

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**PAOLO DE SOUZA SILVA**

**O DESASTRE NO RIO DOCE SOB AS ÓTICAS DA GOVERNANÇA E DAS  
CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL MUNICIPAL: OS CASOS DE LINHARES-  
ES E COLATINA-ES**

**VITÓRIA**

**2023**

PAOLO DE SOUZA SILVA

**O DESASTRE NO RIO DOCE SOB AS ÓTICAS DA GOVERNANÇA E DAS  
CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL MUNICIPAL: OS CASOS DE LINHARES-  
ES E COLATINA-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana A. Martins de Souza

VITÓRIA

2023

## FICHA CATALOGRÁFICA

**PAOLO DE SOUZA SILVA**

**O DESASTRE NO RIO DOCE SOB AS ÓTICAS DA GOVERNANÇA E DAS  
CAPACIDADES ESTATAIS NO NÍVEL MUNICIPAL: OS CASOS DE  
LINHARES-ES E COLATINA-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 23/06/2023

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana A. Martins de Souza  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Euzeneia Carlos  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Examinadora Interna

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Maira Rodrigues  
Fundação Escola de Sociologia e Política de  
São Paulo  
Examinadora Externa



Secretaria Integrada de Programas de Pós-Graduação  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

Paolo de Souza Silva

***O desastre no Rio Doce sob a ótica da governança e das capacidades estatais no nível municipal: os casos de Linhares e Colatina***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais, da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em 23 de junho de 2023.

Comissão Examinadora:

**Profª Drª Luciana Andressa Martins de Souza (UFES)**  
Orientadora e Presidente da Sessão

**Profª Drª Euzeneia Carlos (UFES)**  
Examinadora Interna

**Profª Drª Maira Rodrigues (CEBRAP)**  
Examinadora Externa





## Folha de Aprovação - Paolo de Souza Silva

Data e Hora de Criação: 23/05/2023 às 15:18:24

Documentos que originaram esse envelope:

- Folha de Aprovação.pdf (Arquivo PDF) - 1 página(s)



### Hashs únicas referente à esse envelope de documentos

[SHA256]: dc917419ce66ae7156d538fee5847f4f853d95ea7c5a5bc6308b660fd5dc8a52

[SHA512]: 42e20281aa44cf2cade1fe4e35b36123ab89acf165e63e957ae7ad7ede609174c8a493cfa23fa2667d9d48d97370656b779d2dd3fb191313849b072e25f756be

### Lista de assinaturas solicitadas e associadas à esse envelope



#### ASSINADO - Luciana Andressa Martins de Souza (luciana.a.souza@ufes.br)

Data/Hora: 23/06/2023 - 13:50:49, IP: 187.36.171.176, Geolocalização: [-20.289945, -40.311193]

[SHA256]: f36824ffa1d0a505794653eb457e492b2465f3f48a376976e58bf62e694a6f6



#### ASSINADO - Euzeneia Carlos (euzeneiacarlos@gmail.com)

Data/Hora: 27/06/2023 - 09:11:00, IP: 177.157.151.91, Geolocalização: [-20.291750, -40.298641]

[SHA256]: 033a1b6e073554fef8bc9528325e7a5603faffc17fb21f9bda7a08bf5a9101e3



#### ASSINADO - Maira Rodrigues (mairarodrigues@hotmail.com)

Data/Hora: 28/06/2023 - 15:48:41, IP: 177.140.191.245, Geolocalização: [-23.550058, -46.646160]

[SHA256]: 3a41c97fd095c48e324976b0b59b1596c915bc1805f09d8c68a9e08fcb725e0

### Histórico de eventos registrados neste envelope

28/06/2023 15:48:41 - Envelope finalizado por mairarodrigues@hotmail.com, IP 177.140.191.245

28/06/2023 15:48:41 - Assinatura realizada por mairarodrigues@hotmail.com, IP 177.140.191.245

28/06/2023 15:48:31 - Envelope visualizado por mairarodrigues@hotmail.com, IP 177.140.191.245

27/06/2023 09:11:00 - Assinatura realizada por euzeneiacarlos@gmail.com, IP 177.157.151.91

27/06/2023 09:10:50 - Envelope visualizado por euzeneiacarlos@gmail.com, IP 177.157.151.91

23/06/2023 13:50:49 - Assinatura realizada por luciana.a.souza@ufes.br, IP 187.36.171.176

23/06/2023 13:50:40 - Envelope visualizado por luciana.a.souza@ufes.br, IP 187.36.171.176

