do Promotor à própria ideia de uma negociação extrajudicial; o segundo, de caráter material, revelava-se nos embates entre Ministério Público, Cáritas e Renova sobre quais danos deviam ser reconhecidos e como eles deviam ser valorados.

Para o Promotor de Mariana, que avaliou o próprio TTAC como ‘uma das coisas mais esdrúxulas que já aconteceram na Justiça brasileira’ e uma ‘carta branca’ para as empresas ‘que a Fundação Renova preenche como quer’, a solução do PIM é inaceitável. Ele não concorda com o formato concebido, que qualifica como ‘uma rodada de negociação extrajudicial’ e ‘um modelo fracassado, um modelo que pode gerar, na verdade, violação de direitos’. A esse respeito, aponta:

É uma tentativa de negociação extrajudicial que pode ser frutífera ou infrutífera. Até o nome dá a entender que é como se a pessoa tivesse só aquela alternativa. Ou você aceita o que está escrito aqui, ou nada feito. E não é isso. Pelo que está no nosso acordo [em referência ao acordo de 2 de outubro de 2019, firmado na Justiça Estadual, que garante a indenização dos atingidos], é justamente o contrário. A pessoa aceita se ela quiser. Se ela não quiser, pode executar [por via judicial] individualmente.

Assim, para ele, é fundamental deixar claro que aderir ao programa não é a única opção dos atingidos. Eles podem ou não participar das negociações e, se preferirem, têm o direito de buscar uma solução judicial para a questão. O grande problema estaria na percepção errada de que essa era a única alternativa para obter reparação monetária.

Segundo Carolina, o PIM está orientado em torno da ‘autonomia da vontade’ dos indivíduos, o que entra em rota de colisão com a crítica do Promotor ao método extrajudicial. Nesse sentido, é interessante notar o confronto entre posturas bastante antagônicas, contrastando a abertura à negociação com uma preocupação para que direitos não sejam violados no processo. A funcionária avalia isso como uma divergência em relação à forma, mas uma convergência dos dois polos no que diz respeito às finalidades; segundo ela: ‘Eu acho que, efetivamente, o Ministério Público tem o mesmo objetivo que nós todos: fazer um processo de reparação justo, devido, na justa medida do que os atingidos sofreram. As formas de você chegar a isso é que são diferentes.’

Mas se o Promotor, em janeiro, desqualificava o PIM a partir de expressões fortes, ele parecia demonstrar uma tolerância maior na entrevista de agosto – e até certo grau de compreensão:

É, o nosso acordo prevê o seguinte. A família atingida vai até a Cáritas e preenche um cadastro; é feita uma perícia no terreno dela – especialistas, engenheiros, agrônomos, também – e isso forma um documento, como se fosse um dossiê para cada família. E aí ela expõe esse dossiê para a Renova, que faz uma *proposta* com base nessas informações do dossiê – que a gente chama de cadastro. Muitas famílias aceitaram essas *propostas*; elas entenderam que a *proposta* atendia os interesses delas – de indenização, no caso, só pra indenização – e muitos deles aceitaram o acordo. Eu vejo isso de forma muito positiva, porque muitas pessoas aceitaram. Mas algumas pessoas não estão aceitando, estão achando o valor abaixo do que elas pretendiam receber. Então, de qualquer maneira, considerando o número de acordos feitos, alguns precisam ser homologados judicialmente, então a gente não verificou nenhuma grave irregularidade, é positivo o procedimento que foi adotado. Agora, a gente tem que ver, no transcorrer desse processo, se a Renova vai atender as comunidades, realmente, com indenizações... o que a gente quer é uma indenização justa, acho que isso é o que a gente briga, o que a gente luta para que eles tenham, uma indenização justa e que tenha uma base real.

Para ele, essa disputa com a Renova é para assegurar que os atingidos possam escolher e, ao mesmo tempo, tenham a salvaguarda de um processo alternativo caso não desejem saber ou aceitar a *proposta* de indenização. O acordo firmado na Justiça Estadual, então, novamente influencia as normas da *reparação*, reestabelecendo os termos que balizam a implementação na cidade. Portanto, o grande ponto de disputa, em uma primeira análise, é sobre como se devem reparar os danos, isto é, como deve ser definida a *reparação*. E, nesse sentido, o PIM parece ser o formato com maior adesão quando comparado à alternativa de judicialização.

Segundo Luana, atingida de Bento Rodrigues, a própria Juíza encarregada de decidir o caso recomendou, em audiência, que os atingidos procurassem ouvir a *proposta* da Renova e que efetivamente considerassem o conjunto do que ela estava disposta a pagar:

Aí, com esse programa do PIM, a Juíza falou na audiência: ‘Olha, o negócio é o seguinte: quem quiser ir no PIM pra ouvir a *proposta*, ver se for justo e aceitar, eu aconselho ir. Porque vai ficar o resto da vida brigando na Justiça, a pessoa não vive. E de acordo com as *propostas* que ela tinha visto, diz ela que a empresa, sem puxar saco, tava pagando o que era justo. [...] Ainda falou assim, ó: ‘Não adianta você pegar uma *proposta* e avaliar item por item. Avalia como um todo, a *proposta* como um todo. Porque, às vezes, uma coisa vai sair a menos, mas outra coisa vai sair a mais do que vale e vai compensar aquela que saiu a menos’.

Paralelamente a isso, Ministério Público, Cáritas e Renova se enfrentam em uma disputa pelo direito de dizer quais danos são reconhecidos como decorrência do desastre, como eles devem ser valorados e quanto efetivamente valem.

Esses questionamentos têm como alvo a *matriz de danos* elaborada pela Fundação. O documento, construído em diálogo com as comunidades atingidas e em frequente atualização²⁴, enumera uma série de bens materiais e imateriais que foram perdidos ou afetados pelo desastre e uma quantia correspondente a eles. Desse modo, os analistas do PIM podem, a partir de uma operação matemática, elencar os danos sofridos, somar seus valores e chegar a uma *proposta* final de reparação monetária.

No entanto, na perspectiva da Cáritas e do Ministério Público, é a partir dessa *matriz* que a Renova se coloca como legítima para reconhecer a existência de danos, definir como devem ser valorados e dizer seu valor monetário. Por isso, eles indicam que é necessário haver algum tipo de contraponto, com a elaboração de uma *matriz de danos* ‘nova’ ou ‘alternativa’.

Carolina aponta que, na construção desse documento para toda a área atingida, houve preocupação em dialogar com os atingidos e compreender como eles viam as consequências do desastre no esforço de indenização. Eram feitas, assim, diversas reuniões com grupos de atingidos ao longo da Bacia do Rio Doce, levantando os danos, questionando como eles sugeriam que deveriam ser valorados e depois contrastando isso com metodologias comumente aceitas.

Esse processo de construção tem, contudo, um problema fundamental: em função das disputas judiciais locais que se desenrolavam em Mariana, os encontros e discussões não incluíram a cidade. Os atingidos de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e outras comunidades não tiveram a oportunidade de se manifestar sobre o documento que, naquele ponto, estava em construção. E isso foi a principal causa para os questionamentos do Ministério Público e da Cáritas.

Segundo o Promotor, num primeiro momento de embate com a Renova, tentou-se ‘homologar uma *matriz de danos* comum de ambas as partes concordantes’, mas a Renova recusou sua proposta, havendo pontos que eram ‘inconciliáveis’. Já Carolina aponta que a Fundação ‘tem inúmeros registros – aproximadamente, 20 – de tentativa de construir a *matriz de danos* em Mariana’; e, como afirmado à época, havia duas alternativas:

Essa construção, a gente propunha: ou começar do zero – dizendo pra eles, olha, começar do zero, a gente tem um *timing* aí, começar tudo de novo,

²⁴ Segundo duas analistas do PIM que atuam em outros territórios, a *matriz de danos* se encontra em constante atualização, conforme surgem novos casos e danos ainda não previstos no documento. De fato, a Fundação constantemente atualiza o arquivo, que está disponível online. As duas analistas chegam a mencionar, em conversas, alguns casos curiosos de danos que, a princípio, não estavam na *matriz* e que foram incluídos a partir desse processo, como um ‘pé de jamelão’, um ‘sabonete Lux’ e mesmo um ‘óculos Ray-Ban’. De acordo com elas, via de regra, esses casos peculiares acabavam sendo acolhidos na indenização.

levantando os danos, forma de cálculo, vai levar novamente meses –, ou a gente pode pegar o que tá feito no território e vocês questionarem – dizerem o que concorda e o que não concorda –, ou vocês podem fazer a proposta de vocês e a gente avaliar. O que for melhor pra vocês.

Esses esforços iniciais não prosperaram. Diante do impasse a respeito da forma e conteúdo da valoração dos danos, Ministério Público e Cáritas optaram pela elaboração de uma nova *matriz*, como contraponto ao documento proposto e aplicado pela Renova. Contrataram, então, dois institutos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) para a tarefa: a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis (IPEAD) e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar).

Segundo Maíra, advogada da Cáritas, era importante ‘construir uma proposta com os atingidos de um valor alternativo ao apresentado pelas empresas’, garantindo que essa proposta ‘tivesse um espelhamento o mais fiel possível dos danos declarados no cadastro’. Para o Promotor, tratava-se de oferecer ao atingido uma referência além da tabela empregada pelo PIM:

Bom, e aí, o que a gente fez, a gente pediu que uma equipe especializada fizesse uma *matriz de danos* para que, ao negociar com a Renova, o atingido tivesse um esclarecimento sobre o valor de cada bem que tá sendo indenizado. E que a gente pudesse avaliar se aquela *proposta* deles tá justa ou não. Agora, no final das contas, quem vai decidir é o atingido. Se a *proposta* da Renova, vamos supor que a Renova propõe 500 mil e, pelos cálculos desse grupo, que chama IPEAD, dá 600 mil, o atingido pode aceitar os 500 mil, se ele assim desejar, não é obrigado a aceitar o que tá no IPEAD. Agora, ele pode negociar lá e falar, ‘então me paga 500 mil’, de repente, entra; 550, metade, né – pega os dois, divide por dois e faz uma média. Pode ser que a Renova aceite e pague, então vai ser, na verdade, vai funcionar como um argumento. Agora, se ele não aceitar, ele tem a faculdade de entrar com ação individual de cumprimento de sentença individual. E aí ele vai usar, evidentemente, como argumento essa *matriz de danos* do IPEAD pra falar pro juiz: ‘olha, a Renova me ofereceu 500 mil, eu creio que é 600 mil por causa disso, disso e daquilo, conforme estudo feito pelo IPEAD. Então, a gente tá querendo dar instrumento, dar condições para que ele possa controlar seus direitos. Mas, no final das contas, a responsabilidade pessoal dele tá garantida, é ele que vai decidir.

Segundo o Promotor, então, ‘uma *matriz de danos* é fundamental’, já que ‘é preciso ter uma outra valoração’. E isso extrapola o espaço do PIM, sendo ‘importante tanto na seara extrajudicial como judicial’. Logo, ele entende que a nova *matriz* pode ser útil como parâmetro para negociar a indenização diretamente com a Renova, mas também servir como argumento na Justiça. Desse modo, se o atingido achar insatisfatória ou equivocada a *proposta* da Fundação, ele pode optar por judicializar a questão e lançar mão do novo documento como ‘fundamento técnico’ capaz de ‘convencer o Judiciário de que o valor que

ele está propondo é o adequado'. O Promotor explica seu raciocínio sobre a utilidade da *matriz* nesses dois espaços:

Porque, na extrajudicial, se a *proposta* de indenização da Renova for semelhante, muito similar [inaudível] daquilo que foi calculado pela *matriz de danos*, através da *matriz de danos*, ele, pontualmente, vai [inaudível] não aceitar a *proposta*. Não vai deixar de fazer a *proposta* por causa de 100, 200 reais. E para aqueles que a *proposta* não atende, ele vai poder comparar e verificar: 'pô, aqui tá dando uma diferença, poxa, tá dando uma diferença muito grande, então eu prefiro ajuizar e tentar obter o suficiente de dinheiro'. E aí, na segunda fase, na judicial, ele vai ter um papel muito importante de convencimento do juiz, porque ele é um documento muito bem elaborado e tecnicamente fundamentado.

Para a Renova, dois aspectos dessa disputa de valoração a partir das *matrizes de danos* são de extrema relevância. O primeiro é que a Fundação se recusa a operar o PIM a partir dos valores que a Cáritas venha a propor como adequados para os danos; assim, as quantias parciais e finais apresentadas aos atingidos são exclusivamente baseadas na *matriz* da própria Renova. O segundo aspecto é que, apesar de o PIM ter a aparência de um processo de negociação, isso não corresponde à realidade: para analistas e mediadores, a indenização oferecida pelo programa não pode ser baseada em 'barganha', devendo estar balizada nos valores da *matriz*.

Isso significa que atingidos não podem usar a discrepância de valores como argumento para negociar com a Renova. Assim, a nova *matriz* seria útil, no plano extrajudicial, apenas como referência para a pessoa atendida no PIM; não poderia servir de 'fundamento técnico', como pretende o Promotor, na mesa de negociação. Afinal, como Carolina explica, a negação à 'barganha' no processo de indenização parte da compreensão de que, se o atingido não desejar fechar acordo a partir da proposta apresentada pela Renova, 'tudo bem, tem outros caminhos': 'o CEJUSC [Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania] e, depois, o cumprimento de sentença'.

Carolina é bastante clara sobre essas constatações envolvendo a *matriz* encomendada pela Cáritas. O documento, concluído em agosto de 2019 e já apresentado a algumas famílias àquela época, ainda não havia sido analisado pela Fundação. Mas o posicionamento da instituição era claro, segundo a funcionária: 'Ainda que seja um instrumento válido pros atingidos terem maior potencial de discussão quanto aos seus danos, essa *matriz*, pelo menos até o momento, não vai ser incorporada pela Renova e nós não iremos praticá-la nas nossas *propostas* de indenização'.

Mesmo assim, a *matriz de danos* da Cáritas gerava expectativa nos atingidos, já que desejavam ter um parâmetro para avaliar a *proposta* da Renova. Mas eles imaginavam entrar em contato com esses valores de uma forma diferente da que efetivamente ocorreu.

Funcionários da Renova e atingidos narram que esperavam tomar conhecimento da *matriz de danos* a partir de valorações concretas em documentos da Cáritas que reunissem todos os danos sofridos por cada família atingida. Essas compilações, que eles chamavam de *dossiês*, eram esperados para o início do ano de 2019; no entanto, segundo descreve Carolina, houve atraso e eles passaram a ser entregues ‘diluidamente’, sendo apresentados para a família – ‘1, 2, 3, 4 por dia, aos poucos’ – e, em seguida, enviados à Renova.

O Promotor, por sua vez, rebate: segundo ele, ‘não houve atraso’ nos *dossiês* – ou, pelo menos, a demora não pode ser atribuída a uma ‘culpa da Cáritas ou erro por parte deles’. Para ele, a morosidade é decorrência dos diversos ‘percalços’ no processo de cadastramento – um trabalho ‘muito complexo’ e ‘muito bem feito’ –, que teve início em 2016 e foi palco de disputas dentro e fora do Judiciário. Assim, como essa etapa necessária ao andamento da *reparação* durou mais que o previsto, a preparação dos *dossiês* foi impactada.

Quando finalmente os *dossiês* passaram a ser entregues, a expectativa se converteu em decepção: o documento, ao contrário do que se esperava, não continha nenhuma valoração, apenas uma compilação de danos cadastrados, comprovados e reconhecidos. Luana explica:

Foi o acordo, eles entregarem o dossiê valorado. Aí todo mundo tava na expectativa de receber o dossiê valorado. Mesmo que a empresa não aceitasse pagar aquele valor, pelo menos ele servia de um parâmetro, né, pra poder ter noção. Só que com os *dossiês* que eles tão entregando, é o que a gente já tinha em casa. [...] A diferença é que encadernou tudo num livro e entregou pra gente. É a mesma coisa.

Conforme descreve João, também funcionário do PIM, esse problema se repetia em todos os *dossiês* que passaram pelo escritório: ‘[O]s que a gente recebeu, pelo menos, estavam todos só com as informações cadastrais. Sem valor de o que seria a valoração, aplicando a metodologia deles’.

Para Carolina, alguns atingidos que haviam interrompido sua participação no PIM ou que recusaram a *proposta* da Fundação ‘estavam com uma expectativa muito grande quanto a esse material que seria entregue pela assessoria técnica, esperando que os valores pudessem ser maiores que os ofertados pela Renova’. No entanto, o *dossiê* que foi apresentado, do ponto de vista de seu conteúdo e até mesmo em relação à organização das informações, foi uma quebra de expectativa:

Isso é uma diferença importante, assim, entre o produto do cadastro que a Renova entrega e o produto do cadastro que a Cáritas entrega. O produto da

Renova entrega tanto o levantamento dos danos quanto a avaliação e valoração deles. E o produto do cadastro da Cáritas entrega apenas o levantamento desses danos e numa forma bem diluída, não é nada sistematizado que você chegue e no final, há uma conclusão e fala assim: ‘ó, são esses seus danos e você vai receber tantos reais’. Não, não tem isso. Então, é um pouco até difícil pra você trabalhar, porque é um calhamaço de 200, 300 páginas e que vem com os danos espalhados em toda parte do documento, então você tem que fazer uma cata mesmo, [...] vai catando no documento os novos danos pra depois fazer a valoração com base na nossa metodologia, até porque no *dossiê* não tinha também qualquer indicação de valor.

Para Márcio, membro da Comissão de Atingidos pela Barragem de Fundão (CABF), esse atraso é prejudicial, já que acaba influenciando os caminhos escolhidos pelos atingidos. Entregar o *dossiê* é, então, uma condição necessária para que as pessoas tenham um parâmetro de comparação com a *proposta* da Renova:

Já era pra ser entregue, já era pras pessoas estarem fazendo a avaliação em cima disso aí. Por isso é que traz as pessoas, às vezes, a partir pra um outro meio, né. Esperam alcançar e não sabe o dia que vai ter isso em mãos pra começar a discutir. E a empresa já vem e já traz o dela. Aí, a pessoa vai avaliando por aquilo. Então, as coisas, quando é muito devagar, pra gente conseguir alcançar, a pessoa acaba arrumando outro caminho.

Mas, para ele, também é compreensível que as pessoas queiram buscar a Renova, mesmo sem ter o *dossiê* e a nova *matriz*. E ressalta que, apesar de ele ter decidido aguardar a chegada desses documentos, não cabe questionar as escolhas dos demais atingidos:

A pessoa entendeu que vai lá pra fazer o seu acordo, isso daí é livre e espontânea vontade. Então, a gente [da Comissão] acaba entendendo que é um ganho pra eles, né. Então, a gente não pode ir contra isso. Então, tem algumas pessoas que não aceitam, outros não querem, outros querem esperar mais, outros têm alguma coisa [pendente], mas outras pessoas já fizeram isso.

De fato, entre os atingidos, são distintos os caminhos escolhidos para agir diante desse panorama. Entre os quatro que pude entrevistar formalmente, dois – Márcio e Marta – estavam à espera do *dossiê* e da *matriz de danos* da Cáritas e outras duas – Luana e Cristina – já haviam firmado acordo com a Renova.

Cristina, atingida de Bento Rodrigues, afirma que a demora da Cáritas foi o principal fator na decisão de não esperar. Sua família se manifestou para ouvir a *proposta* da Renova e fechou o acordo, mesmo sem conhecimento do conteúdo do *dossiê* ou da nova *matriz*. Segundo a atingida, os funcionários do PIM avisaram que, se a Renova decidisse ‘pagar a *matriz de danos* da Cáritas’ e se os valores fossem discrepantes dos recebidos por ela, eles entrariam em contato para ‘pagar essa diferença’.

Já Luana representa um caso interessante de alguém que tinha expectativa de ver o *dossiê* e a *matriz*, mas que, diante do atraso, fechou o acordo. Na entrevista realizada em janeiro, ela afirmou:

Eu fiz a manifestação para ouvir a *proposta*, mas ainda não fui, não – não fui chamada, né. Mas estou esperando o *dossiê* também. Mas nada impede de ir lá, ouvir a *proposta* da Renova, ver o que tem o *dossiê* para oferecer... Porque às vezes a gente acha que a Renova vai estar lesando a gente e às vezes pode estar até um valor a mais que no *dossiê* [da Cáritas].

Nessa fala, nota-se que sua preocupação é analisar qual proposta é mais vantajosa, para que não seja prejudicada. E, idealmente, parecia ser essa a intenção do Ministério Público e da Cáritas ao defenderem a ideia de uma nova *matriz* e de um *dossiê* com os danos. Na perspectiva de Luana, essa possibilidade de comparar duas avaliações valorativas distintas sobre a indenização a que tinha direito era o caminho para optar pelo recebimento da quantia mais elevada entre as que estavam em jogo. Nesse sentido, não importa de quem seja o cálculo; para ela, interessa saber em que medida é possível assegurar uma indenização ‘justa’.

Mas Luana, ao descobrir que o *dossiê* era ‘o que a gente já tinha em casa’, só que encadernado ‘num livro’, não via mais razão para esperar ou motivo para ter expectativa com o documento:

Tava todo mundo esperando o *dossiê*. Só que o *dossiê* veio sem valoração nenhuma. E [imagina] você ir lá no PIM, escutar uma *proposta* e você receber um *dossiê* que não tem valoração nenhuma e levar pra empresa valorar... já é mais prático você ir lá e escutar a *proposta* deles, né. E até hoje ainda não saiu essa *matriz de danos*.

E assim foi feito. Luana não aguardou a chegada de seu *dossiê* ou a apresentação formal da *matriz*. Ela e sua família firmaram o acordo diretamente com a Renova. E, segundo sua avaliação, o valor final ‘foi justo’.

Em contraste, Marta, atingida de Paracatu de Baixo, afirma que havia manifestado interesse em ouvir a Renova, mas que seguia ‘esperando o *dossiê* e esperando a *matriz*’. Ela, que já havia visto a *proposta* – ou, como dá a entender, ao menos parte dela –, avalia que o valor oferecido ‘não tá bom’. E o que parece ser o divisor de águas é a valoração do dano moral²⁵: segundo Marta, quem, como ela, ‘tinha alguma coisa’ em Paracatu, pensa que ‘tá

²⁵ Nesse sentido, chama atenção o incômodo de Marta – e de outros atingidos, como ela menciona – com o valor aferido ao dano moral no PIM, principalmente porque esse é um dos aspectos mais peculiares do modelo de indenização criado pela Renova. Perguntada a esse respeito, Carolina afirma que, para chegar ao valor proposto, foram seguidas diversas etapas. Em primeiro lugar, tentaram agrupar as pessoas ‘dentro de grupos de danos’, tomando como ponto de partida ‘alguns fatos geradores’ – por exemplo, ‘deslocamento físico’, como os atingidos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, ou ter ‘vínculo com a comunidade’, mas não ter sido fisicamente atingida. Em seguida, ‘abarcando essas situações vividas por cada um desses grupos’, a Renova contratou uma consultoria externa para elaborar um ‘parecer de jurimetria’ – isto é, um estudo estatístico a partir

muito ruim'; já 'para quem não tinha nada, tá bom até demais'. E conclui: 'Os donos da terra, os antigos, ainda, muitos tão esperando, porque não tá bom, não'.

Carolina, por outro lado, afirma que sua experiência é permeada por casos em que os atingidos demonstram desgaste e vontade de terminar o quanto antes aquele processo.

Segundo ela:

Não é raro ouvir dos atingidos 'Não, não quero discutir mais. Me dá o que é devido, dá o que é meu e acaba com isso'. São 3 anos, as pessoas estão fora de casa, já é complicado ter que esperar o reassentamento. Se eles pudessem ter tido a chance de receber a indenização antes, ainda que tenham o direito de receber suas casas no reassentamento, poderiam ir se refazendo.

Para sustentar essa urgência da indenização, ela traz um exemplo. Segundo Carolina, um dos atingidos atendidos no PIM, proveniente da cidade de Barra Longa, 'fez um investimento' com o valor recebido. Ele possuía uma pequena mercearia na região atingida e, com a indenização, teve a chance de abrir um 'super supermercado'. Para ela, isso significa que ele teve 'oportunidade de crescimento' diante de tantas dificuldades. E, ao comparar seu caso com o dos atingidos de Bento e Paracatu, afirma: 'O que eles precisam é seguir em frente, sabe? E esse seguir em frente é que tá difícil. Aqui em Mariana, tá mais difícil ainda'.

Os atingidos que pude entrevistar, no entanto, não são tão otimistas a respeito de como a indenização pode significar um novo horizonte. Para eles, fechar o acordo é resolver mais uma etapa da *reparação* e, na medida do possível, caminhar um pouco mais para encerrar esse processo. Afinal, segundo Luana, nem tudo pode ser indenizado em dinheiro:

Por mais que eles sejam honestos de pagar [indenização e auxílio financeiro], acho que dinheiro nenhum paga o que a gente sofreu, o que a gente perdeu. Porque eu falo assim, não é pelas coisas materiais, só, que a gente perdeu. A gente perdeu a história da gente, né. Eram recordações, foto, lembranças que a gente tinha que a gente não vai ter nunca mais. Sem contar a história que a gente tinha no lugar. Porque eu nasci, fui criada lá no Bento. [...] Aí são essas coisas que eu acho que dinheiro nenhum no mundo paga.

Segundo Márcio, há posturas distintas entre os atingidos: alguns falam que estão 'satisfeitos', outros afirmam que vão tentar 'recorrer' e há, ainda, os que vão 'ver se conseguem outro meio'. Mas isso, para ele, é compreensível em um processo complexo e com tantos atores envolvidos:

de decisões de diversos tribunais em matéria de indenização. Com isso, foi possível chegar a um valor padronizado para cada tipo de dano e a Renova 'optou por subir a régua nos valores que a jurisprudência indicava nesses grupos'; buscava-se, assim, 'incorporar tudo que fosse possível'. O resultado, segundo Carolina, estaria sendo visto de forma bastante receptiva, sendo 'raro' que atingidos manifestassem insatisfação ou questionassem o valor, como fez Marta. A funcionária do PIM defende a escolha desse método: 'Não estou dizendo que é o valor individualmente justo, mas, dentro da justiça possível e de forma extrajudicial, é o que a gente acredita que é a melhor forma de indenizar.'

Olha, [reparar] tudo... é impossível. Porque, quando você repara tudo de dinheiro, você ainda acha que tem mais alguma coisa pra reparar. Se você vai lá pelos danos morais, você ainda acha que foi lesado. Então, eu acho que a pessoa, vai chegar num ponto em que vai ficar satisfeita com o que tem, talvez, mas vai ficar sentindo que alguma coisa ficou pra trás. Isso aí, você nunca consegue fazer tudo [risos]. É igual... você tem uma dívida que você consegue pagar ela toda, mas quem recebeu pensa que poderia ter te cobrado mais, um jurinho a mais. Então, isso aí não tem como, não. Cada um vai pensar de uma forma. Você vai pensar que tá tudo bem, eu vou pensar que não tá, o outro vai pensar que foi bem, há pessoas que [...] vão concordar [inaudível]. Então, isso é difícil de se avaliar, também.

A implementação do programa de indenização, portanto, é um processo permeado por disputas que incidem diretamente sobre sua forma e, especialmente, sobre seu conteúdo. Renova, Cáritas e Ministério Público se enfrentam em disputas que podem ter um impacto relevante sobre os valores pagos, como aquela da *matriz* de danos; paralelamente, os atingidos, pressionados pelo tempo, interessados em dirimir os problemas da forma que considerarem justa e decepcionados com a entrega dos *dossiês*, vão atrás de suas soluções. Situações como essa, em que as disputas podem ser observadas em relação a um programa específico, demonstram com maior clareza o que se quer dizer com vida social da *reparação*: trata-se da articulação concreta, nas condutas dos atores, entre a política e os esforços de colocá-la em prática.

Essas indisposições observadas no âmbito do PIM não são exclusividade de apenas um programa. Como disputas que tratam da implementação da *reparação* como processo, elas se espraiam pelas mais diversas iniciativas. Como será explorado na seção a seguir com mais ênfase, o acúmulo desses problemas parece encontrar seu ápice no programa de reassentamento, no qual o senso de urgência dos atingidos se faz mais presente.

3.2. ‘Ter o que é nosso, morar no que é nosso, poder decorar uma parede’: as casas, os novos núcleos e os prazos do reassentamento

A tarefa de reassentar coletivamente as comunidades de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, as mais diretamente afetadas pelo rompimento da barragem, é longa, cansativa e repleta de obstáculos e etapas. E, ao longo desse processo, muitos embates ocorreram entre os atores locais. No entanto, por minha entrada em campo se dar somente no ano de 2019, uma parcela considerável dessas questões já havia sido resolvida naquele momento – como a

escolha do terreno, a definição de quais características o reassentamento deveria ter e a aprovação de um projeto urbanístico. Por outro lado, diversos outros atritos surgiam ou estavam se desenrolando.

As disputas de que trato nesta seção são, ao mesmo tempo, sobre o reassentamento – ou seja, sobre quem deve ser reassentado e como deve se dar esse processo – e sobre o prazo do reassentamento – isto é, sobre quando os atingidos serão reassentados. E essa segunda dimensão é bastante forte nas falas dos atingidos, seja nas entrevistas, seja nas reuniões. Os efeitos do decurso do tempo no processo de *reparação* são de múltiplas ordens: ele pauta o cotidiano, provoca cansaço e impaciência, gera atritos nas relações entre os atores, modifica dinâmicas familiares, redefine relações comunitárias.

No Capítulo 1, explorei a maneira pela qual o desastre afeta a vida em dois planos: a temporalidade e as incertezas. De um lado, o evento insere as vítimas em um novo paradigma temporal, com um presente condicionado pelo passado de destruição e focado em uma superação futura. De outro, lança os atingidos em um estado de imprevisibilidade permanente, em que tudo é contingente, incerto, instável. Como sintetizou uma funcionária da Renova, isso equivale a compreender que ‘o impacto não é estático, ele é dinâmico’. E, como buscarei indicar, quanto mais o tempo passa, mais se percebem seus efeitos.

Na atividade exclusiva para novos funcionários e terceirizados da Renova que pude acompanhar, ficou bem nítido o tempo demandado para desenvolver o reassentamento das duas comunidades. Naquela ocasião, visitamos o canteiro de obras do *Novo Paracatu* e nos reunimos em torno de uma grande maquete que representava o reassentamento ‘já com os lotes definidos, o tamanho dos lotes definidos e com a localização de cada um dos proprietários’. O modelo demarcava, ainda, a posição de equipamentos públicos, instalações de lazer, acessos e vias. Ali, Lúcio, funcionário que comandava a dinâmica, começou a explicar todo o processo de reassentamento.

Ele ressaltou que, primeiramente, fez-se um estudo de possíveis terrenos para realocar os atingidos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo. As comunidades, em seguida, foram envolvidas em um levantamento de expectativas, no qual foram instadas a se manifestar sobre aquilo que desejavam ter no novo espaço – fosse para reproduzir o que havia no território anteriormente, fosse para melhorar algum aspecto. Assim, a Renova obteve uma referência de quais critérios eram relevantes para os atingidos: ‘fertilidade do solo’, ‘oferta hídrica’, ‘tratamento de esgoto’, ‘proximidade de Mariana’, ‘segurança pública’, espaço para crescimento da comunidade, entre outros. E, uma vez levantados esses critérios, foi possível eliminar algumas opções e chegar a três terrenos para cada comunidade.

A escolha entre essas três áreas se deu também em diálogo com as comunidades. Lúcio narra que foram feitos estudos técnicos comparativos, levando em conta aspectos como a topografia e a qualidade do solo e da água na região, que depois foram apresentados, junto a mapas que comparavam os três terrenos. Em seguida, destaca que todas as famílias de atingidos puderam conhecer cada área levantada em visitas técnicas. E, para aqueles que não pudessem ou não quisessem comparecer, construiu-se, no Centro de Convenções da cidade, uma sala em realidade virtual, de modo que aqueles atingidos também pudessem ver as terras oferecidas para o reassentamento. Por fim, as opções foram levadas a votação em assembleias realizadas com cada uma das comunidades, escolhendo-se um terreno para receber o *Novo Bento* e outro para o *Novo Paracatu*.

A etapa seguinte era a elaboração do projeto urbanístico de cada reassentamento. Nesse momento, são conduzidos estudos sobre a ocupação do terreno – como era a dinâmica de comércio na região, quais eram as instituições religiosas, quais eram os equipamentos públicos, como escola e posto de saúde –, sobre a mobilidade – levando em conta as vias de acesso e as internas, considerando como eram e como os atingidos queriam que fossem – e moradia e vizinhança – quais eram os estilos arquitetônicos e as ‘técnicas construtivas’ das casas, como eram as relações de vizinhança, onde ficava cada residência. A partir disso, uma empresa especializada produziu um projeto urbanístico²⁶ para a comunidade.

Lúcio conta que a primeira empresa contratada para essa finalidade no *Novo Bento* entregou como proposta ‘um Alphaville’. O projeto foi levado à votação da comunidade, que questionou o porquê de se terem feito tantos levantamentos e estudos se a empresa os ignorou. Por fim, aquela primeira versão foi reprovada. Somente uma segunda proposta foi aprovada pela comunidade de Bento Rodrigues, já com as características esperadas pelos atingidos. Mas ela não obteve aprovação do órgão estadual responsável, razão pela qual foi necessário modificar o projeto urbanístico, ‘em diálogo com a comunidade’. Finalmente, o terceiro projeto foi aprovado em ambos.

²⁶ Os projetos urbanísticos elaborados para os reassentamentos tiveram que levar em conta determinadas normas que, em alguma medida, descaracterizam o espaço em relação ao que, idealmente, os atingidos esperavam. Segundo Lúcio, o Plano Diretor do Município indica que o ‘lote tem que ter pelo menos 150 m²’ e a ‘casa tem que ter pelo menos 75 m²’. A partir disso, em relação aos lotes, acordou-se com a Renova que o tamanho mínimo teria 250 m², de forma que as pessoas que tivessem os terrenos abaixo do mínimo, na distribuição original, recebessem uma área maior. Isso, junto a outras normas urbanísticas e de construção, acaba tornando necessárias algumas adaptações no planejamento e nas próprias relações de vizinhança. O resultado, como descreve Luana, não é visto como tão problemático: ‘Você vai tá vizinho, mas pode não ficar de frente igual era no Bento, mas você vai tá na mesma rua, os vizinhos de frente e os vizinhos de lado. Pode não ficar frente a frente igual era, mas vai tá tudo junto.’

Depois da aprovação do projeto urbanístico, o reassentamento passa a ser desenvolvido em duas etapas concomitantes. Nos canteiros, têm início as obras, com licenciamento do terreno, supressão vegetal e terraplanagem – inclusive, esta era a etapa em que se encontrava a construção do *Novo Bento* em janeiro de 2019. Paralelamente, na cidade, passam a ser realizados os encontros dos atingidos com arquitetos.

Lúcio destaca que a Renova contratou uma empresa de arquitetura com ‘mais de 50 arquitetos, onde cada família tem um arquiteto’. Segundo ele, a primeira parte desse projeto acaba sendo o ‘lembrar’, com o técnico buscando entender como era a casa. Depois disso, vem o ‘desenhar’, etapa que passa por entender como é o terreno, como é a relação com questões naturais – como sol e ventilação – e pensar a disposição dos cômodos. Segundo ele, o arquiteto deve satisfazer o atingido em todos os aspectos da casa e, para isso, ‘faz quantos desenhos forem necessários’: enquanto a família não aceitar, o arquiteto não acaba o trabalho. Finalizado o projeto, ele é enviado à Prefeitura para obtenção de alvará.

Luana narra essa relação com o arquiteto e as etapas no planejamento da casa:

Olha, teve o primeiro encontro, né, pra gente conhecer o arquiteto. Aí, depois desse primeiro encontro, foram três visitas pra poder fazer o projeto. Aí na quarta foi pra poder fazer a escolha dos materiais que vão ser usados na casa, aí teve uma quinta visita pra trazer o projeto, pra gente aprovar pra mandar pra Prefeitura. Agora é aguardar começar a construção da casa.

Em seguida, pergunto a ela como se deu o desenho da casa. Ela explica que tentou fazer com que ela ficasse semelhante à casa anterior, mas ‘acabou ficando diferente’, de alguma maneira. No *Novo Bento*, todas as casas vão ter ‘laje’, enquanto a dela tinha ‘telhado colonial e forro’. O piso ficou diferente, ‘porque lá em casa era cerâmica e agora vai ser porcelanato’. Em relação ao tamanho, ressalta que ganhou 20 m² e passou a ter 305 m², já que uma das diretrizes adotadas pela Renova foi oferecer esse espaço a mais para todas as famílias. O terreno, com as devidas compensações, também cresceu, de 500 m² para 585 m². Mas ela destaca que, por exemplo, a ‘janela é colonial igual era lá em casa’. Por fim, conclui: ‘não ficou igual, mas o mais próximo possível do que era’.

Cristina também fala sobre esse processo de desenhar a própria casa. Em um ponto, ela chega a me mostrar, no celular, o projeto enviado pela arquiteta. Segundo ela, fazer a casa ‘foi tranquilo’, já que todas as sugestões apresentadas por ela e sua família eram acatadas. E explica que, assim como Luana, tentou manter o projeto ‘parecido um pouco’ com a outra casa; ele só acabou não ficando igual porque a dimensão e os materiais usados seriam outros, além de ter pedido que fosse feito um quarto para um de seus filhos. Ainda assim, o pai de Cristina se preocupou em manter a casa simples, mesmo que a Renova não impusesse limite

algum para suas escolhas: ‘Meu pai quis o mais simples possível, por causa de manutenção depois, porque a gente que vai dar conta’.

Essa ausência de limitações vai além do próprio desenho da casa. A etapa seguinte na elaboração do projeto é a ida das famílias atingidas a um *showroom*, estrutura montada pela Renova com diversos fornecedores de materiais de construção para as casas. De acordo com Luana, é um espaço que tem materiais ‘bons’, com modelos de piso, catálogos de tinta e outros ‘acabamentos pra dentro da casa’: ‘Escolhe tudo: cor da casa, piso, janela, se você quer de madeira, se você quer *blindex*, todos os tipos de janela, né. Aí você escolhe porta, maçaneta, os tipos de lustre, iluminação, todos os acabamentos. Você escolhe. Vaso, pia, tanque, tudo.’

Isso, no entanto, está presente em uma quantidade limitada, já que, como afirma Luana, ‘não dá pra por tudo’. Segundo Cristina, já que ofereciam ‘vários materiais, várias marcas’, ela e sua família não foram ‘muito exigentes’ e quiseram ‘as coisas mais simples’. Ainda assim, as duas falam que há pessoas que exigem mais, que cobram coisas que não estão disponíveis no *showroom*. Luana explica que, ‘se alguma pessoa chegar lá e ver que não tá de acordo, aí eles dão a opção de ir numa casa de construção, escolher e depois levar pra eles’.

Do levantamento de terrenos e expectativas ao desenho das casas e escolha dos materiais no *showroom*, passaram-se mais de três anos. Isso compõe o ‘desafio do tempo’ que Lúcio destaca como parte essencial da *reparação*. Ou, como ressaltou Júlia, também funcionária da Renova, trata-se de entender que, em paralelo a todas essas reuniões e etapas do reassentamento, ‘enquanto as pessoas estão esperando esses três anos – e vão ter ainda mais dois –, a vida delas continua, crianças nascem, outras morrem, e as pessoas adoecem, e as pessoas mudam, e as pessoas crescem’.

O decurso do tempo é especialmente marcante em uma dimensão que afeta diretamente o próprio andamento do processo e origina um novo conjunto de disputas: a modificação das estruturas familiares ao longo dos anos. Essa discussão, encapsulada na categoria *novos núcleos familiares*, esteve fortemente presente nas entrevistas e atividades de observação participante. E representa bem a maneira como a incerteza e a imprevisibilidade rodeiam a *reparação*, influenciando as dinâmicas da implementação.

Uma das reuniões públicas que acompanhei, convidado por Cristina e Luana, era o que elas e outros atingidos chamavam de *GTzão*: um grupo de trabalho realizado em um amplo salão do Centro de Convenções da cidade, com a presença de centenas de atingidos de Bento Rodrigues e Paracatu, além de representantes do Ministério Público, da Cáritas e da Renova. O nome formal desse grupo, como depois um técnico da Renova esclareceu, era Grupo de

Trabalho Interdisciplinar de Reparação do Direito à Moradia. Seus encontros eram, via de regra, mensais e tinham como objetivo discutir questões-chave da *reparação* e buscar ‘consenso’ entre as partes, como ressaltado pelo Promotor naquela mesma ocasião. Tratava-se, ainda segundo ele, de um espaço para ‘garantir a participação de todos’ e ‘buscar soluções que não estão previstas em lei’.

Figura 5: Reunião do *GTzão* em Mariana, realizada em janeiro de 2019.



Foto: Vinicius Cardoso Reis

Na reunião de janeiro, uma boa parte dos debates se concentrou no problema dos *novos núcleos familiares*. Mais especificamente, no desafio de se chegar a um acordo sobre qual deveria ser o *marco temporal* para cadastramento e análise desses *núcleos*. O Promotor resumiu a questão nos seguintes termos:

O questionamento é: do dia 5 de novembro em diante, alguns casais se divorciaram, outras famílias foram constituídas entre os atingidos e a grande questão, aqui, é de a gente chegar num consenso [sobre] qual deve ser o limite para que esses *núcleos* sejam considerados para fins, sobretudo, de reassentamento e reconstruções.

Segundo uma representante da Fundação presente no encontro, definir um *marco temporal*, uma ‘data de corte’, era relevante tanto para definir a construção de uma nova casa – no que chamou de ‘desmembramento de *núcleo*’ ou ‘criação de *novos núcleos*’ – quanto para incorporar mudanças familiares ‘que podem impactar no projeto da casa’ – como falecimentos e nascimentos. Essa data de corte delimita, então, ‘onde termina a responsabilidade da Renova’ de prover reassentamento; e ela precisa ser ‘uma data única de corte para a comunidade toda e não variando de família para família’.

Depois dessa fala, as advogadas da Cáritas apresentaram três propostas, conforme discussões anteriores do tema. A primeira era a de se definir uma obrigação da Renova de fornecer casas aos *novos núcleos* sem limite temporal. A segunda era de que se mantivesse a oportunidade de cadastro dos *novos núcleos* até os seis meses anteriores à entrega do reassentamento. A última proposta era de que a Renova tivesse obrigação de fornecer casa para o *núcleo* formado até um dia antes do reassentamento, com ou sem cadastro até aquele momento. Para os *núcleos* que ultrapassassem esse prazo, o direito à moradia persistiria, mas fora do reassentamento coletivo, passando a ser de reassentamento familiar²⁷. Além disso, na hipótese de não haver espaço no reassentamento coletivo para um *núcleo* considerado dentro do marco temporal, persistiria o direito ao reassentamento familiar. Trata-se, segundo a Cáritas, de garantir o ‘direito ao cadastro’ e o ‘direito de ser reconhecido como *núcleo* que precisa ser restituído do direito à moradia’.

Diante disso, o Promotor abriu o debate. Depois de algumas falas de atingidos e representantes da Cáritas e de insistir na necessidade de se ‘chegar a algum consenso’, ele questionou como a Renova via aquelas ‘propostas dos atingidos’. Imediatamente, houve reação, com alguns atingidos protestando, no fundo do salão: ‘Dos atingidos, não!’

A posição da Renova foi insistir que as propostas apresentadas não eram razoáveis, já que estenderiam demais a possibilidade de cadastro e análise do *novo núcleo*. Para eles, a ‘data de corte’ deveria ser o momento de fechamento do cadastro, sem possibilidade de extensão. Segundo a Fundação, então, os *novos núcleos* que já haviam se configurado nos mais de três anos de *reparação* eram aqueles que deveriam ser levados em conta. E, mesmo assim, eles não teriam direito automático a um novo imóvel, dependendo de uma análise realizada pela própria Renova.

²⁷ Existem três formas de reassentamento: o coletivo, no qual toda a comunidade é realocada em um único terreno, como os casos de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo; o familiar, no qual uma se compra um terreno ou casa para uma família, para que possa se estabelecer ali; e a indenização, em que o direito à moradia é reparado em dinheiro.

Diante dessa fala da Renova, aquele grupo de atingidos novamente reage, com afirmações como: ‘Também acho que já deu o que tinha que dar!’, ‘Já passou da hora!’, ‘Já era pra ter acabado!’. Ao mesmo tempo, eles começam a satirizar entre si, pedindo uns aos outros em casamento e afirmando que queriam se divorciar.

Pouco depois, um atingido, já mais idoso, culpa ‘a demora’ na *reparação* como causa para o problema dos *novos núcleos*. Afinal, só se formaram aquelas famílias por causa da demora no reassentamento. E o temor dele e de muitos outros era que aquela questão gerasse ainda mais atraso. Por fim, afirma que, se a Renova tivesse resolvido os problemas dois anos atrás, muita gente não teria se casado e tido filhos, por exemplo. Alguns atingidos reagem em apoio a ele, com palmas e gritos de apoio.