23/06/2023 09:31:26 - Envelope registrado na Blockchain por notificacao@astenassinatura.com.br

23/06/2023 09:31:25 - Envelope encaminhado para assinaturas por notificacao@astenassinatura.com.br

23/05/2023 15:18:25 - Envelope criado por victor.prado@ufes.br, IP 200.137.65.100

## AGRADECIMENTOS

O trabalho científico é uma produção coletiva. Desde as teorias que utilizamos para apreender como aplicar os métodos, somos habituados a evoluir a partir da colaboração. Cursar o mestrado também não foi tarefa fácil, exigiu um bom tempo de dedicação, estudo e aprofundamento. Neste trajeto, não conseguiria chegar ao final sem a ajuda de muitas pessoas que me apoiaram e me incentivaram na realização deste sonho.

O primeiro agradecimento é para a minha orientadora, Prof. Dra. Luciana Martins, que, desde o primeiro semestre da graduação, acreditou nas possibilidades de meu trabalho e me convidou para iniciar as pesquisas sobre capacidades estatais e políticas ambientais, relacionadas ao desastre no Rio Doce. Meu sincero agradecimento por acreditar no futuro, pela infindável paciência na leitura dos rascunhos, pelas diversas correções, por toda atenção aos detalhes: desde a montagem da estrutura do trabalho até aos *insights* e possibilidades de novas interpretações. Mas, sobretudo, agradeço à professora pelo caráter humano e altruísta ao lidar com as mais diversas situações que enfrentamos durante a produção deste trabalho. Foram anos de amadurecimento profissional e aprendizado duro e, muito disso, foi acompanhado e motivado por ela.

Agradeço à CAPES, ao CNPQ e à ANA (Agência Nacional das Águas) pela concessão da bolsa de estudos, através do projeto nº 88881.118026/2016-01, que possibilitou minha permanência na região metropolitana do Estado desde o início do curso.

Agradeço às professoras da Rede Com Rio com Mar, pelas portas abertas desde o início, pela atenção e pelo apoio. Agradeço à Euzeneia Carlos, à Maíra Rodrigues, ao José Leon Swacko, ao Adrian Lavalle, à Lizandra Serafim e ao André Leiner, pela oportunidade que me foi dada ao trocar experiências.

Agradeço à Natallia que, com muito amor, carinho e atenção, me motivou centenas de vezes a seguir pelo curso e pela vida. Obrigado pela oportunidade de caminharmos juntos, de estar com você e pela paciência de sempre ouvir os longos papos sobre este trabalho.

Entrar no Mestrado de Ciências Sociais, enquanto estudante negro, foi um grande presente e, antes mesmo da seleção, era possível notar que seria especial. Assim, quero agradecer às amigas que montaram um grupo de estudos de pessoas negras, objetivando a aplicação destas no processo de seleção do Mestrado em Ciências Sociais da UFES, no final de 2019. Apesar de ter comparecido poucas vezes aos encontros, o convite em participar, e a própria existência do grupo, me motivou a estudar e a acreditar que era possível.

Agradeço, em especial, à Evellyn Santana, ao João Victor Santos, à Larissa Evellyn e à Rosimery Loyola, pelo apoio durante toda a pesquisa. Foi um presente fazer parte de uma turma majoritariamente negra.

A turma, que entrou no ano de 2020, também teve de lidar com a pandemia do COVID-19. Tivemos, em média, três semanas de aulas presenciais. Chegamos ao ponto de pensar que, talvez, não iríamos sobreviver para poder finalizar o curso. Neste tempo, perdemos entes queridos e amigos incríveis. O isolamento social, o distanciamento, o medo ao redor e a morte cercana nos levou a resistir; me mostrou como podemos nos apoiar nos períodos mais difíceis. O grupo da turma, no WhatsApp, foi crucial para acreditar que poderíamos finalizar, agradeço a todos vocês por todo o apoio e pela motivação.

Agradeço à minha família que, desde sempre, me incentivou aos estudos e pelo apoio incondicional que tive, principalmente: da minha mãe, Diana; dos meus tios, Manoel, Lia Rosalvo e Ivanilda; e de meu pai, Ivanilson. Amo todos vocês!