Percebendo que não havia espaço para consenso – nem mesmo em relação a uma proposta comum que pudesse ser apresentada à Fundação –, o Promotor decide que a questão deveria ser resolvida em uma assembleia com todos os atingidos. Dirigindo-se a eles, ressaltou que aquilo cabia somente a ‘uma decisão nossa, de vocês’. Afinal, o tema ‘não tem previsão legal nenhuma’. E, segundo ele, decidir sobre *novos núcleos* não afetava os *núcleos* originários e não atrasava a obra.

Essa questão, que ficou bastante marcada no dia do *GTzão*, se tornou um problema importante para muitos atingidos. Por um lado, ela representava os efeitos do tempo sobre a implementação da reparação, aflorando as disputas sobre quando o reassentamento seria finalmente concluído. Por outro, trazia à tona a crise na relação entre atingidos e assessoria técnica, representando um caso de disputa sobre como deve se dar a *reparação* e sobre quem tem o direito de decidir.

Luana, em entrevista, apresenta sua insatisfação com a assessoria técnica nesse aspecto. Ela coloca o problema nos seguintes termos:

A questão é que ela abriu muito o leque pra cadastro de pessoas que nem eram atingidas, que não tinham direito. Aí acaba afetando, sabe. As pessoas – a comunidade, Bento, Paracatu – que tinham as coisas, mesmo, fica até triste, fica bravo, né. Porque a gente confiou numa assessoria pra vir fazer o que é certo, né, e acaba fugindo do que a gente acha que é o certo.

Na sequência dessa fala, pergunto a ela um exemplo de discordância sobre o que é ou não ‘certo’ e ela menciona justamente a discussão dos *novos núcleos*: ‘Pra Cáritas, isso é certo. E pra comunidade, isso é errado’. E segue: ‘Porque, assim, a gente acha que o que é certo, é certo e o que é errado, é errado. [...] Não é ser egoísta. É querer ser justa, sabe.’

Na perspectiva de Luana e outros atingidos, é ‘errado’ que, só porque houve separação de um casal ou porque um filho se casou, a nova família formada também tenha direito a uma

casa. Mais uma vez, ela desenvolve a questão: ‘Eu acho certo, assim, devolver o que tinha, né. Quem tinha casa, tem casa, quem tem terreno, tem terreno. Eu acho assim. Porque eu acho que tem gente que já tá querendo aproveitar. É uma forma de querer aproveitar da situação.’

Com essa fala, seu julgamento ganha novos traços. Para ela, não se trata apenas de ser injusto que o *novo núcleo* tenha tantos direitos quanto as famílias originárias, mas também de uma preocupação de que as pessoas não se aproveitem do processo de *reparação*. E, com isso, teme que o terreno escolhido pela comunidade seja insuficiente para tantas casas e que isso atrase o processo de reassentamento:

Sabe qual é o nosso medo? Fez a poligonal lá do terreno, né. Fez a poligonal de acordo com o que existia lá no Bento, 240 casas, incluindo igrejas, escola, bens públicos. Aí fez a poligonal pra caber isso. Aí surge essa história de *novo núcleo*. E o *novo núcleo* quer [ficar] lá no Bento, só que não tem lugar pra eles lá. Pros *novos núcleos*. Aí acaba, assim, uma coisa atrasando a outra, porque acaba que fica brigando por causa disso e quem tinha realmente [direito] acaba ficando atrasado. Aí a gente falou com a Juíza: ‘olha, olha quem é de direito e que tinha [terreno ou casa] mesmo pra depois resolver esses problemas, porque senão nunca vai sair do lugar’. Foi o que a Juíza falou: ‘a gente vai resolver quem tinha casa, quem tinha as coisas e depois a gente vai pensar nisso, porque senão a gente nunca vai sair do lugar’.

Essa menção à entrada em jogo da figura da Juíza é de grande relevância para o debate dos *novos núcleos*. Ocorre que o *GTzão* teve suas atividades encerradas, ainda no primeiro semestre de 2019, e todas as questões que ali eram discutidas passaram a ser levadas diretamente à magistrada responsável pelo processo, que decidia em audiências mensais. Para Luana isso foi positivo, já que a disputa acabava ‘criando inimizade’ e gerava a percepção de que um atingido estava querendo ‘tirar’ os direitos do outro. Mesmo assim, a mudança na forma de decidir não surtiu efeito: no início de 2020, o *marco temporal* dos *novos núcleos familiares* seguia indefinido.

O que esse caso ilustra é que, no âmbito do reassentamento, toda decisão que precise ser tomada e toda disputa que venha à tona entre os atores se torna uma preocupação com o tempo que isso pode consumir e com o atraso que pode representar para as obras. Nesse sentido, ganha visibilidade o descompasso entre o tempo do dano, produzido em 2015, perpetuado ao longo dos anos e adiado a cada novo prazo; o tempo do direito, com processos e respostas lentas, ainda que extrajudicialmente; e o tempo da *reparação*, atravessado por disputas e concretizado pouco a pouco.

Essas tensões puderam ser observadas, ainda, em outras duas discussões que vieram à tona no trabalho de campo. Em uma delas, também pautada no *GTzão*, uma atingida reclamou que gostaria de visitar o terreno, como ‘proprietária’ de seu lote, mas que estava impedida de

fazê-lo pela Renova. Como ficou mais claro com o desenrolar da discussão, essa interrupção de visitas, tanto de famílias quanto para realização das vistorias, era consequência de um ofício enviado pela Comissão de Atingidos para que essas atividades parassem temporariamente e as obras do reassentamento pudessem fluir normalmente. Afinal, na perspectiva dos representantes dos atingidos, a ida de famílias ao terreno era o que podia atrasar a obra.

Ocorre que, no caso da vistoria, a não realização de visita também atrasa o processo. Essa é uma etapa necessária da confirmação do cadastro, sendo o momento em que a Renova, junto à família atingida e aos representantes da Cáritas, vai ao local do dano e faz as medições do terreno – que se baseavam, até então, na autodeclaração do atingido. No que diz respeito ao reassentamento, isso impacta diretamente o projeto da nova casa, já que, se as medidas não corresponderem, será preciso retificá-las; por outro lado, se não houver discrepância, a Renova poderá solicitar o alvará à Prefeitura para iniciar a construção. No entanto, a interrupção em função do ofício fez com que, como afirmou Daniele, a Fundação ficasse ‘três semanas’ sem conseguir ‘protocolar projeto’ na Prefeitura. E ela enfatiza: ‘São três semanas de atraso no cronograma do reassentamento, da obra inteira’.

Já em uma outra disputa, travada no âmbito do GT de Moradia de Paracatu²⁸, havia um impasse sobre qual seria, no reassentamento, a localização do centro comunitário que se desejava construir. Discutia-se, em um primeiro momento, se aquilo deveria ser feito em um terreno privado da comunidade ou em um lote institucional – isto é, um espaço do reassentamento entregue à Prefeitura. Apesar da discussão enérgica, não foi possível chegar a uma decisão. Reconheciam-se as vantagens e desvantagens de cada possibilidade, com a Cáritas mais favorável a um terreno público e a Renova sugerindo a manutenção do centro em terreno privado, como previsto no projeto.

Em um determinado ponto do debate, um técnico da Fundação ressaltou que a etapa ‘crucial’ em que se encontrava o reassentamento demandava a elaboração de projetos conceituais e que ele se preocupava com o adiamento dessa decisão. Segundo ele, isso poderia tanto atrasar a obra quanto levar a equipe de ‘implementação’ a decidir que a entrega do centro não estaria no ‘escopo’ do prazo. Mas, ainda assim, reiterou o fato de que esse prazo era uma ‘responsabilidade’ da Renova e de que não tinha o intuito de ‘fazer pressão’ com sua fala. Já um outro funcionário da Renova, afirmando que pretendia ser ‘prático’ em relação à

²⁸ Além do *GTzão*, cada comunidade conta com um GT para discutir questões gerais da *reparação* e tomar decisões de interesse dos atingidos. Na maior parte do tempo, isso significa, como no GT de Paracatu, debater o reassentamento.

questão, apontou que o centro comunitário era um ‘ganho’ para a comunidade, já que não existia antes e agora poderia ser criado. Entretanto, com o atraso e o adiamento da decisão, os atingidos corriam o risco de perder o ‘*timing*’.

Esse exemplo do centro comunitário representa bem a maneira pela qual uma discussão de conteúdo, no processo de *reparação*, vira uma questão de tempo. E ao mobilizar a ideia de atraso ou demora, essas falas também trazem culpa e responsabilidade. Na perspectiva de Marta, atingida que estava presente naquela reunião, aquelas falas da Renova eram uma tentativa de ‘enrolar’ e ‘jogar a responsabilidade’ nos atingidos:

Mas, como você assistiu, é esse enrola-enrola aí. Eles enrolam a gente daqui, tenta jogar a responsabilidade de uma coisa que vai dar errado, porque agora, se o reassentamento não sair até 2022, eles vão começar a pagar multa. Então, você deve ter visto que eles tão tentando falar que, se não conseguir [cumprir o prazo], que vai atrapalhar o projeto. Eles estão fazendo de tudo pra gente ser culpado de alguma coisa, pra eles não pagarem multa. Mas só que a gente aprendeu a lidar com eles, fomos fortalecendo com o tempo.

Dessa fala, nota-se que, muitas vezes, problemas relacionados aos prazos e atrasos viram novos atritos. Para os atingidos e a Cáritas, é a Renova que tem culpa pelos atrasos; são suas ações e suas recusas que prejudicam o andamento do processo, que já deveria estar mais avançado. Já para a Fundação, são as decisões e adiamentos provocados pelas diversas partes que se somam e prejudicam o cronograma. Nesse sentido, é importante destacar que, para diversos técnicos da Renova, o prazo é construção coletiva, sendo visto como uma responsabilidade compartilhada por todos.

Essas disputas em torno do tempo da *reparação* vêm em um momento no qual o cansaço já acomete boa parte dos atores. De fato, esse é um dado que surge em boa parte das entrevistas. Entre os técnicos da Renova, é comum ouvir falas como ‘eu quero que ele [o processo de *reparação*] acabe’, ‘meu desejo é acabar tudo e ir embora rápido’, ‘em algum momento, precisa acabar’ e ‘[a Fundação] é feita para acabar’.

Entre os atingidos, a percepção não é diferente. Eles destacam sua participação em decisões e o esgotamento depois de tantos anos. Luana afirma que participou de ‘todas’ as reuniões que foram realizadas ao longo dos anos, que eram ‘de segunda a segunda, quando não tinha sábado’. Márcio corrobora o ponto, afirmando que o processo ‘é muito cansativo’ e que ‘eram reuniões atrás de reuniões’ – embora em 2019 tenha ficado mais ‘tranquilo’. Já Cristina afirma que esteve em todos os encontros e que eram tantos que ‘perdemos as contas’; e arremata: ‘a gente vive mais de reunião do que em casa’.

Luana ainda menciona que o efeito de comparar o número de reuniões com o atraso em que se encontra o processo é desanimador: ‘É desgastante demais, porque já são mais de três

anos, né. Aí a gente acaba cansado de reunião, reunião, reunião, reunião e não estava vendo as coisas andarem?.

Além desses efeitos do tempo, os atingidos manifestam um grande descontentamento com os atritos institucionais que presenciaram, já que são muitas as partes negociando ao longo de anos. E isso se soma a uma sensação de impotência gerada pela postura dos demais atores da *reparação*, já que estabelecem disputas entre si e deixam os atingidos de lado. Nesse sentido, é como se os próprios atingidos não fossem parte do jogo da *reparação*.

Cristina relata que, em espaços como o *GTzão*, Renova e Cáritas ‘ficam brigando’, enquanto os atingidos ficam ‘igual elástico, pra lá e pra cá’. Ela descreve essas reuniões como um ‘jogo de empurra’: ‘Renova com Cáritas, Cáritas com Renova, atingido às vezes briga com Renova, atingido às vezes briga com Cáritas. Fica um colocando um contra o outro’. Por esse motivo, ela defende que ‘tinham que ter um alinhamento entre Cáritas e Renova e eles tinham que entrar em um acordo’.

Na percepção de Luana, essa dinâmica também se reproduz no trâmite das demandas e nos muitos processos internos que compõem a *reparação*, que deixam os atingidos como uma ‘petequinha’ entre as instituições:

Nós, atingidos, ficamos igual uma petequinha na mão deles. Ia pra Renova, a Renova mandava pra Cáritas, a Cáritas pro Ministério, o Ministério pra Prefeitura. Aí ficou assim, ia lá, voltava cá, e assim, a gente no meio e os grandes, que mandam, que têm o poder de decidir as coisas, ficavam um empurrando pro outro. Aí por isso que esse *GTzão* foi bom, porque, se a Prefeitura chegar pro atingido e falar que a culpa é da Renova, a Renova vai tá lá, aí a gente vai cobrar da Renova por que que a coisa não tá andando. Se a Renova falar que é do Ministério Público, a gente vai cobrar do Ministério Público por que que não tá andando. Aí não tem como um jogar pro outro e nem mentir, porque vai tá todo mundo junto, ali, cara a cara. Por isso que foi importante esse *GTzão*, tá todo mundo junto, aí não tem como, mais, um jogar pro outro.

Já para Marta, o grande problema nessas relações e na forma como os atores se comportam é a troca de favores que eles estabelecem entre si, no que ela chama de ‘oba-oba’. Contudo, esse não parece ser o caso do Promotor, na visão da atingida:

Você me dá isso que eu te faço aquilo, você me dá isso que eu te faço aquilo. Tem as trocas entre eles. Então, nós não ganhamos nada, enquanto muitos estão enriquecendo às nossas custas. Então, é uma troca de favores eterna. E quem tá do nosso lado, mesmo, brigando, brigando, é o Promotor, que tá desde o início, e falou que vai ficar do nosso lado até o fim. Então, a gente confia nele. Se der errado, deu. Se der certo, deu, também.

Em meio aos atritos e atrasos, ao cansaço e à impotência, tudo que os atingidos desejam é ir para o reassentamento. Para Luana, o *Novo Bento* é sinônimo de liberdade em relação às

amarras da *reparação*. Ela afirma, com convicção: ‘A gente já tá querendo ficar livre desse povo, Nossa Senhora. Tudo depende deles, né. Ter a vida da gente de volta’.

Os atingidos, então, focam suas energias na esperança que o reassentamento representa, colocando expectativa na construção do *Novo Bento* e do *Novo Paracatu*. Para eles, o programa de reassentamento é o grande símbolo da *reparação* – e, com frequência, é tratado como metonímia desse processo. Afinal, ele tem como objetivo reparar o dano mais tangível de suas vidas atingidas: a perda das casas, das comunidades e dos laços que se estabeleciam nelas.

De acordo com Cristina, o que os atingidos mais querem é sua ‘casa de volta’. Essa expectativa é algo que ela define de muitas formas: ‘ter o que é nosso, morar no que é nosso, poder decorar uma parede’; ‘ter aquilo que é da gente e nada mais’; ‘estar no nosso teto’; ‘ter a nossa casa’; ‘todo mundo ter suas casas, a gente voltar pro nosso... *Novo Bento*’.

Já Luana demonstra estar ansiosa por esse momento, mas reconhece que nem tudo será igual:

Ah, eu até sonho aqui. Que o Bento fique pronto logo, pra eu ir me embora, porque eu não aguento mais. Assim, mesmo a gente sabendo que não vai ser a mesma coisa, né. Porque não vai ser a minha casa que eu construí, né, que eu lutei muito pra construir. Vai ser outra casa. Vai ser diferente. Mas só de você saber que você vai estar no Bento, que eu vou estar na minha rua, com os meus vizinhos, vou poder ver as pessoas todo dia, já é muito bom.

Essas diferenças que ela resalta em sua fala são bastante relevantes na perspectiva de Marta e Márcio, ambos membros da Comissão de Atingidos. Segundo eles, o trabalho de ‘readaptação’ da comunidade é muito importante e, de certo modo, é difícil de prever.

Marta, falando de sua experiência com o reassentamento de Paracatu de Baixo, mostra pessimismo quanto a esse momento de retorno a uma vida em comunidade:

Ah, vai [ser difícil]. Porque tem muita gente que... igual ela fala, aí, nós estamos em *stand-by*, que ainda não apertamos o *play*. O *play* vai ser acionado na hora em que a gente estiver dentro das casas. Então, tem muita gente que tá com Paracatu antigo na cabeça, mas na hora que levar lá pra cima, que botar dentro da casa, aí é que ele vai entrar satisfeito, feliz, mas, na hora em que abrir a porta, que abrir a janela e ver que... nada é igual eles imaginavam que seria, aí é que começa a tristeza. Porque vai querer uma horta, ela ainda não tá pronta. Ah, as pessoas que... muitos morreram, também, né. Então, as pessoas queridas nossas, que eram marco, uma referência. Ah, o pastel da tia Nair. Não tem mais o pastel da tia Nair porque ela morreu. E as coisas que estão indo, não vão ser mais iguais.

Márcio fala que ‘a comunidade tem o desejo de se voltar diretamente pro seu reassentamento’, mas que ‘voltar a suas atividades’ é algo ‘impossível’. Acredita, então, que o pós-reassentamento é ‘o maior desafio’, o que torna importante ‘trabalhar sobre isso com a

comunidade'. E coloca esse futuro impacto como continuação do próprio rompimento: 'Você passou por duas fases, né, você saiu de lá pra vim pra uma cidade. Agora, 4 anos na cidade, você voltar de novo pra uma outra cidade. A gente faz três adaptações ao mesmo tempo'. Mesmo assim, Márcio reconhece que a possibilidade de os atingidos, que hoje moram em casas alugadas pela Renova, terem 'endereço fixo' no Novo Bento é importante para que tenham 'sua identidade'.

O que todo esse ciclo de reassentamento demonstra, em um processo ainda não finalizado, é o nível de complexidade da implementação das políticas do pós-desastre. O que busquei compreender, a partir desse caso, é como a vida social de um dos muitos programas concebidos no bojo do TTAC traziam à tona, com o tempo, uma série de questões latentes e de posições divergentes, em uma dinâmica que conforma a própria história da *reparação*. Entre a pluralidade de atores, a grande quantidade de decisões pendentes e a dificuldade de atingir consenso, a implementação se costura como um processo intrincado de negociações, protestos e atritos. Foi isso que observei no reassentamento, assim como no programa de indenização. E, conversando com os atores locais, é possível perceber que também foi isso que se deu em tantos outros daqueles 42 programas de *reparação*.

4. EM BUSCA DE UM *LEGADO*: A *RENOVA*, A *PREFEITURA* E AS *EXPECTATIVAS* COM A *REPARAÇÃO*

Cheguei à cidade de Mariana pela primeira vez no dia 10 de janeiro de 2019. Logo nas primeiras horas, conheci Guilherme, um professor da rede municipal que, em uma breve conversa sobre a *reparação* na cidade, relatou dois fatos. O primeiro era que ele atuava como ‘educador patrimonial’ nas escolas de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, tendo sido contratado após um concurso público realizado pela Prefeitura e subsidiado pela *Renova*. O outro era a constatação de que a ‘Feira dos Atingidos’, nome popular da ‘Feira Noturna de Mariana’, que ocorria toda quinta-feira e seria realizada naquela mesma noite, também contava com apoio financeiro da Fundação. Como Guilherme sintetizou pouco depois, a *Renova* andava ‘bancando tudo’ na cidade nos últimos tempos.

Aquele foi meu primeiro contato com o tipo de percepção que, ao longo do trabalho de campo e das entrevistas, seria apontado por diversos atores: Mariana estava em crise econômica desde o rompimento da barragem e a *Renova* representava a principal esperança de encontrar soluções. Afinal, diante das dificuldades enfrentadas, a chegada da estrutura da *reparação* era vista como oportunidade. E isso era especialmente relevante entre os atores vinculados à Administração Municipal.

Para a Prefeitura de uma cidade fortemente prejudicada pelo desastre, o volume de recursos dos programas de reparação e compensação chamava atenção. Mas também era relevante a variedade de programas previstos pela Fundação e as oportunidades de parceria que isso representava.

Na prática, entretanto, a *reparação* foi mais complexa que isso. Entre a morosidade burocrática, o conhecimento técnico e a responsabilidade jurídica do TTAC, a *Renova* passou a implementar iniciativas focadas nos atingidos diretos e a recusar ou atrasar projetos do Município. Do outro lado, a Prefeitura se viu inserida em um processo lento, complicado e que não gerava as respostas esperadas da maneira desejada. Desse modo, controvérsias concretas sobre a aprovação e implementação de projetos de interesse para as duas instituições se tornaram fonte de disputas de diversas ordens: o que deve ser reparado, como se deve reparar, quem deve ser beneficiado e quem deve ser o agente reparador.

Ao longo deste capítulo, busco indicar e interpretar essas disputas a partir de situações narradas pelos atores entrevistados formal e informalmente. Para isso, organizo o texto em duas seções. Na primeira, foco nos efeitos da crise econômica em Mariana e nos conflitos que

ela gerou entre Prefeitura e Renova a respeito, principalmente, do conteúdo e dos destinatários das iniciativas de *reparação*. Já na segunda parte, apresento a maneira pela qual diversas disputas surgidas nesse plano originaram um desgaste na relação entre as instituições (e pessoas que as representam), convertendo-se em um questionamento da própria aptidão e capacidade da Fundação Renova na condução da implementação.

4.1. ‘Mariana precisa para agora’: crise econômica e disputas por *reparação*

Desde o século XVII, a mineração é a principal atividade econômica desenvolvida em Mariana, sendo frequentemente relacionada ao desenvolvimento da cidade (PORTO *et al*, 2016). Nas últimas décadas, não foi diferente: sua economia se baseou, em larga medida, nessa atividade, que equivalia, em 2013, a 72% de seu Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, [s/d]).

No pós-desastre, tamanha relevância se converteu em problema. Dependente da mineração, Mariana passou a enfrentar uma grave crise econômica, especialmente observada em duas dimensões ressaltadas pelos atores que pude entrevistar: a arrecadação e a taxa de desemprego. O Prefeito narra o processo:

E a cidade começa a passar por momentos difíceis: queda na receita – perdemos 30% da receita, o que representava 65 milhões de reais –, um aumento de desempregados de 6% para 26% de desempregados na cidade, várias empresas fechando, comércios... e isso tudo num momento em que o Município perde receita e aumenta a procura de serviços públicos. Então, você tem procura maior na educação, na saúde, assistente social. [...] Então, o Poder Público, ele aos poucos assume uma responsabilidade muito maior que tinha anterior à tragédia. E essa queda de receita também atrapalha como um todo, ela traz um prejuízo enorme para todo o Município.