## RESUMO

O Estudo analisa a construção de capacidades estatais e o legado da governança ambiental em dois municípios atingidos pelos desdobramentos do rompimento das barragens de Fundão e Santarém, pertencentes à mineradora Samarco e localizadas no distrito de Bento Rodrigues, município de Mariana, Mina Gerais, impactando o meio ambiente e as condições de vida da população em grande parte da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Empiricamente, comparamos padrões de institucionalização e construção de capacidades administrativas e políticas relacionadas à produção de políticas públicas ambientais nos municípios capixabas de Colatina e Linhares. O estudo articula os conceitos da ciência política, especialmente, da área de políticas públicas, como capacidades estatais e governança para apresentar o arranjo institucional das políticas de meio ambiente, bem como analisar as capacidades técnicas e político relacionais através de dezesseis categorias formuladas a partir das especificidades dos casos estudados. Dessa forma, buscamos contribuir na consolidação e articulação do diálogo entre as literaturas por meio de revisão dos conceitos e suas aplicabilidades. Os resultados demonstraram diferenças nos padrões de resposta e de institucionalização, bem como variações nos níveis de articulação entre atores do arranjo institucional, estruturas e recursos disponíveis.

Palavras-chave: Política Pública Ambiental. Capacidades Estatais. Governança Ambiental. Rio Doce. Desastres Ambientais.

## ABSTRACT

This study analyzes the construction of state capacities and the legacy of environmental governance in two municipalities affected by the aftermath of the rupture of the Fundão and Santarém dams, belonging to the mining company Samarco and located in the district of Bento Rodrigues, municipality of Mariana, Minas Gerais, impacting the environment and living conditions of the population in a large part of the Rio Doce Basin. Empirically, we compare patterns of institutionalization and construction of administrative and political capacities related to the production of environmental public policies, in the Espírito Santo municipalities of Colatina and Linhares. The study articulates the concepts of political science, especially those in the area of public policies, such as state capabilities and governance to present the institutional arrangement of environmental policies, as well as to analyze the technical and political relational capabilities through sixteen categories formulated from the specificities of the cases studied. In this way, we seek to contribute to the consolidation and articulation of the dialogue between the literatures through a review of the concepts and their applicability. The results showed differences in the patterns of response and institutionalization, as well as differences in the levels of articulation between actors in the institutional arrangement, structures and available resources.

**Keywords:** Environmental Public Policy. State Capabilities. Environmental Governance. Rio Doce. Environmental disasters.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Composição das bancadas legislativas Colatina 2000-2016 .....	55
Gráfico 2	Proporção dos gastos totais e do meio ambiente em Colatina 2014-2020 .....	62
Gráfico 3	Gastos Ambientais Colatina Antes e Depois do Desastre.....	63
Gráfico 4	Composição das bancadas legislativas Linhares 2004 a 2016.....	64
Gráfico 5	Proporção dos gastos totais e do meio ambiente em Linhares\ES 2014-2020.....	71
Gráfico 6	Gastos Ambientais Linhares Antes e Depois do Desastre .....	72
Gráfico 7	Orçamento total do município. Linhares e Colatina 2015 a 2020. ....	86
Gráfico 8	Orçamento Meio Ambiente Colatina e Linhares 2015 aa 2020 (milhões de R\$)....	86
Gráfico 9	Proporção dos Gastos Ambientais e Total do Orçamento Municipal. Linhares e Colatina 2015 a 2020.....	87

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1	
<b>1. TEORIAS PARA ANÁLISE: GOVERNANÇA, CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS.....</b>	<b>20</b>
1.1 GOVERNANÇA.....	22
1.2 CAPACIDADES DO ESTADO.....	27
1.3 POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL.....	33
<b>2. CONTEXTO E MODELO DE REPARAÇÃO AO DESASTRE DO RIO DOCE.....</b>	<b>38</b>
2.1 MODELO DE REPARAÇÃO.....	40
2.2 A FUNDAÇÃO RENOVA.....	43
2.3 A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS.....	45
2.4 ARRANJOS DE POLÍTICA AMBIENTAL NA BACIA DO RIO DOCE.....	47
<b>3. GOVERNANÇA AMBIENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS EM COLATINA/ E LINHARES/ES ANTES E APÓS O DESASTRE DO RIO DOCE.....</b>	<b>52</b>
3.1 CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS E CAPACIDADES TÉCNICO - ADMINISTRATIVA DE COLATINA.....	54
3.2 CAPACIDADE POLÍTICO RELACIONAL.....	72
<b>3.2.1 Articulações multinível e participação.....</b>	<b>74</b>
<b>3.2.2 Atuação da fundação Renova nos municípios.....</b>	<b>76</b>
<b>3.2.3 Baixa efetividade gerando protestos.....</b>	<b>79</b>
3.3 COMPARANDO RESULTADOS.....	80
<b>4. CONCLUSÕES.....</b>	<b>84</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>87</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