Para ele, como administrador do setor público, a crise que sucede o desastre é sentida, sobretudo, na demanda por serviços, que esbarra na incapacidade de atender uma demanda crescente. Como sintetizou o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania, ‘a máquina está muito inchada de procura; entretanto, a gente não tem esse recurso todo pela baixa de impostos’. E ele detalha:

É, o problema é que a gente tem uma balança que não fecha. Antes o município tinha muita arrecadação, tinha muito para gastar. Hoje, o município arrecada metade e tem muita gente precisando. Então, eu não consigo atender, num momento em que a população mais precisa de benefícios mais eventuais.

A queda na arrecadação tributária, apontada por esses dois entrevistados, vem com o declínio da mineração no pós-desastre: a Samarco²⁹, principal mineradora da cidade e maior contribuinte entre 2009 e 2017³⁰, teve suas atividades suspensas até 2019 e passou a direcionar menos recursos ao tesouro³¹; paralelamente, os setores econômicos que dependiam fortemente da mineradora, como o terciário, sofreram os impactos: negócios fecharam, pessoas foram demitidas, menos tributos foram arrecadados³².

Nas falas de muitos entrevistados, a queda na receita municipal se soma ao desemprego como marcador da crise. Enquanto a arrecadação sinaliza os efeitos diretos do rompimento na ‘máquina pública’, é o desemprego que marca suas consequências mais presentes no cotidiano da população. Segundo dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine) a partir do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a geração de empregos tem melhorado na cidade ao longo dos anos: medindo pelo primeiro quadrimestre de cada ano, em 2017, houve 952 contratações e 1.510 demissões, com um saldo negativo de 558 vagas; já em 2018, foram 1.184 contratações e 1.144 demissões, deixando um resultado positivo de 40 vagas; por fim, o ano de 2019 contou com 2.395 contratações entre janeiro e abril e 1.075

²⁹ Apesar de dividir espaço com a Vale, a Samarco é – ou costumava ser – o principal eixo de sustentação da atividade mineradora na cidade. Constituída em 1973, a empresa iniciou suas atividades na mina de Germano quatro anos depois, especializando-se na extração, pelotização e exportação de minério de ferro. Ao longo dos anos, a companhia expandiu suas operações em três momentos distintos, em um movimento de industrialização do processo extrativo, com operações de grande escala tornando-se regra na mineração e aplicando, de forma intensiva, recursos financeiros e tecnológicos. (POEMAS, 2015, pp. 18-19).

³⁰ Segundo dados do Portal Transparência Fly ([s/d]).

³¹ A crise orçamentária em Mariana é fruto, no que diz respeito à mineração, de um menor recolhimento de dois tributos específicos. O primeiro e principal deles é a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), uma contrapartida exigida das mineradoras em decorrência da exploração para aproveitamento econômico. Além dela, arrecada-se, também, a parte que cabe ao Município do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Conforme constatado por Porto, Santos, Mello e Araújo (2016, pp. 14-15), entre os anos de 2011 e 2015, a soma dos valores desses dois tributos correspondia, em média, a cerca de 70% das receitas municipais, atingindo a proporção de quase 80% em 2013. No caso específico da CFEM, dados da Agência Nacional de Mineração (ANM) sobre a arrecadação em Mariana mostram uma oscilação que, no período de “boom” e “pós-boom” das *commodities* (POEMAS, 2015, pp. 19-21), esteve alinhada à cotação do minério de ferro nos mercados internacionais. Entre os anos de 2009 e 2013, a arrecadação cresceu consideravelmente. A partir de 2014, observa-se uma primeira queda no valor arrecadado – o que o Secretário atribui à ‘baixa do minério de ferro’. De 2015 em diante, período que abrange o rompimento e o pós-desastre, a queda permanece, passando a se recuperar apenas em 2018 e voltando a cair em 2019, como consequência do desastre de Brumadinho e da interrupção de atividades da Vale.

³² Esse contexto traz à tona, novamente, a dependência em relação à atividade extrativa. Em um estudo que verificou empiricamente os efeitos dessa dependência no Quadrilátero Ferrífero, Tádzio Peters Coelho (2012, p. 79) identificou a presença do que chamou “discurso do desenvolvimento minerador”, calcado na ideia de progresso e no mito do desenvolvimento. Segundo ele, essa forma de discurso “consiste na retórica da criação de empregos, da captação de renda por meio dos impostos e, conseqüentemente, no advento do desenvolvimento socioeconômico”, em uma interação de fatores que justifica a exploração mineral na região. Buscando testar essa percepção na cidade de Mariana após o desastre, Porto, Santos, Mello e Araújo (2016, pp. 26-29) identificaram que diversos atores locais, apesar de reconhecerem as falhas e a culpa da empresa, ressaltavam a necessidade de retorno das atividades para normalizar a economia local. Os autores notaram, ainda, a presença de um cartaz, em um mercado local, reiterando o apoio à volta da Samarco. De forma similar, Alcântara (2016, p. 191) aponta que a retomada da mineração era vista como prioridade por comerciantes, moradores e autoridades públicas, já que, sem a companhia, a cidade estava “parada”.

demissões no mesmo período, levando ao saldo de 1.320 vagas (PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA, 2019).

Mesmo com essa aparente melhora ao longo do tempo, o desemprego não deixou de ser percebido como problema; conforme observado pelo Secretário Municipal, mesmo com resultados um pouco melhores em agosto de 2019, isso era insuficiente ‘para reverter o nível de desemprego’ e para que a população sentisse ‘o dinheiro no bolso’.

Em Mariana, embora a atividade extrativa não fosse a principal empregadora, sua presença influenciava a geração e manutenção de vagas em outros setores. Corroborando esse ponto, Túlio, um dirigente do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Extração de Ferro e Metais Básicos de Mariana (Metabase Mariana) ressaltou que a importância da Samarco extrapola seus próprios funcionários; segundo ele, com o desastre, ‘além de empregos diretos, foram [perdidos] milhares de empregos indiretos’. Na relação direta, via-se a Samarco como uma ‘empresa muito sólida’, que oferecia ‘os melhores benefícios’ e ‘os melhores salários’ da região, representando uma garantia de emprego até a aposentadoria. Indiretamente, sua operação gerava ofertas de emprego tanto em companhias terceirizadas quanto em iniciativas do setor de comércio e serviços.

Com o rompimento da barragem e a paralisação das atividades da Samarco, o dirigente sindical narra que os funcionários tiveram diferentes destinos: além do ‘quadro de desligamento muito alto’, uma parte dos empregados teve o contrato de trabalho suspenso e, para as atividades essenciais – como manutenção de equipamentos –, uma quantidade mínima de funcionários permaneceu na empresa. Por conta disso, ele relata que muitos ex-funcionários passaram por um ‘desgaste psicológico muito grande’, em um processo de adoecimento mental no qual identificaram-se ‘altíssimos graus de depressão’ e mesmo ‘tendência suicida’.

Já o impacto indireto dessa crise sobre a geração de empregos é percebido na cidade como um todo, sendo ressaltado por vários atores locais. O Secretário Municipal, por exemplo, apontava que, em função do desemprego, Mariana vivia ‘um *boom* social sem precedentes’. Como encarregado da assistência social na cidade, ele percebia com clareza as consequências do desastre para a população: mulheres abandonadas por seus companheiros, ‘abuso’ contra crianças, mulheres e idosos, ‘drogadição’, ‘depressão’, ‘alcoolismo’ – segundo ele, ‘o espolozinho é triste’. E tudo isso ocorre diante de uma capacidade cada vez menor de oferecer serviços públicos.

Entre a baixa arrecadação e o alto desemprego, a crise vivida em Mariana gera expectativas quanto ao processo de *reparação*. Para uma cidade prejudicada pelo rompimento

da barragem, a entrada da Fundação Renova e da estrutura que ela traz consigo é vista como boa oportunidade de sair da crise. Mas isso, para muitos entrevistados, é uma necessidade urgente; como afirma o Secretário, ‘Mariana precisa para agora’.

Na implementação da *reparação*, no entanto, a urgência por medidas com efeitos visíveis sobre a situação da cidade esbarra em um empecilho principal: o não reconhecimento da cidade como atingida, por não haver ‘nexo causal’ reconhecido entre o desastre e a crise econômica. Isso origina disputas entre a Prefeitura e a Fundação sobre como deve se dar a *reparação*, o que deve ser reparado e quem deve ser atendido pelos programas.

Entre as pessoas ligadas à Administração Municipal que pude entrevistar, o Secretário de Desenvolvimento Municipal e Cidadania era, provavelmente, aquele que manifestava as opiniões mais assertivas sobre a Fundação e o processo de *reparação*. E esse obstáculo que mencionei aparece com clareza em seu discurso. Em um trecho da entrevista realizada em janeiro de 2019, ele afirma:

A Fundação tem muito entrave, ela tem uma governança que é desgovernada, é uma governança burra. É um Conselho Curador que nunca andou nas ruas de Mariana para entender o que Mariana está passando. Eles sempre querem ver o nexo causal das coisas... A partir do momento em que o Município não tem recursos – 14, 15 milhões – para investir e se você foi criado pra sanar problemas... O que que a Fundação Renova está fazendo? Ah, tem uns planos, Diversifica Mariana, Mariana 2030, que seria 2030... Mariana precisa para agora. Se não tem como criar um programa que atenda o indireto, o direto, o que for, então injeta dinheiro nos cofres do Município e cobra, fiscaliza, cobra prestação de contas. Porque a conta não para, cada ano aumenta mais os valores de tudo, você tem uma máquina municipal gigantesca porque você arrecadava 31 milhões/mês, a população espera respostas e as respostas não vêm. Tem três anos que não vem resposta nenhuma. Só tem cada vez mais, mais desemprego, mais queda na arrecadação e mais dificuldade de auxiliar quem mais precisa.

Ademais, quando perguntado sobre qual dos 42 programas de *reparação* da Renova seria o mais importante para a Administração Municipal, o Secretário foi taxativo: ‘nenhum’. Segundo ele, isso ocorria principalmente porque a Fundação estava atendendo apenas os atingidos ‘diretos’ e não se preocupava com os ‘indiretos’, razão pela qual seus programas não tinham parceira com os do Município para uma condução conjunta ou alinhada. Além disso, um problema que identifica é o lançamento de programas com efeitos previstos a longo prazo, já que têm ‘uma provisão de daqui a 10 anos para as coisas realmente engatilharem’. E conclui: ‘Até lá, Mariana já sucumbiu. Não dá’.

A falta de interação entre os programas de *reparação* e as políticas públicas, na perspectiva do Secretário, decorre da preocupação exclusiva da Renova com aqueles que são considerados atingidos – em oposição ao resto dos habitantes, que não têm direito a

reparação. Ele avalia que, por conta da postura adotada pela Renova, acabou se criando uma disparidade dentro da cidade: enquanto os atingidos têm casa e auxílio financeiro garantidos, muitas outras pessoas enfrentam dificuldades – especialmente como consequência dos níveis de desemprego – e a Prefeitura tem cada vez menos capacidade de atendê-las – porque passa por uma crise arrecadatória. O problema principal, para ele, está na diferença de tratamento e seus efeitos:

Porque eles só conseguem ver, o que a gente fala vulgarmente, o ‘pé na lama’³³. Não é. Eles [os atingidos] têm que ter um tratamento diferenciado, realmente, com uma especificação muito maior? Sim. Só que que horas que nós vamos começar a atender essa outra população que não consegue ver [respostas] nem da Renova, nem do Poder Público, porque o Poder Público não tem dinheiro?

Assim, por recusar-se a incorporar os demais habitantes em seus programas e a criar formas de interação com as iniciativas da Prefeitura, a Renova não seria viável, na visão do Secretário, como uma saída para a crise econômica da cidade. E, desse modo, o potencial da *reparação* para reerguer Mariana acabaria sendo desperdiçado.

A disputa que envolve o reconhecimento dos demais habitantes da cidade como atingidos passa por uma questão aparentemente simples do processo de *reparação*: afinal, quem deve ser reparado? Para a Fundação Renova, são destinatários das medidas conduzidas por ela apenas as pessoas que estejam no escopo estabelecido no TTAC³⁴. Já para representantes da Prefeitura e outros atores locais, é incompleta qualquer *reparação* que não

³³ A expressão ‘pé na lama’, ou ‘pé de lama’, é utilizada, no contexto local, para se referir, de forma normalmente pejorativa, aos atingidos pelo rompimento da barragem – especialmente os de Bento Rodrigues, de Paracatu de Baixo e da zona rural.

³⁴ Segundo a Cláusula 1 do TTAC, a categoria de atingidos, nomeada no documento como ‘impactados’, é composta por indivíduos que se enquadram na seguinte definição:

‘II. IMPACTADOS: as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo EVENTO nos termos das alíneas abaixo e deste ACORDO: a) perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento; b) perda, por óbito ou por desaparecimento, de familiares com graus de parentesco diversos ou de pessoas com as quais coabitavam e/ou mantinham relação de dependência econômica; c) perda comprovada pelo proprietário de bens móveis ou imóveis ou perda da posse de bem imóvel; d) perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele; e) perda comprovada de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentância das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas; g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas; h) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida de populações; i) danos à saúde física ou mental; e j) destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas.

III. INDIRETAMENTE IMPACTADOS: as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na ÁREA DE ABRANGÊNCIA e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das conseqüências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do EVENTO, que serão contemplados com acesso à informação e a participação nas discussões.’

considere como atingidos, em última instância, todos os habitantes de Mariana. Para o Secretário, essa é uma questão fundamental; se a cidade, em geral, sofreu as consequências do desastre, é inegável que foi atingida.

Isso, no entanto, esbarra em uma resistência da Renova em reconhecer esse status e tomar medidas para cadastrar os demais habitantes, negando-se a oferecer-lhes participação em seus programas. De acordo com o Secretário, a Fundação só não reabre o cadastro de atingidos e admite qualquer cidadão marianense porque sabe que, se isso for feito, ‘vai ser 100% da cidade’ buscando reconhecimento. A esse respeito, a Gerente de Território da Renova confirma que, se há alguma expectativa de que primeiro sejam atendidos os atingidos diretos e depois se repare o resto da cidade, isso não está no horizonte.

Ainda assim, o Secretário tenta encontrar formas de beneficiar toda a população nas oportunidades que se apresentam. Ao narrar um caso recente, de aprovação e implementação do Plano de Proteção Social, ressalta que o programa, apesar de fazer parte das iniciativas de *reparação* contidas no TTAC e de ser uma obrigação da Renova, só foi colocado em prática porque a Prefeitura acionou a Fundação judicialmente. E isso foi feito, segundo ele, tendo em mente toda a população de Mariana. Perguntado se o plano só cobriria as necessidades dos atingidos diretos, ele disse:

Não. Isso é uma coisa que eu não admito e a gente brigou muito com a Renova. Até porque, hoje, principalmente pensando em assistência, os atingidos de deslocamento não são beneficiados da assistência. Por quê? Têm um auxílio financeiro, têm uma casa toda estruturada. Hoje, o meu maior público é o indireto, aquele que se viu desamparado e ele não tinha nem ideia que a vida dele tinha vínculo com a mineração. Então, tudo que vem [de recurso] é pra atender 100% [da demanda, seja de atingidos diretos ou indiretos]. [...] E a gente não vai abrir mão de que esse dinheiro que vem da Renova seja pra todo marianense. Não tem outra forma.

Entretanto, se oportunidades como o Plano de Proteção Social se apresentam, podendo ser revertidas para todos os habitantes, elas não são regra; normalmente, a busca por legitimidade no polo passivo da *reparação* esbarra no não reconhecimento da cidade como atingida – a partir de um processo interpretativo que envolve CIF, Câmaras Técnicas e Conselho Curador. Muitas vezes, como aponta o Secretário, a Renova, com chancela de um ou mais desses órgãos, se recusa a reconhecer supostas obrigações ou firmar determinadas parcerias por não estar presente um elemento técnico-jurídico fundamental: o ‘nexo causal’ entre desastre e consequência apontada. Nesses casos, entende-se que não há ligação de causa e efeito entre o fato original – o rompimento da barragem – e um novo acontecimento; e, ausente essa relação, não há um dano que obrigue a Renova a oferecer reparação ou compensação.

Na entrevista com o Secretário, o problema do ‘nexo causal’ é apontado como crucial. E dois exemplos apresentados por ele ilustravam bem esse tipo de situação. Em um primeiro momento, na entrevista de janeiro, ele afirma que é inegável a relação entre desastre e queda na arrecadação, por mais que a Renova não reconheça isso como prova de dano efetivamente causado pelo rompimento. Em outro caso, quando tentava aprovar um auxílio para a criação de uma unidade de acolhimento para mulheres em situação de rua, novamente se deparou com a mesma questão. Naquela ocasião, precisava captar cerca de 50 mil reais para reformar e mobiliar a casa que seria usada para essa finalidade. No entanto, essa negociação era inviável, já que, mesmo afirmando que conseguia provar que havia ‘moradores de rua pós-rompimento da barragem’, a Renova afirmava que isso não era ‘nexo causal’ e, portanto, que não podia ajudar.

Para o Secretário, o não reconhecimento do ‘nexo causal’ nesses e em outros casos pode ser culpa de dois conjuntos de atores na estrutura interna da Renova: do Conselho Curador ou dos técnicos da Fundação. O Conselho, para ele, ‘nunca andou nas ruas de Mariana para entender o que Mariana está passando’; e os técnicos, apesar de qualificados, parecem não saber transmitir ao órgão as necessidades da Prefeitura. E explica:

E capacidade técnica, a Fundação tem. É isso que chama muita atenção nossa. Em todos os setores. Sempre tem profissionais com muita rodagem, muita gabaritação. Entretanto, se vai realmente fazer o que tem que ser feito, aí nós estamos falando de um outro patamar, passando por esse Conselho Curador, que é um conselho que não entende... Eu acho, assim, primeiro que ele não entende de todas as políticas, até porque ele também não é obrigado. Entretanto, se ele não der ouvido aos técnicos, nada vai fluir, nós vamos ficar sempre estagnados. [...] Essa é uma pergunta que eu sempre faço: ou o Conselho não quer entender o que o técnico traz, ou o técnico não sabe passar. Porque não tem lógica.

Nesse caso, o direcionamento do incômodo do Secretário para esses dois conjuntos de atores se dá porque, pela forma como foram desenhados os processos internos da *reparação*, ele não pode procurar diretamente o Conselho Curador para argumentar em favor de suas necessidades. Com isso, ele sente que fica ‘à margem desses técnicos’ e passa a depender de sua compreensão para apresentar e representar as demandas da Prefeitura. E o incômodo se agrava porque esse processo frequentemente rende resultados desfavoráveis, comumente justificados pela ausência de ‘nexo causal’ com o desastre.

Para o Vice-Prefeito de Mariana, a discussão do ‘nexo causal’ não deveria ser um obstáculo. Ater-se a isso, na perspectiva dele, é ignorar o fato de que todas as complicações que se viveram na cidade após o desastre são consequência desse mesmo acontecimento. Segundo ele, então, seria o caso de se adotar uma postura distinta, assumindo que a Renova

tem obrigação de reparar todas essas necessidades decorrentes do rompimento. E isso acaba se desdobrando em uma discussão sobre as diferenças entre reparação e compensação:

[E]u tenho, pra mim, que, em Mariana, todas as ações deveriam ser reparatórias e não compensatórias. Porque aqui houve uma abrupta interrupção de tudo que acontecia no Município, a maior sequela de toda essa linha do Rio Doce que a gente tem aí foi aqui e como Mariana foi afetada diretamente [interrompe e atende telefone rapidamente]. Então, à medida que o tempo passa, tende que as coisas vão se modificando, a forma até de agir. Muita coisa eu acho que já podia ter sido feita que trouxesse benefícios reparatórios, com inclusão de renda, com geração de renda, com geração de emprego, sabe? [...] Se eu fosse a empresa, eu teria tido a preocupação maior com quem foi afetado direta ou indiretamente, porque falar que o povo de Mariana não foi afetado é uma mentira. Porque o emprego desapareceu, a saúde pública teve uma demanda muito majorada, a educação teve uma demanda majorada, o transporte público também, as empresas, os bares, restaurantes fecharam, as pousadas... Quer dizer, então tem uma sequela socioeconômica, aí, muito grave e ela não vai ser reparada com facilidade, mesmo que se construa o melhor Bento Rodrigues do mundo, e que se reestabeleça a parte física da vida dessas pessoas sem tê-las atendido quando precisava no emocional, no familiar, da forma que elas, talvez, desejassem.

Em termos qualitativos, o tipo de mudança que ele sugere com a ideia de que as medidas sejam reparatórias e não compensatórias tem uma consequência importante, muito além do significado técnico dos termos: maior agilidade na aprovação e implementação das ações. Recorrendo a uma analogia, ele demonstra como o decurso do tempo é um fator crucial para esse processo:

Porque se você bate no meu carro e eu preciso de continuar andando de carro, você vai pedir que eu leve pra oficina – se a culpa for sua, obviamente – e que conserte o mais rápido possível pra reparar aquele mal que você me fez. Isso é reparação. Agora, compensação é você me mandar pra praia enquanto conserta meu carro.

Para ele, ‘é muito diferente’ o que essas duas alternativas representam. E segue, explicando o que quis dizer com o exemplo do carro:

Porque as ações compensatórias você tem que mandar pra Câmara Técnica, depois mandar pro CIF, depois mandar pro Conselho Curador, depois ter o projeto aprovado. Aí é um tempo enorme. Vai compensando ao longo de um tempo. E eu acho que aqui tinha que reparar. Primeira reparação era que os tributos deveriam continuar sendo pagos pro Município na mesma proporção de que eles vinham sendo gerados quando aconteceu o acidente. [...] Até que se reestabelesse a volta da Samarco. E que tudo que fosse despesa oriunda das coisas relativas ao rompimento da barragem deveriam ser reparatórias. O Tempo Integral, o Município teve que acabar com o Tempo Integral porque a arrecadação caiu – tinha que ser repostado e imediatamente pago por eles. O excesso de demanda na Secretaria de Saúde, deveria ser suportado direto... Sem muita discussão, entendeu, só com comprovação. Então, a diferença entre reparar e compensar tá na burocracia que você tem que fazer pra poder fazer isso acontecer.

Na perspectiva da Renova, no entanto, essa demanda não parece fazer sentido. Explicando a diferença entre reparação e compensação, Roberto dá um exemplo de outra cidade atingida:

Num Município desses em que eu trabalho, o Prefeito quer construir um horto florestal [...]. Isso é compensação. Se ele tivesse tido arrecadação, ele podia fazer do jeito dele. Só que, como ele tem que ser compensado por todo esse transtorno, por toda essa perda que ele teve, tem as medidas compensatórias, tem uma verba pras compensações. [...] Então, quando o Prefeito, lá, vira e fala pra mim assim: ‘Constrói aqui pra mim um horto florestal’. Aí, isso não é reparação, porque você não tinha um horto florestal que foi atingido. Mas você quer o horto, nós vamos discutir isso lá dentro da verba da compensação, que vem pro território inteiro, se isso cabe lá, para o seu Município. Então, tudo aquilo que tá além da reparação, vai jogar na compensação e ver se é possível fazer.

Portanto, para Roberto, a queda na arrecadação é um fator que gera direito a compensação; já para o Vice-Prefeito, isso seria relacionado a uma obrigação de reparar. No entanto, os dois partem de pontos distintos nessa discordância sobre quem, como e o que se deve reparar.

Roberto analisa a questão sob a ótica técnico-jurídica do TTAC. Logo, se aquela cidade antes tivesse um horto florestal e a construção fosse atingida pelo rompimento da barragem, teria direito a reparação. Mas, como se trata apenas de um projeto que a Prefeitura gostaria de executar, ela pode utilizar a verba compensatória para isso – uma vez que tudo que a impede é a baixa arrecadação como consequência do desastre. Em outras palavras: na primeira hipótese, haveria ‘nexo causal’ entre o desastre e a perda do equipamento público; no segundo, não.

Já para o Vice-Prefeito, o problema é prático e diz respeito ao trâmite burocrático. Nas medidas reparatórias, vale o formato pré-concebido dos 42 programas do TTAC, que é validado por projetos específicos criados e aprovados internamente pela Renova; em contraposição, os programas compensatórios partem de uma obrigação genérica de compensar financeiramente os entes públicos afetados pelo desastre e são implementados em um formato casuístico, no qual o ônus de propor projetos e conseguir sua aprovação fica com os entes federativos titulares do direito, com auxílio dos profissionais da Fundação. Assim, a compensação demora mais que a reparação.

Nessa disputa de classificação entre Renova e Prefeitura, em que se discute o que é reparação e o que é compensação, tende a dominar a argumentação embasada no TTAC e na ideia de ‘nexo causal’. E, assim, iniciativas consideradas importantes pela Prefeitura deixam de prosperar.

Se há demandas que se esgotam na constatação de que falta ‘nexo causal’, outras tantas são recusadas pela Fundação extrapolarem o próprio âmbito do TTAC. Para Telma – que, antes de ser Gerente de Território, trabalhou por 12 anos em instâncias governamentais –, essas demandas incabíveis fazem com que ela, muitas vezes, precise explicar para os entes públicos o que está e o que não está no escopo da *reparação*, esclarecendo quais são suas obrigações e competências. Demarcar essa fronteira é fundamental para que a própria Fundação não venha a ter problemas jurídicos ou financeiros em um momento futuro; no entanto, também é uma forma de afastar exigências exageradas dos Municípios. Novamente, isso traz à tona disputas que tratam, sobretudo, de como se repara e o que é reparado.

Segundo Roberto, essa dificuldade de se compreender o perímetro estabelecido pelo TTAC é constante em cidades menores em que a Renova atua. Por ser um problema frequente, deveria ser resolvido a partir de um programa de ‘capacitação e qualificação de agentes públicos’:

Desde que eu cheguei, eu noto uma certa dificuldade com os Municípios menores no relacionamento. Mas por quê? Eu sempre defendi que devia ter um PG 43, 44, 40 e alguma coisa, que fosse capacitação e qualificação de agentes públicos. E eu acho que a grande dificuldade no relacionamento institucional é esse entendimento dos Municípios – alguns, não todos – de como é que a Fundação funciona, o que é o TTAC e o que é o TAC Governança agora. Então, muitos agentes, a Fundação tá lá pra reparar e ele entende que a Fundação tem que fazer tudo. E a Fundação não pode ocupar o lugar do Estado, cada Município tem o seu papel. Então, eu acho que essa relação, talvez, se a gente tivesse um programa pra isso... Porque os Municípios são muito carentes. Você vai num Município desses, o cara não tem um e-mail, ele manda o e-mail pessoal pra conversar com você. [...] Então, a carência deles, quando você vê chegando a Fundação... E a Fundação não é uma instituição pra fazer investimento, a Fundação é pra fazer reparação. [...] Claro que, dentro das medidas compensatórias, não das reparações, alguma coisa tem que ser feita.

Júlia, também funcionária da Renova, sente que as cidades afetadas pelo desastre estavam exigindo demais da entidade. Segundo ela, era inaceitável que agora se quisesse a Renova como ‘a Prefeitura de 42 Municípios’. Ainda, ela afirmou que, só em Mariana, a Prefeitura recebeu quantias elevadas de recursos da mineração durante 20 anos, sem preocupação alguma com a diversificação de suas atividades; não seria correto, então, cobrar a Renova por questões e demandas que não tenham a ver com o desastre.

Daniele aponta, como origem dessa deturpação do papel da Renova, a crise econômica em curso na cidade:

O Município está sofrendo muito com a parada da Samarco. Economicamente falando, eles estão passando, eu acho, que pela pior fase, talvez, de Mariana. E aí tentam reproduzir na Renova a responsabilidade

também de suprir as necessidades. Mas a Renova precisa focar na *reparação*.

Diante disso, a Fundação se vê na necessidade de reafirmar que seu mandato é voltado à *reparação* dos atingidos. A fala que resume esse contexto de expectativas e demandas exacerbadas vem de Telma, na posição de Gerente de Território:

Eu sou, aqui, uma Prefeita paralela. Sem ser Prefeita, sem ter sido votada, nem nada. Porque as coisas que chegam para a gente são demandas que são do Poder Público. E aí, o fato de eu ter sido ‘.gov’ [em referência a sua experiência no setor público] até um ano atrás ajuda muito, porque eu sei o que é papel da Prefeitura e o que é papel nosso.

Vendo-se na figura da ‘Prefeita paralela’, a Gerente coloca em evidência a quantidade de demandas que recebe e que são tipicamente públicas. Nesse sentido, a Fundação, que se tornou tão importante localmente, concentrou as expectativas de uma cidade em crise e de um Poder Público sobrecarregado no atendimento às necessidades locais.

Mas a recusa da Renova em atender determinadas solicitações, seja por extrapolar a *reparação* ou por não ter ‘nexo causal’ com o rompimento, é percebida como uma incapacidade de fazer aquilo que, para muitos atores, seria parte de suas obrigações: ajudar Mariana. Na percepção de Helder, a Renova, apesar de injetar muito dinheiro na cidade, ainda faz muito pouco diante dos efeitos do desastre. Ela não ajuda tanto quanto afirma – e efetivamente poderia – ajudar; sua atuação seria muito mais com divulgação e *marketing* que com dinheiro ou iniciativa. Esse ponto é corroborado pelo Secretário Municipal, ao alegar que a Fundação teria muita facilidade para executar atos superficiais e que são ‘capa de jornal’:

Só acontece coisa muito superficial. Sabe, então assim... A Fundação tem uma facilidade muito grande daquilo que chama atenção, daquilo que é capa de jornal. Trazer um alemão pra falar sobre o Plantando pelo Planeta, ela traz. Faz mundos e fundos, pega jovem daqui [de Mariana], com dois dias, compra passagem, manda pra Campinas, pra plantar o Plantando pelo Planeta em Campinas, porque o Município de Campinas queria... Eles acham isso muito bonito. Pra trocar o toner de uma impressora que eles me cederam... um ano. Então, não tem parceira, é muito difícil. Ainda estão muito longe, muito longe. É possível? É. Tem condições de acontecer? Super tem, mesmo com os programas sendo deles, só interagir os programas com o Poder Público, cada um na sua pasta? Dá pra fazer. Só que não tem boa vontade. Não tem quem queira fazer dessa forma. Mas dessa forma, muitas vezes, é dispendioso.

Nessa fala, a comparação trazida pelo Secretário deixa bastante claro que sua crítica à atuação da Fundação é, também, uma crítica a suas aparentes prioridades: de um lado, a

rápida colaboração com a ONG Plantando Pelo Planeta³⁵; do outro, a demora para ‘trocar o toner de uma impressora’ cedida à Prefeitura. Para ele, se a Fundação não tem disponibilidade para solucionar questões simples e urgentes da Administração Pública, então, ‘não tem parceria’. Por outro lado, afirmar que essa colaboração, hoje, não existe não significa que alcançá-la seja inviável; para o Secretário, uma possibilidade de solucionar essa questão é conseguir interação entre os programas de reparação e as políticas públicas.

Sobre esse ponto, Telma parece concordar. Para a Gerente da Renova, em situações nas quais for possível trabalhar em parceria com entes públicos, isso será buscado. Mas essa abertura à cooperação, apesar de vantajosa, não equivale a abrir mão de uma clara demarcação de limites:

Mas os espaços de interseção das nossas ações [da Prefeitura e da Renova] são onde todo mundo lucra. Então, vocês continuam fazendo o papel de vocês, nós vamos fazer o nosso, e nos espaços em que a gente puder trabalhar conjuntamente, nós vamos trabalhar.

Portanto, as falas desses dois atores demonstram que existe alguma possibilidade de concertação entre a Renova e a Prefeitura, ainda que atravessada por divergências pontuais. Seja ‘cada um na sua pasta’, como afirma o Secretário, ou cada um com seu ‘papel’, como aponta a Gerente, essa colaboração é defendida por ambos e reconhecida como algo positivo.

Além dessa questão, há outro ponto em relação ao qual os dois lados parecem convergir, que se torna mais visível em falas sobre suas expectativas com a *reparação*: o reconhecimento de que esse processo é capaz de deixar um *legado* para Mariana. Nessas falas, gestores públicos e técnicos parecem, implicitamente, diminuir algumas barreiras impostas pela formalidade do TTAC e reconhecer que é possível, sim, ir além.

Para Telma, que insiste em demarcar as balizas entre as obrigações da Fundação e as competências do Poder Público, buscar um *legado* significa, curiosamente, superar essa fronteira e ir além do escopo da *reparação*. Entretanto, para ela, mesmo isso tem um limite:

O que tiver que ser reparado, nós vamos ter que reparar. [...] E estamos fazendo para além, porque a nossa ideia é deixar um *legado*. Um *legado* do ponto de vista da educação, que é um programa que a gente chama de Paralelo Rio Doce, que é do compensatório. Mas às vezes, as pessoas, as Prefeituras e os entes públicos acham que a gente tem que fazer o impossível no compensatório, por exemplo, construir uma cadeia pública em Mariana. Isso não é obrigação nossa, não tem nada a ver com rompimento de barragem. Mas tem essa demanda, de construir uma cadeia pública em Mariana. O que que tem a ver com a Fundação Renova, construir cadeia? Nada.

³⁵ O Projeto Plantando pelo Planeta é fruto de uma parceria entre a Fundação Renova e a ONG Plant-for-the-Planet, que promove o plantio de árvores como medida para combater a crise climática.

Portanto, Telma admite que o *legado* deixado é importante para a Fundação e que há mais maneiras de alcançá-lo que o mero cumprimento das medidas de reparação e compensação. Mas isso não pode vir a qualquer custo, nem ser efetivado a partir de qualquer demanda do Poder Público.

Na visão do Vice-Prefeito, a possibilidade de um *legado* também existe, a despeito dos momentos difíceis vividos anteriormente. Mas esse *legado* em construção poderia ser bastante diferente se o comportamento da Samarco e de outros atores ao longo do processo passasse por uma maior preocupação com a cidade. Para ele, seria fundamental ter reconhecido também os atingidos indiretos e atuado para reverter a situação de dificuldade financeira e sobrecarga dos equipamentos públicos em Mariana.

O Prefeito, por sua vez, elenca uma série de iniciativas que poderiam fazer parte desse *legado*. Para ele, a *reparação* parece ser vista como oportunidade concreta de alcançar diversas metas importantes para o Município, a partir de políticas de iluminação pública, moradia e saneamento:

Olha, meu maior desejo é que nós possamos entregar um *legado* em relação a isso, né. [...] Então, eu sonho muito em poder, por exemplo, ter nossa troca de toda nossa LED, de podermos ter uma política pública de moradia, poder finalizar – pelo menos iniciar, finalizar é muito difícil –, mas iniciar o tratamento de rede de esgoto do Município, políticas públicas que realmente possam deixar um *legado*.

Já para o Secretário, a ideia de um *legado* é concebida necessariamente fora do mandato oficial da *reparação*, extrapolando-a. Segundo ele, deixar algo de bom para Mariana e para os outros Municípios exige da Renova ir além de sua obrigação e fazer um ‘*plus*’. E questiona: de que serve a Fundação, ‘se ela não deixar esse *plus* para tudo’? Ainda assim, ele evita ser otimista a respeito:

É porque eu sempre espero da Renova, eu sempre falo isso... Ela reparar, reconstruir o ‘A’ aqui, de novo, é obrigação. Só que eu acho que ela pode deixar um *plus*. Faz um ‘Bzinho’. E é nesse *legado* que eu acho que ela deve deixar que eu acho que Mariana pode sair – não economicamente, de recurso, receber – mas ela pode sair de um patamar muito maior do que ela era de 2015. [...] Mas esse *plus* que a Fundação pode deixar, de *legado* pros comerciantes, que com uma gestão eficaz, ele pode contratar mais, pro produtor rural, que com uma gestão eficaz da sua produção, ele pode contratar mais. Eu acho que Mariana pode... não vou dizer zerar uma fila de desemprego, mas ela pode ter muito menos do que ela tinha antes do rompimento da barragem. Tudo com uma questão do *plus* que você vai deixar, o *plus* que uma gestão deve trabalhar em alguns pontos. Porque ela consegue ter um *know-how* de técnicos que o Município, para contratar, ele vai ter que deixar de comprar merenda escolar. Não dá. E acho que esse *plus* é o que eu espero que Mariana viva tempos melhores do que vivia antes da barragem. Não, volto a falar, [um aumento na arrecadação] dos impostos, mas sim da satisfação de vida, de você ter equipamentos estruturados pra

atender em momentos cruciais. Eu acho que esse *plus* que ela deve deixar não é só pra Mariana, não, é pra todos esses Municípios aí. E eu acho que ela não tá preocupada com isso. Ela quer reparar.

O *legado* é, então, uma ideia que parece unir as diversas partes do processo, embora, na verdade, suscite em cada ator uma percepção distinta sobre qual deve ser o resultado final da *reparação*. Trata-se, então, de uma noção ambígua: ao mesmo tempo em que gera uma aparente convergência entre pessoas com visões muito distintas, esconde importantes divergências sobre o que deve ser reparado e como isso deve ser feito.

Diante da crise que caracteriza a cidade no pós-rompimento, Prefeitura e Renova se enfrentam em disputas que envolvem múltiplas dimensões das políticas do pós-desastre: o que reparar, como reparar e quem é reparado. Concretamente, isso é observado em demandas não acolhidas com justificativas técnicas: ora é o ‘nexo causal’, ora o escopo da *reparação*. E, embora existam aberturas à cooperação e uma preocupação com o *legado* deixado para Mariana, produzem-se, também, desgastes entre as instituições, esgarçando sua relação no jogo da *reparação*.

Na seção a seguir, buscarei explorar como essas discordâncias em relação ao conteúdo das políticas do pós-desastre e a suas consequências – isto é, essas disputas sobre como deve se dar a *reparação* – também se desdobram em conflitos por protagonismo e poder, envolvendo Prefeitura e Renova em negociações e atritos sobre quem deve conduzir o próprio jogo.

4.2. ‘Quem dita o que deve ou não ser feito e como deve ser feito’: disputas por protagonismo no processo de *reparação*

Dias antes de ir a Mariana pela primeira vez, deparei-me com uma notícia sobre a cidade no jornal Bom Dia Brasil. Na matéria, o Prefeito questionava a Fundação Renova por querer incluir, como parte dos recursos destinados às medidas compensatórias, o valor gasto na reforma e estruturação de seu Centro de Informações Técnicas na cidade. Segundo informações da Prefeitura, o processo teria custado cerca de 8 milhões de reais e a Renova estaria pagando um aluguel de 20 mil reais por mês para usar o imóvel. E, ao final do processo de *reparação* e com a saída da Fundação, nada daquilo ficaria para a população (GLOBOPLAY, 07/01/2019).

O polêmico debate em torno da chamada Casa do Jardim era focado em duas questões: primeiro, que a Renova escolheu uma casa particular para reformar e alugar, em detrimento de imóveis públicos que estavam disponíveis; depois, que a Fundação pretendia contabilizar o valor gasto nisso não como parte da reparação, mas da compensação – o que significa que esses recursos seriam debitados de um total que, entre outras finalidades, era destinado a beneficiar o Município de Mariana com projetos de seu interesse.

Em minhas idas à cidade, tanto em janeiro quanto em agosto, pude visitar aquele lugar em várias ocasiões. Por ser localizado em frente à frequentada Praça Gomes Freire, conhecida como Praça do Jardim, o imóvel foi chamado de Casa do Jardim. O casarão reformado fazia as vezes, como afirmado na notícia, de ‘memorial’: contava com um pequeno acervo tratando da história da mineração em Mariana, reproduzia os fatos relacionados ao desastre – recriando, inclusive, o rompimento da barragem e o caminho da ‘lama’ ao longo do Rio Doce, como apresentado na Figura 2 –, trazia depoimentos dos atingidos e apresentava dados da *reparação* em todo o território afetado. Telma destaca que manter aquela casa é uma ‘obrigação do TTAC’, que prevê o Centro de Informações Técnicas como ‘um espaço de memória e de comunicação’ em que qualquer pessoa possa ‘ter todas as respostas’ sobre as ações da Fundação; além disso, naquela mesma edificação, eram realizadas diversas atividades da Fundação, sendo a maior parte delas com participação dos atingidos.

Figura 6: Parte do segundo andar da Casa do Jardim, onde são realizadas atividades culturais e encontros com os atingidos.



Foto: Vinicius Cardoso Reis

Figura 7: Parte do segundo andar da Casa do Jardim, com computadores para consulta e um painel retratando a Bacia do Rio Doce.



Foto: Vinicius Cardoso Reis

Perguntados sobre a controvérsia envolvendo a Casa do Jardim, representantes da Prefeitura e da Renova tinham opiniões bastante divergentes. Para o Secretário, era inaceitável a instalação dessa estrutura em um imóvel privado, em detrimento de casas que pertenciam ao Município:

E tem a Casa do Jardim, que, na verdade, foi uma casa reformada que é de um particular. Pelo amor de Deus. Porque que não reformaram a casa do Conde de Assumar, que é uma casa pública, que quando eles saíssem poderia se transformar num museu, numa coisa que desse renda através de turismo?

Por outro lado, Telma e Daniele defendem a escolha do imóvel, mesmo reconhecendo esses fatos. Para elas, o que foi feito ‘não é ilegal’ e as características do imóvel justificam a escolha:

Telma: Essa casa, por exemplo, quando a gente chegou, era uma casa que assim, ia ser um museu, né, com esses espaços, e a gente resolveu que a gente ia ocupar a casa. E a Prefeitura questionou, desde o início, que espaço é esse que não envolveu a Prefeitura, porque eles têm prédios aqui que eles poderiam ter cedido para a Renova, porque isso poderia ficar pro Município depois. E isso não foi conversado com a Prefeitura. Já se pegou esse prédio, que é um prédio privado, e fez-se uma reforma e paga-se um aluguel desse espaço. É ilegal? Não, não é ilegal o que a gente fez. Porque a nossa escolha foi uma escolha estratégica. Só olhar onde fica esse espaço aqui: uma praça, bem localizado, todo mundo chega, todo mundo visita a casa, quem quer visitar e ter acesso e tal... não é ilegal.

Daniele: Acessível pros atingidos...

Telma: É acessível pros atingidos.

Daniele: É central...

Telma: E nós apostamos que ia dar certo e a gente acertou nessa aposta, porque a comunidade adotou a casa, a gente tem uma série de atividades que são feitas aqui com a comunidade. E a Prefeitura, hoje, questiona isso abertamente e pede a gestão dessa casa pra ela. Então... eu falo que eu tô muito feliz que vocês estão pedindo a gestão, porque deve ser... [risos].

Esse caso é sintomático da relação que Prefeitura e Renova desenvolveram em Mariana: elas são capazes de cooperar em muitas situações concretas, mas também divergem com frequência. No embate envolvendo a Casa do Jardim, a Prefeitura queria, em síntese, que a Renova a tivesse envolvido nas discussões e que tivesse escolhido um imóvel público para reformar e utilizar, já que isso poderia ficar como *legado* para a cidade; e queria, ainda, que o valor gasto no processo fosse considerado parte da reparação e não da compensação, de modo a não diminuir o montante de recursos compensatórios disponíveis para outros projetos de interesse da Administração Municipal. Já a Fundação queria cumprir sua obrigação de manter um Centro de Informações Técnicas em Mariana e beneficiar a comunidade, conciliando isso com a garantia de um imóvel estratégico e central.

A disputa em torno da Casa do Jardim representa uma situação na qual a Renova e a Prefeitura, por razões diversas, foram incapazes de agir cooperativamente. Assim, apesar de terem interesses que não necessariamente se anulavam, as medidas concretamente tomadas geraram descontentamento – primeiro, o incômodo da Prefeitura porque a Renova decidiu sem ouvi-la; depois, o incômodo da Fundação porque o Prefeito questionou e demandou a gestão da casa, recorrendo à imprensa para isso.

Em Mariana, muitas divergências entre a Fundação Renova e a Administração Municipal sobre como deve se dar a *reparação* acabam convertidas em disputas sobre quem tem legitimidade para tomar essas decisões. As duas instituições, ao mesmo tempo em que se colocam em lados distintos, desenvolveram uma relação atravessada por interesses mútuos, com demandas em ambas as direções: por vezes, a Prefeitura precisa de algo da Renova; em outras ocasiões, é a Fundação que precisa recorrer ao Poder Público. Nesse sentido, o jogo ganha traços de reciprocidade e dependência.

Em geral, a Prefeitura precisa da Renova em duas situações: ações que dão suporte e complementam a oferta de serviços públicos, como o Plano de Proteção Social e a Escola em Tempo Integral; e projetos que o Poder Público deseja implementar, como o Distrito Industrial de Mariana e a Casa do Empreendedor. Já a Renova se divide, na tratativa com a Prefeitura, entre dois polos: por vezes, precisa manter boa relação com o ente para assegurar o andamento de suas ações e não ser surpreendida com demandas ou obstruções; em outras ocasiões, precisa de prestações concretas, como a aprovação de alvarás, a realização de licenciamentos e concursos públicos, entre outros.

A coexistência desses dois lados, alternando entre momentos de atrito e momentos de acordo, reforça a ideia de que a *reparação* não depende de apenas uma instituição ou uma estrutura formal; ela é, na realidade, fruto de dinâmicas que envolvem Renova, atingidos, Prefeitura, Ministério Público Estadual e diversos outros atores no plano local. Na implementação cotidiana da *reparação*, é a atuação de cada parte, em relações interpessoais e interinstitucionais, que tem a capacidade de estabelecer e de questionar os termos do processo; e, a partir desses questionamentos, originar embates ou novos acordos. Ainda, os pontos de discordância podem passar por transformações: diante de uma disputa concreta sobre a maneira de reparar, como na Casa do Jardim, os atores podem passar a discordar sobre quem deve reparar e quem deve ter voz nesse processo. Situações como essa desgastam as relações e alteram a vida social dos programas de *reparação* com maior ou menor intensidade.

Assim, na relação entre Prefeitura e Fundação dentro do processo de implementação, a falha em atingir acordos sobre como implementar a *reparação* virou, em muitos casos, um conflito sobre quem deve comandá-la. Nessa dinâmica, atores das duas instituições se viram envolvidos em embates por poder e protagonismo.

Esses desentendimentos parecem ser relativamente constantes na relação, a ponto de, já no final de 2017 – quando a Renova operava há pouco mais de um ano –, a Prefeitura ter decidido que precisava de uma estrutura própria para organizar seus contatos com a Fundação. Para isso, foi criada a Comissão Municipal para Assuntos Ligados à Fundação Renova (COMAR), um órgão de interlocução entre as duas instituições. Segundo Rafaela, uma funcionária da Prefeitura que colaborou com a Comissão, ‘estavam as coisas ficando muito bagunçadas, a Renova tinha que fazer contato com um, contato com outro, e não conseguíamos saber o que estava sendo feito no Município’. A COMAR, então, foi criada com a seguinte atribuição:

A COMAR receberá demandas advindas da fundação e encaminhará às secretarias responsáveis exigindo apresentação de respostas e execução de diligências, bem como receberá as demandas advindas das secretarias municipais, como medidas e/ou ações de reparação, compensação e de indenização, para discutir, deliberar e posteriormente encaminhar, mediante protocolo, para a Fundação Renova, buscando dar andamento e efetividade nas ações. A Comissão também levará ao conhecimento da Fundação Renova todas as ações que o município pretende desenvolver relativas à reparação, compensação e/ou indenização dos danos socioambientais e socioeconômicos ocorridos nos limites territoriais municipais. (PREFEITURA DA CIDADE DE MARIANA, 21/11/2017)

Apesar dessa justificativa institucional, a mesma notícia no site oficial da Prefeitura traz sinais de que a criação da Comissão era, também, uma mensagem para a Fundação Renova. O Vice-Prefeito, encarregado de presidir a COMAR, foi entrevistado naquela ocasião e afirmou: ‘[n]ão é viável tentar desconhecer o fato que a prefeitura existe e representa todos os marianenses’ (PREFEITURA..., 21/11/2017). Assim, a criação de uma Comissão para intermediar os contatos entre Poder Público e Fundação, trazendo discussões sobre a implementação para o espaço político-administrativo municipal, representa um esforço de fazer a Renova seguir os processos e métodos de interesse da Prefeitura.

Essa característica se reflete, inclusive, na composição da Comissão. Em vez de contar com formação paritária ou de ter, pelo menos, uma cadeira destinada à Fundação Renova, todos os membros são titulares de Secretarias Municipais ou entidades similares. Segundo o Decreto Municipal nº 9.090, têm assento na COMAR as pastas do Governo e Relações Institucionais, de Obras e Planejamento Urbano, do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

e da Administração e Desenvolvimento Econômico, além do Serviço Autônomo de Água e Esgoto e da Procuradoria-Geral do Município.

No entanto, essa tentativa de controlar o processo de *reparação* a partir dos meios de interlocução não parece ter funcionado tão bem. O Vice-Prefeito, em entrevista concedida a mim, relatou que nem sempre a Renova seguiu o determinado pela COMAR, fosse nos procedimentos, fosse nas medidas concretas:

Mas no dia a dia, se a Renova vai aprovar um projeto, ela tem que protocolar aqui, a gente dá encaminhamento pra secretaria de direito, pra qual a secretaria que deva ser, ajuda a cobrar o cronograma e fazemos todo o possível pra poder agilizar a resposta, seja ela positiva ou não, mas de forma rápida. E a gente esperava que, a princípio, a recíproca fosse verdadeira, e não foi. Renova nos demorava a responder, demorava a atender, agora que a coisa tá um pouco melhor. Eles *bypassavam*, iam direto no gabinete, tinha uma dificuldade enorme.

A resistência da Fundação em seguir os procedimentos da Prefeitura durou algum tempo; apenas na época da realização da entrevista, agosto de 2019, ele notava uma melhor relação no âmbito da COMAR. No entanto, em função da dificuldade de cumprimento das determinações durante muito tempo, o Vice-Prefeito afirmou que era possível retaliar a Fundação – e que esse caminho havia sido tomado anteriormente. Conforme relatou, a Renova ‘acompanha’ as reuniões da Comissão e pode ser ‘notificada’ depois, já que o órgão tem ‘autoridade de decreto para puni-los’. Assim, quando o diálogo não funcionasse, era possível recorrer à sanção. Nas palavras dele: ‘A gente tenta fazer da forma mais amigável possível, mas, se precisar, pode ser duro. E às vezes a gente é.’

Em janeiro, quando entrevistei Telma, uma dessas situações havia se apresentado. Contudo, ao relatar aquele contato com a Prefeitura para ser avisada de uma futura sanção, ela não o fez em tom de incômodo ou incredulidade; pelo contrário, tratou a medida com certa naturalidade e deu destaque à dimensão pessoal de sua relação com os funcionários da Administração Municipal, que parece ser, na medida do possível, ‘amigável’:

Agora, a Prefeitura tem uma relação com a gente... Por exemplo, hoje, o Vice-Prefeito me ligou: ‘Você pode vir aqui agora? Porque eu vou tratar de um assunto que é do seu interesse’ [risos]. Aí eu corri pra lá e tava a equipe reunida, com uma série de ações que eles vão fazer para notificar a Fundação. Eu entendo isso como um gesto de boa vontade, de boa fé, deles falarem assim: ‘Gente, vai acontecer isso. Por favor, corram atrás das respostas, pra isso não ter que acontecer, sabe’. E eu... eu corro. O tempo todo eu corro atrás dessas respostas.

Essa fala introduz na discussão um importante aspecto das relações que se desenrolam no pós-desastre: apesar de representarem instituições com interesses definidos, os atores que operam o processo são, no final das contas, pessoas. E, nesse sentido, desenvolvem contatos e

relações interpessoais que podem ser relativamente independentes dos interesses que representam em suas tarefas profissionais diárias. Em outras palavras, nem sempre a Gerente de Território é a personificação da Renova e nem sempre o Vice-Prefeito representa a Prefeitura; por vezes, são apenas duas pessoas tentando manter uma relação cordial, apesar de seus respectivos empregadores.

Com isso, apesar da conturbada relação entre a Fundação e a Prefeitura, os atores demonstram que nem tudo é atrito. Na realidade, essa divisão entre o âmbito profissional-institucional e o aspecto pessoal dos contatos tem um importante papel no bom andamento dos processos; de certo modo, isso lubrifica as engrenagens da *reparação*. A esse respeito, o Vice-Prefeito é bastante claro: ‘uma coisa é uma coisa e outra coisa é outra coisa’. E explica, falando de seu contato com os funcionários do Relacionamento Institucional da Fundação:

Existe um respeito enorme da nossa parte com as pessoas, o que não significa que a gente concorde com as atitudes. A forma com que a Renova foi criada, o objetivo dela era reparar e compensar as ocasiões e fatos causados pela destruição do rompimento [*sic*] da barragem, isso não foi feito, no nosso entender, da maneira que precisava. Muita burocracia, muita reunião e efetivamente pouco resultado. [...] Quer dizer, a gente tem uma relação muito boa, no âmbito particular. Não significa que a gente não quebra o pau na hora que precisa, né.

O fato de que essa relação entre instituições decorre de contatos interpessoais respeitosos e até cordiais pode, em alguma medida, acabar amenizando certos conflitos, ainda que não a ponto de eliminá-los. Afinal, é possível, em alguns momentos, manter a diplomacia e, quando necessário, ‘quebrar o pau’.

Costurada entre o pessoal e o institucional, a relação entre Renova e Prefeitura varia bastante no decorrer do tempo. Após a polêmica envolvendo a Casa do Jardim, Telma narrou, em entrevista, como a ineficiência e morosidade da Fundação levaram o Prefeito a adotar posturas mais firmes e tomar medidas drásticas. Naquela ocasião, foi o desequilíbrio nas prestações da relação que conduziu, por fim, a um questionamento da própria Fundação:

Da parte da Prefeitura, tudo que precisa para as ações do reassentamento, a Prefeitura é muito ágil. Ela dá respostas muito rápidas a tudo que depende dela. E aí a gente entra nesse atrito, nesse conflito, porque nossos prazos não são os prazos [deles] e as exigências da parte da Fundação são muito altas, porque nós somos muito auditados [...]. E a Prefeitura, eu acho que cansou um pouco dessas respostas que não existem e está achando caminhos para pressionar a Renova – e o Prefeito se posicionando, inclusive agora [em relação à Casa do Jardim], contra a Fundação. E ele fala abertamente: ‘eu não tenho nada, pessoalmente, contra ninguém; é a instituição Fundação Renova que eu estou reavaliando – e eu reavalio que ela não dá certo’.

Nesse caso, observa-se que o Prefeito, incomodado com a lentidão da Fundação e constatando que a postura dela não estava alinhada às necessidades e ao senso de urgência da Administração Municipal, decidiu que era hora de ‘reavaliar’ a Renova. Como afirma Telma, ele se ‘cansou’ das ‘respostas que não chegam’ e decidiu ‘pressionar’ a entidade por outras vias, enquanto criticava sua atuação. Ou seja: houve, na perspectiva da Prefeitura, uma quebra de expectativa em relação ao que se esperava da Fundação e a como se esperava que ela fosse atuar; e, diante disso, o Prefeito passou a questionar a própria aptidão da Fundação para conduzir o processo de *reparação*.

O Prefeito – que, em janeiro, afirmava que estava ‘reavaliando’ a Renova, como narrado por Telma – ressalta que, no início das tratativas do pós-desastre, pensava que a solução de se criar uma fundação era a melhor alternativa, tentando fugir da ineficiência que frequentemente atinge instâncias estatais. Ele afirma: ‘Eu fui um dos que defendi que se deveria ter uma Fundação porque acho que o Poder Público, muitas vezes, é lento nas execuções. Mas eu percebi que tem instituições mais lentas que o Poder Público’. Logo, para ele, como representante da Administração Municipal, o formato que parecia ser mais ágil e favorável aos seus interesses resultou em desapontamento.

Já para o Secretário Municipal, diante das dificuldades enfrentadas na relação com a Renova, seria preferível dar mais espaço ao Poder Público. Segundo ele, a Fundação deveria dar ‘fomento financeiro’ e os Municípios deveriam ser obrigados a executar os programas, com a devida fiscalização. Desse modo, acredita que a *reparação* funcionaria melhor.

O Prefeito, perguntado sobre como avalia o andamento dos programas implementados pela Fundação, aponta que ainda há uma disparidade entre a reparação e a compensação:

[O] reparatório ainda acontece. O compensatório é um desastre. O compensatório é uma tragédia em relação ao que deveria acontecer. Nós temos 3,5 bilhões [de reais] pro compensatório e no Município de Mariana, até hoje, em relação ao compensatório, deve ter entrado o quê, 40, 50 milhões de reais, no máximo. Isso é o que foi gasto na campanha publicitária em Brumadinho, por exemplo. Aí vão 4 anos perdidos, que já poderiam ter vários programas compensatórios sendo implementados e não estão. Então, em relação ao compensatório, nós temos tido muitos problemas, não tem acontecido. O reparatório tem acontecido, com algumas dificuldades, mas tem acontecido.

Essa percepção do Prefeito, se convertida novamente em um questionamento da capacidade da Fundação de conduzir a *reparação*, pode originar novas disputas – como aquelas que anteriormente abalaram a relação entre as instituições. Incomodado com o atraso nas compensações depois de quase quatro anos de atuação da Renova, admite que é possível

que questões concretas sobre projetos específicos de interesse da Prefeitura gerem novos atritos.

Meses depois dessa fala, o Vice-Prefeito parece afastar preocupações de atrito. Ele relata que as tratativas com a Fundação, atravessadas pelos problemas na *reparação*, já não eram mais marcadas por ‘uma dificuldade de relacionamento’ tão grande. De acordo com ele, no início, o modelo da Renova e seus objetivos ‘eram diferentes das necessidades que a cidade tinha’: ‘A cidade tinha necessidades emergentes e eles queriam fazer um planejado desconjuntado’. Com isso, acredita que se perdeu ‘muito tempo’ e ‘muito dinheiro’ e agora estavam ‘correndo atrás para salvar o que realmente importa, que são obras estruturantes, obras reparatórias e obras compensatórias’. Portanto, a melhoria na relação entre Renova e Prefeitura é creditada a um resultado que passa a ser visível na implementação da *reparação* e a uma espécie de alinhamento de expectativas e prestações.

Na mesma época, o Prefeito, dá sinais de que as disputas que existiram no passado não teriam grande chance de retornar. Perguntado se a relação com a Fundação havia melhorado, o mandatário foi taxativo:

Melhorou. Porque a Renova entendeu... Porque não é por eu estar aqui, independente de quem esteja à frente do Executivo em qualquer lugar: quem dita o que deve ou não ser feito e como deve ser feito tem que ser o Executivo. É o Executivo que vai estar à frente do Município posterior à Fundação. Como é que a Fundação vai chegar aqui e dizer o que é prioridade ou não? [...] Então, nós tivemos muito desgaste, no início, com a Fundação, mas hoje ela entendeu que quem dita as regras é o Executivo e isso facilitou bem os nossos trabalhos.

Na perspectiva dele, a possibilidade de novos atritos foi afastada porque as instituições teriam chegado a um consenso: ‘quem dita o que deve ou não ser feito e como deve ser feito tem que ser o Executivo’. Não se pode cogitar, então, a existência da Renova como uma ‘Prefeitura paralela’, como afirmou Telma. Trata-se de demarcar com clareza a quem cabe determinar a maneira como serão conduzidos os esforços de *reparação* que são considerados de interesse para a cidade. E, na visão do mandatário, isso é competência da Prefeitura. Logo, a disputa sobre quem deve conduzir a *reparação* é, também, por espaço e poder.

Um acontecimento de grande importância em 2019, que trouxe à tona uma série de questões para os atores locais de Mariana, foi o desastre de Brumadinho. Ocorrido pouco mais de 3 anos após o episódio vivido em Mariana, esse novo rompimento teve características distintas: um impacto menor no meio ambiente e menos pessoas deslocadas, mas um número bem mais elevado de mortes. No entanto, muitos processos vivenciados em Mariana pelos atores que entrevistei se repetiram em Brumadinho, especialmente no pós-desastre mais

imediatos: a situação de emergência, as operações de resgate, a chegada de doações, o fluxo de voluntários, o acolhimento das famílias que perderam parentes e casas, a reorganização provisória das relações e instituições locais.

Dentre os representantes da Prefeitura que pude entrevistar, o Secretário e o Prefeito estiveram entre as pessoas que se deslocaram até a cidade de Brumadinho logo após as notícias do rompimento, buscando colaborar e dar suporte no que fosse necessário e possível. O Prefeito de Mariana afirma que é ‘amigo pessoal’ de seu homólogo em Brumadinho e que, sabendo que este estava fora da cidade, foi ao local atingido para dar orientações. O Secretário, por sua vez, afirma que tanto participou de reuniões governamentais quanto trabalhou com os voluntários, atendendo as pessoas atingidas; tentou, em suma, retribuir: fazer ‘aquilo que realmente, um dia, fizeram pela gente’.

O caso de Brumadinho gerou indignação dentro e fora de Mariana e fez com que os muitos atores da *reparação*, de atingidos a funcionários da Renova, tivessem que vivenciar novamente o sofrimento e o drama do desastre. Assim, o novo rompimento trouxe à tona questões importantes para a cidade. Envolvidos em um longo processo de *reparação*, os atores locais passaram a rever os termos das relações estabelecidas nesse espaço, reavaliando as medidas tomadas no pós-desastre. E isso se intensificou com a adoção, em Brumadinho, de um modelo de *reparação* muito distinto daquele que operava em Mariana, originando pressões e comparações.

Enquanto a *reparação*, em Mariana e ao longo do Rio Doce, é conduzida pela Fundação Renova, criada especialmente para essa finalidade, a cidade de Brumadinho tem todo esse processo sob responsabilidade da Vale, em diálogo direto com os atores locais. Nesse caso, então, não se optou por criar um ente com finalidade própria e capacidade técnica para lidar exclusivamente com as consequências do rompimento; em vez disso, optou-se por um modelo de *reparação* mais simples, capitaneado pela empresa causadora dos danos.

Na percepção de entrevistados da Prefeitura, essa escolha foi acertada. A respeito, o Vice-Prefeito explica que, em Brumadinho, ‘não deu para ter a cortina de fumaça’, já que havia apenas a Vale como responsável, e não, como no caso da Samarco, uma grande mineradora controlada por outras grandes mineradoras. Por isso, era mais fácil saber quem era responsável por tomar decisões e era possível ‘catar na fonte’, obtendo respostas mais rápidas da empresa. Para ele, isso é indicativo de que, se o processo de Mariana tivesse sido conduzido pela Samarco, ‘teria tido outro resultado’ e, se não estivesse já resolvido, ‘estaria num outro patamar’. Ele explica:

Porque a Samarco, ela tem 50% BHP, 50% Vale. Então, ficaram três gigantes representadas por uma Fundação que depende das gigantes pra poder falar. Lá, não. Lá é a Vale, só. Lá não tem pra quem deixar a conversa, não, ela tem que se posicionar. Então, eu acho que é muito mais efetivo. Se você cobra do seu credor diretamente, você tá falando com quem pode te pagar, né. Mas se você cobra do advogado do seu credor, do contador do seu credor, aí o cara vai: ‘vou ver com fulano’. Não é assim que funciona na vida real? [risos] Mas, se for eu e você direto, ou resolveu, ou não resolveu.

O Prefeito concorda com essa visão. Para ele, por não haver uma Fundação em Brumadinho, os atores locais ‘ganharam em agilidade’. Mas essa visão manifestada por ele e pelo Vice-Prefeito não é apenas uma percepção comparativa de pessoas externas ao processo que ocorre em Brumadinho; ela é a consequência de algo que os próprios representantes da Prefeitura de Mariana, de certo modo, incentivaram. O Prefeito narra que, nas conversas com os gestores públicos de Brumadinho, foram passadas ‘algumas preocupações’, o que incluía a recomendação de não se ter uma fundação conduzindo a *reparação* na cidade. Ou seja: diante de uma experiência que se converteu em quebra de expectativa e no questionamento da efetividade e aptidão da Fundação Renova, os representantes da Prefeitura de Mariana recomendaram aos mandatários de Brumadinho que não seguissem no mesmo caminho.

O Prefeito tenta amenizar essa influência, apontando que a decisão teria partido de uma ‘visão mais ampla’ que se tinha em Brumadinho sobre os problemas da *reparação* em Mariana e nos demais Municípios. Mas não nega que tenha sido uma escolha positiva:

Aí eu digo que já foi uma visão mais ampla, né, não só minha. É claro que eu falei para ele [o Prefeito de Brumadinho] que o modelo Fundação não funcionava, mas eles também já tinham esse sentimento pelas críticas que ouviram. Então, lá não se criou nenhum modelo desse, a Vale tá executando direto junto ao Município e ao Estado. Isso foi o ideal.

Com isso, apesar de ter falado diretamente ao Prefeito de Brumadinho ‘que o modelo Fundação não funcionava’, o Prefeito de Mariana reconhece sua possível influência sobre a decisão, mas tenta diluí-la em meio a outras percepções. Por sua vez, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania afirma abertamente que insistiu com as autoridades que não fosse adotado o mesmo modelo em Brumadinho:

Cobramos muito que eles não aceitassem a Renova, uma Renova de novo. Porque nós chegamos no sábado e a Renova já estava lá, fazendo cadastro, com a Synergia [empresa terceirizada]. Falei: ‘Gente, não aceita isso aqui, não. Não aceita’. Depois, nós fomos chamados pelo Governador do Estado, ele ligou pro Prefeito [de Mariana], pedindo algumas pessoas que pudessem ir pra um encontro que teria com o Vice-Governador, o Prefeito [de Brumadinho], pra falar e um dos pontos nossos foi falar: ‘Não aceitem aqui uma Renova. Aqui, tratem vocês. Sejam vocês o dono da coisa.’ Porque a gente acabou não sendo o dono da coisa, apesar de ser o dono da coisa. E graças a Deus, lá não entrou [a Renova].

Diante disso, o Secretário afirma que o modelo da Vale parece estar funcionando melhor, pelo menos ‘para quem está de fora’. Essa, no entanto, pode não ser a mesma percepção de ‘quem está de dentro’. Para ele, o sistema da Renova ‘é chato, é difícil’, enquanto o da Vale parece ter vantagens porque, por ser uma empresa de capital aberto, ‘sofre pressões’. Ele explica esse contraste um pouco melhor, comparando as tratativas com a Renova e com a Vale:

Quando a gente conversa com a Renova, a gente fala assim: ‘Não, mas vocês que fizeram...’ [Eles respondem:] ‘Não, não. Nós não. A Samarco fez.’ [E ele rebate:] ‘Mas vocês são o que? Vocês são só um CNPJ novo com um nome novo. Vocês são Vale, BHP e Samarco, ué. Para.’ E lá [em Brumadinho], não, lá é tête-à-tête, mesmo. É na lata. Eu lembro que teve uma reunião [...] com representantes da Vale e o pau cantando em cima deles. Acho que é melhor você lidar direto. Mas... acho que eles vão ter, também, muitos problemas lá, né. Mas fazer o quê.

Essa comparação de processos, que vem com uma forte crítica à Renova, é percebida como injusta na instituição. Segundo Júlia, isso não condiz com a realidade, já que são desastres com características diferentes, que tiveram proporções e danos diferentes e que, portanto, originam uma *reparação* também distinta. A esse respeito, Júlia afirmou o seguinte:

[A] gente ficou muito impactado, enquanto Renova, porque a sociedade falava o tempo todo que não queria que o processo de Brumadinho fosse como o da Renova. Isso mostrou um fracasso geral no nosso processo que não condiz com a realidade, sabe. Os processos são diferentes, então não precisava desmerecer toda uma Fundação, todo um esforço de trabalho pra falar que o processo lá tinha que ser direto com a Vale. Primeiro, porque a comparação existe, mas ela não é a comparação correta, porque em Brumadinho morreu muita gente e a indenização era pra família. E em Mariana, as pessoas viveram, a maioria, graças a Deus, e elas tiveram que ser indenizadas por uma série de outras coisas, não pela morte. Então, a morte pode ser indenizada, lá, pela Vale e negociada direto. Agora, um processo de *reparação* em que você tem que fazer participativo, escolher terreno, discutir como vai ser a água, se vai ser profunda, se vai ser superficial e toda essa discussão que gira em torno do reassentamento, isso só poderia ser com a gente. Porque não tem cabimento a Samarco ter feito isso, sabe. Não tem cabimento quem causou fazer. Então, tem cabimento você pagar pra outros fazerem, mas não você. Porque é um processo que não pareceria legítimo.

A *reparação* em Brumadinho e as questões que ela suscita sobre o pós-desastre em Mariana são uma boa representação de como o descontentamento na cidade – especialmente da Prefeitura – com o andamento das ações da Renova se converte em um questionamento da própria Fundação e de sua capacidade de implementar as políticas do pós-desastre. Para a Prefeitura, esse embate é visto como uma oportunidade de afirmar que o ‘modelo Fundação’ não funciona e que o Município deve ser ‘o dono da coisa’. Já para a Renova, isso é visto

como uma avaliação incorreta, mas também como sinal de que, de algum modo, a instituição falhou em cumprir suas atribuições.

Junto a esse caso, episódios como o da Casa do Jardim e o da criação da COMAR, além de falas mais genéricas dos atores envolvidos nesse processo e de conflitos que destaquei na seção anterior, são bons indicadores de como o jogo entre Prefeitura e Renova é atravessado por uma pluralidade de questões e disputas. Nessa complexa interação, há frequente discordância entre os atores sobre questões concretas da implementação dos programas. Isso, por vezes, é solucionado a partir de acordos; mas, em outros casos, pode se acumular, desgastando a relação. Com isso, origina-se um novo plano de embates, em que o foco de crítica, questionamento e disputa passa a ser a própria Renova.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desastre, como acontecimento repentino e arrebatador, dá início a um processo de mudança social que pode assumir diferentes feições. No caso da cidade de Mariana, o rompimento da barragem de Fundão, em 5 de novembro de 2015, teve efeitos perceptíveis na dinâmica local e consequências muito extremas para diferentes grupos sociais. Isso lançou uma pluralidade de indivíduos em um processo de incertezas, demandas e disputas que assumiu feições distintas ao longo dos anos.

A barragem da Samarco foi responsável por um dos maiores desastres na história do país. Foram afetados, no total, 41 Municípios, dois Estados, toda uma bacia hídrica e centenas de milhares de pessoas, em um número total ainda incerto de vítimas diretas e indiretas. Diante dos efeitos do rompimento, foi firmado, em 2016, um amplo acordo na Justiça Federal, conhecido pela sigla TTAC. A partir desse documento, foram criados 42 programas de reparação e compensação, buscando recompor a vida afetada pelo desastre. Adicionalmente, criou-se a Fundação Renova, uma entidade responsável por gerir a implementação dessas iniciativas. Nesse sentido, ao processo de mudança social deflagrado pelo desastre somou-se uma nova transformação, provocada pela criação de uma estrutura e uma pluralidade de atores que até então não estavam presentes. Junto a essa dinâmica, veio à tona um conjunto de disputas em torno da noção fundamental de *reparação*.

Pouco mais de três anos depois desse episódio, tive a oportunidade de ir a campo, circular na cidade onde tudo começou e entrar em contato com os diversos atores implicados nos esforços de *reparação*. Por meio de entrevistas formais e de atividades de observação participante, pude compreender como aqueles grupos e indivíduos se comportavam e como negociavam a implementação de um conjunto de programas e projetos tão singulares.

Assim, esta dissertação buscou dar conta de uma parte dos efeitos do rompimento, que são muitos e muito diversos. O foco nos processos, disputas e negociações da *reparação* e na maneira como os atores vivem, relatam e compreendem as relações no pós-desastre tinha como objetivo principal desvendar de que forma um conjunto de medidas pensadas e acordadas em círculos de poder que não estavam em Mariana se convertiam em práticas concretas.

Uma vez que esta dissertação pretendia contribuir com mais afinco para a literatura sobre desastres, adotei uma categoria para englobar todos os esforços de recomposição da vida após o evento: as “políticas do pós-desastre”. Isso é importante de duas maneiras. Por um

lado, permite nomear aquilo que se dispersa em muitos termos nos trabalhos dessa área – recuperação, reparação, compensação, indenização, mitigação, assistência, ajuda, entre outros. Por outro lado, permite ressaltar e reivindicar os paralelos possíveis entre essa literatura e um conjunto de estudos focados na implementação de políticas – no sentido amplo de *policies*. Com isso, foi possível compreender que políticas do pós-desastre também são dotadas de uma “vida social” em seu processo de implementação, viabilizando o preenchimento do vazio que reside entre a concepção e a entrega final de programas específicos.

Em Mariana, em meio às dificuldades de implementar os programas de reparação e compensação no pós-desastre e às disputas que permearam esse processo, era nítida a discordância entre os atores em diversos planos. De forma a classificar esses conflitos, propus, ao longo desta dissertação, sua organização em torno de eixos fundamentais: quem deve *reparar*, quem deve ser *reparado*, o que deve ser *reparado*, como deve se dar a *reparação* e quando ela deve ocorrer. Com isso, busquei analisar os distintos planos em que se desenrolava o jogo da *reparação*, com seus atores e disputas.

Na primeira dimensão, os atores questionavam quem deveria ser responsável ou ser considerado parte legítima para definir os rumos da implementação, seja para capitanear todo o processo, seja para tomar decisões em partes específicas dele. É o caso das disputas entre Ministério Público e Fundação Renova, com o Promotor questionando a posição central ocupada pela Fundação segundo o TTAC. Isso também esteve presente nos atritos entre atingidos e Cáritas, em divergências sobre os programas de indenização e reassentamento, e nos conflitos entre Prefeitura e Renova, focados na busca por protagonismo na cidade e por poder sobre os programas de reparação e compensação.

Em outro nível, o debate era sobre quem deveria ter direito a ser considerado atingido, isto é, quem poderia ser destinatário das políticas em disputa. Nesse caso, eram mais comuns as demandas da Prefeitura e de outros atores locais para que a cidade e as pessoas que não residissem em Bento Rodrigues ou Paracatu de Baixo à época do rompimento, como comerciantes e trabalhadores da mineração, fossem incluídos como destinatários dos programas de *reparação*, já que foram atingidos pelo desastre.

Um terceiro grau de questões levantou o que deveria ser objeto de *reparação*, pondo em evidência o escopo e o conteúdo das medidas. Aqui, as disputas eram as mais diversas. Entre o Promotor e a Renova, havia divergências sobre o próprio TTAC, com seu conteúdo e escopo alterados, na prática, por decisões da Justiça Estadual. Com a Cáritas e o Ministério Público, a Renova disputava a definição e valoração dos danos indenizáveis pelas diferentes *matrizes*, além de travar disputas no âmbito do reassentamento. Por fim, ainda há

questionamentos da Prefeitura sobre as medidas de reparação e compensação implementadas na cidade e sobre o fato de não levarem em consideração necessidades urgentes, como geração de empregos e oferta de serviços públicos.

O quarto plano de disputas englobou conflitos sobre como a implementação deveria se dar, questionando a forma dos programas e seus processos internos e externos. Novamente, o Promotor questionava a forma do TTAC, como acordo na Justiça Federal, e das políticas que ele criava, além de trazer à tona a necessidade de se garantir espaços de participação para as comunidades atingidas na definição da implementação. Os técnicos da Renova, internamente, também manifestaram importantes posicionamentos e questionamentos sobre o modelo de funcionamento da Fundação, a estrutura de *reparação* e o impacto que isso tinha sobre seu trabalho. Os atingidos igualmente apresentaram importantes questionamentos à Renova, à Cáritas, ao Ministério Público e à estrutura reparatória como um todo, estabelecendo disputas nos pontos em que não concordavam com os meios adotados. Isso fica nítido, por exemplo, ao manifestarem a sensação de que ficavam à mercê desses outros atores nos processos internos. Por fim, atores vinculados à Prefeitura entraram em conflito com a Cáritas em relação a diversas questões, como sua demanda por diálogo entre os programas de reparação e as políticas públicas municipais e suas reclamações a respeito do processo de compensação.

A última dimensão das disputas era relativa ao tempo da *reparação*, com o questionamento sobre quando o processo seria concluído e a inquietação causada por prazos, atrasos e o próprio decurso dos anos. Demandas desse tipo são mais nítidas nas falas dos atingidos, uma vez que seu envolvimento em um processo intenso e extenso provoca cansaço, expectativa e frustração. Para eles, então, a sensação de urgência em relação à *reparação*, especialmente ao reassentamento, produzia embates com atores que não pareciam comungar das mesmas ideias, como a Cáritas e a Renova.

Todos esses eixos de disputa representam um processo atravessado por muitas partes, demandas e discordâncias. Um processo que, em muitos sentidos, revela seu caráter de jogo nos papéis exercidos pelos atores locais e na forma como eles interagem e constroem suas relações, em contatos interpessoais e interinstitucionais, na defesa de interesses e valores e na execução de estratégias de incidência na implementação.

Os estudos do desastre, especialmente na sociologia e antropologia, têm uma base necessariamente empírica, já que dependem de eventos (ou ameaças) reais para que análises sejam possíveis. Nesse sentido, o caso de Mariana oferece um espaço fértil para uma compreensão ampla, mas sem pretensão exaustiva, sobre como se desenrola o pós-desastre em um momento já mais avançado do processo. Ele permite compreender em que estado se

encontra a cidade mais de três anos depois do ocorrido, como as políticas concebidas meses depois do rompimento são colocadas em prática, como os atores se comportam em relação a isso, como o processo é disputado, negociado e implementado. Permite, ainda, ressaltar quais eram as questões centrais enfrentadas pelos atores da *reparação* durante boa parte do ano de 2019, em um período que foi crucial para o avanço de muitos programas. E permite, por fim, compreender a dinâmica que se produz na “vida social” da *reparação*.

Por esse motivo, acredito que este trabalho tenha potencial de expansão e aproveitamento em contextos externos a Mariana. Em primeiro lugar, pode servir como ponto de partida para análises mais amplas desse desastre específico, com um trabalho de campo mais longo e capaz de abranger porções maiores do território atingido, percorrendo o caminho da *lama* pelo Rio Doce. Ainda, pode ser aproveitado em um estudo sobre o desastre de Brumadinho, já que, guardadas as devidas proporções, muitos questionamentos e disputas de Mariana podem se reproduzir na *reparação* implementada lá – podendo, inclusive, fomentar um trabalho comparativo de mais fôlego. Finalmente, seus pontos fundamentais podem ser replicados para situações que extrapolem desastres desse tipo, como contribuição para um campo de estudos mais amplo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Vincanne. *Markets of sorrow, labors of faith: New Orleans in the wake of Katrina*. Durham e Londres: Duke University Press, 2013.

ALCÂNTARA, Paulo A. F. Ser “atingido”. Notas sobre as tensões de classificação a partir do desastre da Samarco. In FALCÃO, J.; PORTO, A. J. M.; ALCÂNTARA, P. A. F. (org.). *Depois da Lama*. Mariana e as consequências de um desastre construído. Belo Horizonte: Letramento, 2016, pp. 177-196.

AMERICAN HERITAGE DICTIONARY. *Disaster*. Disponível em: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=disaster>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BECK, Ulrich. *Sociedade do Risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELSHAW, Cyril. Social consequences of the Mount Lamington Eruption. *Oceania*, v. 21, n. 4, p. 241-252, 1951.

BENSA, Alban; FASSIN, Eric. Les sciences sociales face à l'évenement. *Terrain*, n. 38, p. 5-20, mar. 2002. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrain/1888>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CARRIGAN, A. Towards a Postcolonial Disaster Studies. In: DELOUGHREY, E.; DIDUR, J.; CARRIGAN, A. (eds.). *Global Ecologies and the Environmental Humanities: Postcolonial Approaches*. Londres: Routledge, 2015, pp. 117-139.

COELHO, Tádzio Peters. *Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero-aquífero: o discurso do desenvolvimento minerador e o Projeto Apolo*. Dissertação de Mestrado. PPCIS/IFCH/UERJ. Rio de Janeiro, 2012.

_____. *Noventa por cento de ferro nas calçadas: mineração e (sub)desenvolvimentos em municípios minerados pela Vale S.A.* Tese de Doutorado. PPCIS/IFCH/UERJ. Rio de Janeiro. 2016.

CONVERY, Ian; CORSANE, Gerard; DAVIS, Peter. Introduction. In: CONVERY, Ian; CORSANE, Gerard; DAVIS, Peter (eds.). *Displaced Heritage*. Responses to Disaster, Trauma and Loss. Nova York: The Boydell Press, 2014.

CORBET, Alice. Haïti: des vivants et des morts. In: GARCÍA-ACOSTA, Virginia; MUSSET, Alain. (eds.) *Les catastrophes et l'interdisciplinarité*. Paris: L'Harmattan, 2017, pp. 93-110.

DAMIANI, Bettina. Capitalization of Post-9/11 Recovery. In: GUNWARDENA, Nandini; SCHULLER, Mark (eds.). *Capitalizing on Catastrophe: Neoliberal Strategies in Disaster Reconstruction*. Nova York: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

DAS, Veena. *Critical events: an anthropological perspective on contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press, 1996.

DE SILVA, D.A.M.; YAMAO, Masahiro. Effects of the Tsunami on Fisheries and Coastal Livelihoods. *Disasters*, v. 31, n. 4, p. 386-404, 2007.

DODIER, Nicolas. Postscript: Thinking (by way of) Disaster. In: REVET, Sandrine; LANGUMIER, Julien (eds.). *Governing Disasters: Beyond Risk Culture*. Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. Nova York: Palgrave Macmillan, 2015.

DUBOIS, V. *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica, 1999. (Collection Études politiques).

FASSIN, Didier. *Humanitarian reason: a moral history of the present*. University of California Press: Los Angeles, Berkeley e Londres, 2012.

FIRTH, Raymond. *Social Change in Tikopia*. Londres: Allen & Unwin, 1959.

GAILLARD, J. C. Disaster studies inside out. *Disasters*, 2019, v. 43, n. S1, p. S7-S17.

GLOBOPLAY. *Dinheiro para reparação dos danos pelo rompimento da barragem da Samarco gera polêmica*. Notícia de 07 jan. 2019. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7280893/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

GOTHAM, Kevin Fox; GREENBERG, Miriam. From 9/11 to 8/29: Post-Disaster Recovery and Rebuilding in New York and New Orleans. *Social Forces*, v. 87, n. 2, p. 1039-1062, 2008..

HUET, Marie-Hélène. *The culture of disaster*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Rompimento da Barragem de Fundão: Documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG*. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/recuperacao-ambiental/rompimento-da-barragem-de-fundao-desastre-da-samarco/documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg>. Acesso em: 05 jan. 2020.

JONES, Eric; MURPHY, Arthur. Linking Broad-Scale Political Economic Contexts to Fine-Scale Economic Consequences in Disaster Research. In: JONES, Eric; MURPHY, Arthur (eds.). *The Political Economy of Hazards and Disasters*. Toronto: Altamira Press, 2009.

KEESING, F. The Papuan Orokaiva vs. Mt. Lamington: cultural shock and its aftermath. *Human Organization*, v. 11, n. 1, p. 16-22, 1952.

KILBY, Patrick. The Strength of Networks the Local NGO Response to the tsunami in India. *Disasters*, v. 32, n. 1, p. 120-130, 2008.

LE MENTEC, Katiana; ZHANG, Qiaoyun. Heritagization of disaster ruins and ethnic culture in China: recovery plans after the 2008 Wenchuan earthquake. *China Information*, v. 3, n. 3, p. 349-370, 2017.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen; ZILLIKENS, Klaus (orgs.). *Desastres ambientais: experiências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2018.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap, 2019.

LOSEKANN, Cristiana; MAYORGA, Claudia. *Desastre na bacia do Rio Doce: desafios para a universidade e para instituições estatais*. Folio Digital, Letra e Imagem: Rio de Janeiro, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG). *Relatório de atividades MPMG 2015-2019*. Mariana, 05 de novembro de 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Atuação do MPF*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

_____. *O desastre*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre-22/10>. Acesso em: 27 dez. 2019.

MOSSE, David. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto, 2005.

OLIVER-SMITH, Anthony. Anthropological research on hazards and disasters. *Annual Review of Anthropology*, v. 25, n. 1, p. 303-328, 1996.

_____. Anthropology and the political economy of disaster. In: JONES, Eric; MURPHY, Arthur (Eds.). *The political economy of hazards and disasters*. Toronto: Altamira Press, 2009.

ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY. *Disaster*. Disponível em: <https://www.etymonline.com/word/disaster>. Acesso em: 20 nov. 2019.

PETRYNA, Adriana. *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

PIRES, Roberto Rocha C. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. BIB, São Paulo, n. 81, p. 5-24, 1º semestre de 2016 (publicada em agosto de 2017).

POLÍTICA, ECONOMIA, MINERAÇÃO E AMBIENTE (POEMAS). *Antes fosse mais leve a carga: avaliação dos aspectos econômicos, políticos e sociais do desastre da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG)*. Mimeo. 2015.

PORTAL TRANSPARENCIA FLY. *Município de Mariana – MG*. Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-031/recursos.faces>. Acesso em: 13 jan. 2020.

PORTO, Antônio J. M.; SANTOS, Laura M.; MELLO, Maria Thereza L.; ARAUJO, Adriana M. P. Reflexões sobre a dependência mineral em Mariana. In FALCÃO, J.; PORTO, A. J. M.; ALCÂNTARA, P. A. F. (org.). *Depois da Lama*. Mariana e as consequências de um desastre construído. Belo Horizonte: Letramento, 2016, pp. 9-31.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA. *Prefeitura cria comissão para tratar ações junto a Renova*. Notícia de 21 nov. 2017. Disponível em: <http://www.mariana.mg.gov.br/noticia/4180/prefeito-cria-comissao-para-tratar-acoes-junto-a-renova>. Acesso em: 22 jan. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA. *Taxa de desemprego atinge o menor índice em três anos*. Disponível em: <http://www.pmmariana.com.br/noticia/5420/taxa-de-desemprego-atingi-o-menor-indicie-em-tres-anos>. Acesso em: 24 jan. 2020.

RENOVA. *Comunicação, participação, diálogo e controle social*. Disponível em: <https://www.fundacaorenova.org/programa/participacao-dialogo-controle-social/>. Acesso em: 23 jan. 2020.

REVET, Sandrine. *Anthropologie d'une catastrophe*. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle, 2007.

REVET, Sandrine; LANGUMIER, Julien. Introduction. In: REVET, Sandrine; LANGUMIER, Julien (eds.). *Governing Disasters: Beyond Risk Culture*. Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. Nova York: Palgrave Macmillan, 2015.

SAMARCO. *Entenda o rompimento*. Disponível em: <https://www.samarco.com/rompimento-de-fundao/>. Acesso em: 23 out. 2019.

SCHNEIDER, David. Typhoons on Yap. *Human Organization*, v. 16, n. 2, p. 10-15, 1957.

TIERNEY, Kathleen; BEVC, Christine; KULIGOWSKI, Erica. Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 604, n. 1, p. 57-81, 2006.

TORRY, William. Bureaucracy, Community and natural Disasters. *Human Organization*, v. 37, n. 3, p. 302-308, 1978.

VERGETTE, Beatriz; RIBEIRO, Camilla Teixeira; MACHADO, Catarina Zanolla; TURNOWSKI, Julia Gabrielevecz; LINO, Livia Oliveira; GERMANO, Lucas Daniel; TORRES, Luiza Fernandes; MAZZA, Manoela de Azevedo; OLIVEIRA, Manuella. Reparação para os atingidos de Mariana – Uma análise das narrativas da Renova e dos atingidos para a reconstrução econômica dos municípios. In: BOTTINO, Thiago (org.). *Anuário de Publicações da Graduação 2018*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, pp. 141-175.

VITTI, Gustavo Schiavinatto. *“Um dano que se RENOVA”*: Estado e F(f)undação de processos de neoliberalização na bacia do Rio Doce. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), 2017.

WELLER, Jean-Marc. *L'état au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer, 1999.

WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Londres: Routledge, 2004, 2ª Edição.

ZHOURI, Andréa et al. *O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social*. Cienc. Cult., São Paulo, v. 68, n. 3, p. 36-40, set. 2016.

ZUCARELLI, Marcos Cristiano. *A matemática da gestão e a alma lameada: os conflitos da governança no licenciamento do projeto de mineração Minas-Rio e no desastre da Samarco*.

Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Agenda do trabalho de campo (janeiro e agosto de 2019)

Quadro 1: Relação de atividades do trabalho de campo. Fonte: Elaboração própria.

Data	Atividade
1º período: 10 a 17 de janeiro de 2019	
10/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista informal com Guilherme (Prefeitura).
11/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com Cristina (atingida); • Visita à Casa do Jardim; • Contato com potenciais entrevistados.
12/01	<ul style="list-style-type: none"> • Contato com potenciais entrevistados.
13/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista informal com Helder (Prefeitura); • Visita às proximidades de Bento Rodrigues.
14/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com jornalista do veículo “A Sirene” e com Luana (atingida).
15/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania e com Márcio (atingido); • Entrevistas informais com Marcelo (Prefeitura); • Observação participante na reunião do <i>GTzão</i> (Grupo de Trabalho Interdisciplinar de Reparação do Direito à Moradia).
16/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Telma, Daniele, Júlia e Carolina (Renova).
17/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Túlio (Sindicato Metabase) e com o Promotor Titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana.
17/01 e 30/01	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com Maíra (Cáritas), por WhatsApp.

2º período: 12 a 24 de agosto de 2019	
12/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista informal com Guilherme (Prefeitura).
13/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Artur e Diogo (Renova); • Contato com potenciais entrevistados.
14/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Rafaela (Prefeitura) e com Carolina, João e Júlia (Renova).
15/08	<ul style="list-style-type: none"> • Observação participante em atividade exclusiva para funcionários e terceirizados da Fundação Renova, com entrevistas informais.
16/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania e com Evandro (Associação de Comerciantes).
17/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com funcionário terceirizado da Fundação Renova.
18/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas informais com funcionários da Prefeitura.
19/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Cristina e Luana (atingidas) e com o Prefeito e Vice-Prefeito de Mariana.
20/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista formal com Márcio (atingido); • Entrevistas informais com artesãs da cidade.
21/08	<ul style="list-style-type: none"> • Contato com potenciais entrevistados.
22/08	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas formais com Roberto e Leila (Renova) e com Marta (atingida); • Observação participante em evento na Casa do Jardim; • Observação participante no GT de Moradia de Paracatu de Baixo.
23/08	<ul style="list-style-type: none"> • Observação participante em eventos realizados na cidade.
24/08	<ul style="list-style-type: none"> • Observação participante em eventos realizados na cidade.

APÊNDICE B – Programas de reparação e compensação do TTAC

Quadro 2: Definição dos programas, eixos temáticos e blocos concebidos pelo TTAC.

Fonte: Elaboração própria, a partir do TTAC e de dados da Fundação Renova.

Nº	Programa	Descrição
Bloco Socioeconômico		
Eixo Temático: Organização Social		
1	Programa de levantamento e de cadastro dos impactados	Cadastramento e avaliação dos impactos de pessoas físicas e jurídicas
2	Programa de ressarcimento e de indenização dos impactados	Execução do Programa de Indenização Mediada (PIM)
3	Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida dos povos indígenas	Promoção do diálogo e manutenção dos atendimentos emergenciais aos povos indígenas atingidos
4	Programa de proteção e recuperação da qualidade de vida de outros povos e comunidades tradicionais	Restabelecimento do modo de vida da comunidade remanescente de Quilombo de Degredo
5	Programa de Proteção Social	Execução de ações socioculturais e apoio psicossocial aos impactados pelo rompimento
6	Programa de Comunicação, Participação, Diálogo e Controle Social	Criação de canais permanentes de comunicação e interação com a sociedade
7	Programa de Assistência aos Animais	Desenvolvimento de programa para assistência aos animais extraviados e desalojados

Eixo Temático: Infraestrutura		
8	Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira	Construção de novas localidades que irão abrigar as comunidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira
9	Programa de recuperação do reservatório da UHE Risoleta Neves	Restabelecimento das condições de operação da Usina Hidrelétrica Risoleta Neves
10	Programa de Recuperação das demais Comunidades e Infraestruturas impactadas entre Fundão e Candonga, inclusive Barra Longa	Recuperação ou reconstrução de casas, pontes e demais infraestruturas danificadas
Eixo Temático: Educação, Cultura e Lazer		
11	Programa de Recuperação das Escolas e Reintegração da Comunidade Escolar	Garantia de acessibilidade da comunidade a escolas temporárias durante a reconstrução
12	Programa de Preservação da Memória Histórica, Cultural e Artística	Recuperação de bens culturais, espaços de lazer e esporte e preservação do patrimônio histórico e cultural
13	Programa de apoio ao turismo, cultura, esporte e lazer	Diagnóstico do impacto no turismo, cultura, esporte e lazer nos municípios impactados
Eixo Temático: Saúde		
14	Programa de Apoio à Saúde Física e Mental da População Impactada	Prestação de apoio técnico às prefeituras na execução dos planos de ação de saúde
Eixo Temático: Inovação		
15	Programa de Apoio à Pesquisa para Desenvolvimento e Utilização de Tecnologias Socioeconômicas Aplicadas à Remediação dos Impactos	Financiar produção de conhecimento relacionado à recuperação das áreas impactadas

Eixo Temático: Economia		
16	Programa de Retomada das Atividades Aquícolas e Pesqueiras	Desenvolvimento e execução de programa para apoio aos aquicultores e pescadores
17	Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias	Desenvolvimento e execução de programa para o apoio aos agropecuários
18	Programa de Recuperação e Diversificação da Economia Regional com Incentivo à Indústria	Desenvolvimento de outras atividades econômicas nas regiões impactadas
19	Programa de Recuperação de Micro e Pequenos Negócios no Setor de Comércio, Serviços e Produtivo	Execução de programa específico para a recuperação de micro e pequenos negócios
20	Programa de Estímulo à Contratação Local	Execução de programa de contratação local de força de trabalho e de fornecedores
21	Programa de Auxílio Financeiro Emergencial aos Impactados	Desenvolvimento de programa de auxílio financeiro emergencial à população impactada
42 ³⁶	Programa de Ressarcimento dos gastos públicos extraordinários dos compromitentes (entes públicos que aderiram ao TTAC)	Ressarcir os compromitentes pelos gastos públicos extraordinários decorrentes do rompimento da barragem de Fundão
Eixo Temático: Gerenciamento do Plano de Ações		
22	Programa de gerenciamento dos programas socioeconômicos	Monitoramento dos programas socioeconômicos através de sistemas de informação e banco de dados
Bloco Socioambiental		
Eixo Temático: Gestão dos Rejeitos e Recuperação da Qualidade da Água		
23	Programa de manejo dos rejeitos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão, considerando conformação e estabilização in situ, escavação, dragagem, transporte,	Avaliação de impacto dos rejeitos, recuperação das áreas e tratamento dos sedimentos

³⁶ Apesar de, no texto do TTAC, o Programa 42 constar como parte dos programas de reparação, ele corresponde a todos aqueles projetos incluídos na compensação devida aos entes públicos pelos danos causados pelo desastre.

	tratamento e disposição	
24	Programa de implantação de sistemas de contenção dos rejeitos e de tratamento <i>in situ</i> dos rios impactados	Construção e operação de estruturas de contenção de sedimentos para armazenamento dos materiais retirados das calhas dos rios e seu entorno
Eixo Temático: Restauração Florestal e Produção de Água		
25	Programa de recuperação ambiental nos municípios de Mariana, Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado, incluindo biorremediação	Recuperação da vegetação e regularização de calhas e margens dos rios impactados
26	Programa de recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e áreas de recarga da Bacia do Rio Doce controle de processos erosivos	Recuperação de APPs degradadas do Rio Doce definidas como fontes de abastecimento
27	Programa de Recuperação de Nascentes	Recuperação de cinco mil nascentes da Bacia Hidrográfica do Rio Doce
Eixo Temático: Conservação da Biodiversidade		
28	Programa de conservação da biodiversidade aquática, incluindo água doce, zona costeira e estuarina e área marinha impactada	Recuperação e conservação da fauna aquática impactada na Bacia Hidrográfica do Rio Doce
29	Programa de fortalecimento das estruturas de triagem e reintrodução da fauna silvestre	Construção de Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres em MG e ES
30	Programa de conservação da fauna e flora terrestre	Análise do impacto do rompimento da barragem nas espécies ameaçadas de extinção
Eixo Temático: Segurança Hídrica e Qualidade da Água		
31	Programa de coleta e tratamento de	Disponibilização de recursos para planos de

	esgoto e de destinação de resíduos sólidos	saneamento básico, esgoto, lixões e aterros
32	Programa de melhoria dos sistemas de abastecimento de água	Construção de sistemas alternativos de captação e melhoria das estações de água
Eixo Temático: Educação, Comunicação e Informação		
33	Programa de educação ambiental	O programa contempla a implementação de medidas de educação ambiental em parceria com as prefeituras dos municípios atingidos pelo rompimento da barragem de Fundão
34	Programa de preparação para as emergências ambientais	Implantação de medidas de incremento e apoio de emergência e alerta
35	Programa de informação para a população	Criação e manutenção da operação dos centros de informações técnicas e bases físicas regionais nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo
36	Programa de comunicação nacional e internacional	Estabelecer site, em no mínimo dois idiomas, para divulgar as ações e os programas desenvolvidos em função do TTAC
Eixo Temático: Gestão e Uso Sustentável da Terra		
37	Programa de gestão de riscos ambientais	Estudo para identificar eventuais riscos ambientais e propor ações preventivas e mitigatórias
38	Programa de investigação e monitoramento da Bacia do Rio Doce, áreas estuarinas, costeira e marinha impactadas	Desenvolvimento de programa de monitoramento permanente de água e sedimentos
39	Programa de consolidação de unidades de conservação	Custear estudos e implementar ações de reparação nas Unidades de Conservação afetadas pelo rompimento
40	Programa de fomento à implantação do CAR e dos PRAs	Suporte ao Cadastro Ambiental Rural e execução dos Programas de Regularização Ambiental
Eixo Temático: Gerenciamento do Plano de Ações		

41	Programa de gerenciamento do plano de recuperação ambiental da bacia do rio Doce, áreas estuarinas, costeiras e marinha	Monitoramento dos programas socioambientais, incluindo sistemas de informação e banco de dados
----	---	--

APÊNDICE C – Processos e acordos na Justiça Federal

Quadro 3: Principais processos e acordos na Justiça Federal. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MPF³⁷.

Nº	Identificação	Descrição
1	<p align="center">Ação Civil Pública nº 0135334-09.2015.4.02.5005 1ª Vara Federal de Colatina/ES Distribuição 27/11/2015</p>	<p>Ação civil pública para obrigar o Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SANEAR), autarquia do Município de Colatina, a interromper a captação e distribuição de água, proveniente do Rio Doce ou de outro espaço hídrico contaminado pela onda de lama, rejeitos e outros particulados, decorrentes do rompimento da barragem de Fundão e para garantir temporariamente o abastecimento seguro de água não oriunda do Rio Doce para a população.</p>
2	<p align="center">Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400 12ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG Distribuição 17/12/2015</p>	<p>Ação proposta pela União, pelos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e pelos respectivos órgãos ambientais, em face das empresas Samarco Mineração S.A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda, para a recuperação, mitigação, remediação, compensação e reparação, inclusive indenização, dos impactos socioambientais e socioeconômicos do rompimento. A partir desta ação, foi firmado, em 02/03/2016, o <u>Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)</u>, que deu origem à Fundação Renova e aos 42 programas de reparação e compensação sob sua responsabilidade.</p>

³⁷ Informações extraídas da página da Força Tarefa Rio Doce. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/atuacao-do-mpf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

3	<p>Ação Civil Pública nº 0002571-13.2016.4.02.5004 (2016.50.04.002571-0) 1ª Vara Federal de Linhares/ES Distribuição 03/02/2016</p>	<p>Ação proposta para que fosse imediatamente proibida a pesca de qualquer natureza, salvo a destinada à pesquisa científica, na região da Foz do Rio Doce, entre a Barra do Riacho, em Aracruz, até Degredo/Ipiranguinha, em Linhares, litoral Norte do Espírito Santo.</p>
4	<p>Ação Civil Pública nº 0010263-16.2016.4.01.3800 12ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG Distribuição 29/02/2016</p>	<p>Ação originalmente proposta pelo MPMG em face das empresas Samarco Mineração S.A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda, na qual se pleiteia indenização por danos materiais e morais às vítimas do rompimento das barragens de Fundão e Santarém. Logo após seu ajuizamento, a ação passou a ser conduzida pelo MPF, uma vez que guardava identidade com outras ações em tramitação na Justiça Federal. Nesse processo, firmou-se acordo, em 05/06/2017, que determinava a contratação de uma entidade para prestar assessoria técnica aos atingidos pelo desastre, no município de Barra Longa (MG).</p>
5	<p>Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800 12ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG Distribuição 03/05/2016</p>	<p>Ação proposta em face das empresas Samarco Mineração S.A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda, e contra a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, para que sejam obrigados a reparar integralmente os danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana/MG. Desta ação, originaram-se o <u>Termo de Ajustamento Preliminar (TAP)</u>, em 18/01/2017, para definir medidas e iniciativas que possam contribuir para a celebração de um acordo final nas ações civis públicas em andamento perante a 12ª Vara Federal de Belo</p>

		<p>Horizonte, e o <u>Termo Aditivo ao TAP</u>, em 16/11/2017, que prevê a disponibilização de assessorias técnicas aos atingidos de toda a bacia do Rio Doce, bem como a realização de um diagnóstico dos danos socioeconômicos. Ainda no âmbito deste processo e da Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400, conjuntamente, foi firmado o <u>Termo de Ajustamento de Conduta em matéria de Governança (TAC-Gov)</u>. O TAC-Gov muda a governança da Fundação Renova, prevendo a criação de novas estruturas para garantir a efetiva participação dos atingidos nas decisões referentes à reparação dos danos.</p>
6	<p>Ação Penal nº 0002725-15.2016.4.01.3822 Vara Federal Única de Ponte Nova/MG Distribuição 20/10/2016</p>	<p>MPF denunciou à Justiça 21 pessoas por homicídio qualificado com dolo eventual pela morte de 19 pessoas ocorridas na tragédia. Entre os denunciados, estão o presidente afastado da Samarco, o diretor de Operações e Infraestrutura, três gerentes operacionais da empresa, 11 integrantes do Conselho de Administração da Samarco e cinco representantes das empresas Vale e BHP Billiton na Governança da Samarco.</p>

APÊNDICE D – Processos e acordos com participação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Comarca de Mariana)

Quadro 4: Processos e acordos com participação da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mariana. Fonte: Adaptado de MPMG (2019, pp. 10-19).

Número	Identificação	Descrição
1	Ação Cautelar nº 0400.15.003989-1 Distribuição 10/11/2015	Ação Cautelar para bloquear bens da Samarco, no valor de 300 milhões de reais, com a finalidade de assegurar recursos para indenizações e reconstrução das comunidades destruídas.
2	Ação Civil Pública nº 0400.15.004335-6 Distribuição 10/12/2015	Ação Civil Pública, que visa assegurar reparação integral dos atingidos de Mariana. A ação garantiu vários direitos aos atingidos, como moradia em casas alugadas pelas empresas até 3 meses após o reassentamento, auxílio financeiro mensal às pessoas que perderam renda, compra de terrenos para reassentamento, indenização pela perda de veículos e antecipações parciais de indenização nos valores de R\$ 10.000,00 (para famílias que perderam moradia não habitual); R\$ 20.000,00 (para famílias que perderam a moradia habitual); R\$ 100.000,00 (para famílias que tiveram parentes falecidos no desastre). Além disso, foram firmados acordos determinando que: (1) o cadastro de atingidos, instrumento necessário para levantar todos os danos sofridos pelas vítimas, será feito pela assistência técnica junto à Cáritas (e não pelas empresas); (2) haverá laudo de avaliação nos locais dos danos, feitos por profissionais da Samarco/Renova e por profissionais da Cáritas; (3) os atingidos terão direito a mais uma parcela de

		antecipação de indenização, nos moldes do acordo de 23/12/2015; e (4) os atingidos terão direito a indenização mediante reparação integral, englobando danos materiais, danos morais e lucros cessantes, garantindo-se também o direito à consideração das informações existentes no cadastro, à interrupção do prazo prescricional da indenização, ao ajuizamento de ação para liquidação e cumprimento de sentença (LCS) e à inversão do ônus da prova em favor dos atingidos.
3	Ação Cautelar nº 0400.16.000852-2 Distribuição 11/03/2016	Ação Cautelar proposta para impedir o Município de Mariana de fornecer alimentação, transporte e compensação de dias letivos aos participantes da manifestação realizada em prol da Samarco.
4	Ação Civil Pública nº 0400.16.001481-9 Distribuição 03/05/2016	Ação Civil Pública proposta para assegurar acesso dos atingidos ao território de Bento, bem como implementação de segurança para evitar saques e conter o acesso às áreas de risco.
5	Ação Civil Pública nº 0400.16.001951-1 Distribuição 25/05/2016	Ação Civil Pública para ressarcir 20 professores e servidores públicos da Escola Municipal de Bento Rodrigues, pois após o rompimento da barragem ficaram sem transporte escolar. Município de Mariana e Samarco recusaram os pedidos dos professores e demais servidores. Em acordo homologado judicialmente, a Samarco se comprometeu a fornecer o transporte e/ou vale-transporte aos servidores afetados.
6	Ação Civil Pública nº 0400.16.001960-2 Distribuição 25/05/2016	Ação Civil Pública ajuizada contra jornalista que, em um editorial publicado no jornal Ponto Final (de Mariana), designou os atingidos de “proveitadores”, provocando dano moral coletivo.
7	Ação Civil Pública nº 0400.16.002584-9 Distribuição 07/07/2016	Ação Civil Pública para garantir a uma atingida e seus filhos menores, em situação de

		vulnerabilidade, auxílio financeiro e moradia adequada.
8	Ação Civil Pública nº 0400.16.002636-7 Distribuição 12/07/2016	Ação Civil Pública ajuizada para que o Município de Mariana guarde os objetos doados por celebridades aos atingidos e, posteriormente, faça leilão dos mesmos. Dentre os objetos, destacam-se duas blusas da seleção brasileira usadas pelo jogador “Zico”. O Município de Mariana se comprometeu a manter a segurança dos objetos e fazer o leilão. Em julho de 2017, o leilão foi encerrado, arrecadando R\$ 7.955,00.
9	Ação Civil Pública nº 0400.16.003023-7 Distribuição 03/08/2016	Ação Civil Pública para garantir ressarcimento para atingidos, em relação aos custos majorados de energia elétrica, ocasionados pelo deslocamento forçado para a zona urbana. Em acordo, a Samarco aceitou pagar aos atingidos a diferença causada pelo aumento nos custos de energia elétrica, bem como ressarcir os custos maiores verificados até a data da audiência.
10	Cumprimento de Sentença Homologatória nº 0400.16.003131-8 Distribuição 09/08/2016	Ação de Cumprimento de Sentença Homologatória, proposta para garantir direitos de atingidos que não foram reconhecidos pela Samarco até agosto de 2016, caracterizando descumprimento aos acordos celebrados na Ação Civil Pública nº 0400.15.004335-6. No total, 85 atingidos foram reconhecidos.
11	Ação Civil Pública nº 0400.16.003419-7 Distribuição 31/08/2016	Ação Civil Pública ajuizada contra Samarco, Fundação Renova, Vale e BHP, visando a anulação de contratos de compra de animais de propriedade dos atingidos e, subsequentemente, a realização de contratos com preços justos. Após várias reuniões,

		o MPMG celebrou um termo de transação com as empresas, para permitir a compra e venda dos animais dos atingidos. O termo de transação foi homologado pela Justiça no dia 20/07/2018 e o processo foi extinto.
12	Denúncia nº 0400.16.003411-4 Distribuição 31/08/2016	Denúncia proposta contra os réus, em razão das fraudes cometidas contra os atingidos para obrigá-los a aceitar a compra e venda de animais por preços irrisórios (crimes: artigos 171 e 173 do Código Penal).
13	Incidente Processual nº 0400.16.003473-4 Distribuição 06/09/2016	Incidente processual de depósito para proporcionar recursos necessários à contratação de assistência técnica gerida pela entidade sem fins lucrativos Cáritas.
14	Ação Civil Pública nº 0400.16.003859-4 Distribuição 28/09/2016	Ação Civil Pública buscando propostas alternativas à construção do Dique S4, que não venham a afetar os direitos de propriedade e acesso ao território coletivo por parte dos atingidos.
15	Ação Civil Pública nº 0400.17.000256-4 Distribuição 24/01/2017	Ação Civil Pública ajuizada providenciar baixa nos veículos dos atingidos, que foram destruídos pelo desastre. Os atingidos não podem arcar com esses custos, inclusive com o IPVA/DPVAT/TL, que continuaram a ser lançado nos anos de 2016/2017. Na audiência de conciliação, realizada no dia 25/07/2017, as partes celebraram o seguinte acordo: o Estado de Minas Gerais dará baixa nos veículos e cancelará todos os tributos, enquanto a Samarco e Fundação Renova se responsabilizarão pela destinação das carcaças nos termos da legislação.
16	Denúncia nº 0400.17.000821-5 Distribuição 07/03/2017	Denúncia proposta em face de pessoa que falsificou assinatura para recebimento de valores doados aos

		atingidos (crime: artigo 171 do Código Penal).
17	Cumprimento de Sentença Homologatória nº 0034435-34.2017 Distribuição 18/08/2017	Com base no inquérito civil 0400.16.000181-3, o MPMG requereu novo cumprimento de sentença, para contemplar 30 famílias atingidas em Mariana que não tiveram seus direitos reconhecidos pelas rés/executadas.
18	Denúncia nº 0400.17.003742-0 Distribuição 11/09/2017	Denúncia com base no procedimento investigatório criminal n. 0400.17.000106-1 que apurou o retardamento de documentos requisitados pelo Ministério Público para reformulação do cadastro de atingidos. O advogado da Fundação Renova foi o responsável pelo retardamento dos documentos.
19	Cumprimento de Sentença Homologatória nº 0041497-28.2017 (0400.17.004149-7) Distribuição 01/11/2017	No dia 28/11/2016, as rés fizeram acordo com o Ministério Público para realizar o reassentamento das comunidades destruídas, garantindo a participação das vítimas, conforme processo nº 0400.15.004335-6. Porém, quase 02 anos após os eventos, as obras não foram iniciadas, em virtude da negligencia das empresas e da Fundação Renova. Por isso, o Ministério Público ajuizou cumprimento de sentença para impor prazos e sanções às empresas caso não cumpram com a obrigação de fazer os reassentamentos
20	Ação Civil Pública nº 0400.18.003956-4 (em litisconsórcio ativo com o Município de Mariana) Distribuição 03/08/2018	Prestação de serviços regulares de saúde e assistência social às vítimas do desastre, aperfeiçoamento do plano de atendimento integral e interrupção da prestação irregular (sem vínculo formal com o Município de Mariana). A ação resultou em acordo homologado no dia 25.04.2019 entre o MPMG, Município de Mariana e as empresas Samarco, Vale e BHP Billiton,

		garantindo R\$ 11,4 milhões por ano, provenientes de recursos das mineradoras, para investimentos nos setores de Saúde e Assistência Social do Município. A duração do plano de repasses é de até 3 anos após a conclusão dos reassentamentos, podendo ser prorrogado, caso seja necessário e mediante avaliação das partes.
21	Ação Civil Pública nº 0400.18.005192-4 Distribuição 26/10/2018	Indenização prévia e justa decorrente do Dique S4. Fundamento: Inquérito Civil 0400.17.000172-3
22	Ação Civil Pública nº 0400.18.005230-2 Distribuição 31/10/2018	Ação civil para cobrar prejuízos não solucionados, danos subsequentes ao desastre e diretrizes sem acordo. Perda do tempo útil e dano ao projeto de vida. Fundamento: Inquérito Civil 0400.15.000342-6.
23	Cumprimento de Sentença nº 0400.19.500281-5 Distribuição 11/10/2019	Cumprimento de Sentença para cobrar o cumprimento da diretriz de reassentamento homologada em 06/02/2018 que garante o atendimento de novos núcleos no reassentamento. Fundamento: Inquérito Civil 0400.19.000218-0.