Quando se mora ou visita a região do quadrilátero ferrífero, na zona da mata mineira, próximo ao sul do Estado de Minas Gerais, uma das coisas que mais nos marca é a grandiosidade das minas de ferro, grandes cortes na superfície da terra, morros inteiros recortados em uma simetria infinita de ângulos retos construídos pela precisão das máquinas e da engenharia. Se boa parte deste minério é exportado como *commoditie* ao mercado internacional, outra parte fica no território, adormecido em grandes reservatórios, tido como refugio sem utilização industrial. Um dos grandes medos de quem habita regiões deste tipo é o rompimento de barragem de rejeitos de mineração, dado ao seu longo histórico de destruição em larga escala.

Quando a barragem de Fundão se rompeu, no distrito de Bento Rodrigues, município de Mariana, no dia 05 de novembro de 2015, sabíamos que estávamos diante de uma tragédia anunciada e que, com certeza, marcaria a história ambiental do Brasil. De fato, naquele momento, o episódio ficou conhecido como o maior desastre/crime ambiental do país, ceifando a vida de 19 pessoas, despejando 55 milhões de metros cúbicos de rejeito nos rios do Carmo e Gualaxo e atingindo grande parte da Bacia do Rio Doce, uma das maiores e mais representativas do Brasil. As empresas responsáveis pela gestão da barragem (SAMARCO, BHP BILLITON e VALE) foram acusadas pelo MPF por diversos crimes, como inundação, lesão corporal, homicídio e desabamentos (SOUZA *et al.*, 2022a). Porém, até o momento, não foram responsabilizadas criminalmente, uma vez que o modelo de reparação e indenização ao desastre não considerou esta questão.

Este trabalho<sup>1</sup> intenciona contribuir nas análises sobre como as capacidades locais foram condicionadas ou modificadas em razão do modelo de governança escolhido para reparação, indenização e mitigação ao desastre. O trabalho se esforça para trazer ao desenho de pesquisa uma abordagem comparativa, uma vez que escolhemos dois municípios bem próximos à foz do Rio Doce, no Estado do Espírito Santo, mas, para além disso, ao aprofundar os estudos sobre capacidades estatais, nos deparamos com a sua intrínseca relação com a governança, uma vez

---

<sup>1</sup> O trabalho integrou a produção científica da Rede Com Rio Com Mar, uma rede interinstitucional de mais de 20 pesquisadores na área de ciências humanas que trabalhou nos projetos sobre o desastre socioambiental, ocorrido no Rio Doce. Os recursos do Edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPq-ANA nº 6/2016, financiou o Projeto nº 88881.118026/2016-01, que promoveu um enfoque analítico-científico sobre a questão, bem como implementou uma tecnologia social de governança participativa local.

que segundo Lavallo e outros (2018, p. 27) a compreensão da gênese das capacidades estatais pode ser beneficiada pela compreensão das interações entre atores estatais e não estatais. Portanto, para nós, é útil a diferenciação entre capacidade técnico administrativas e político relacionais, sendo lícito, para nós, realizar a seguinte pergunta: quais atores e instituições e por meio de que instrumentos, governam a política ambiental de dois municípios capixabas (Linhares e Colatina) atingidos pelo rompimento da barragem do Rio Doce (SOUZA et al., 2022a)?

Este estudo teve entre os seus objetivos analisar as capacidades por duas dimensões (PIRES E GOMIDE, 2014; 2016): a) técnico – administrativa, que envolvem a formação de organogramas, distribuição de funções na implementação de políticas públicas, a existência de quadros administrativos profissionalizados e a existência de recursos financeiros adequados para a consecução dos objetivos; b) político – relacional, que abrangem as formas de inclusão de atores estatais e não estatais nas esferas e gestão das políticas públicas, bem como a interação com atores do sistema político eleitoral. A primeira dimensão diz respeito à eficácia e eficiência; a segunda se relaciona com a legitimidade e a caracterização do tipo de grupo ou coalizão que determina ou que se sobressai na implementação das políticas públicas.

Empiricamente, comparam-se os padrões de institucionalização e de construção de capacidades administrativas e político relacionais à produção de políticas públicas ambientais nos municípios capixabas de Colatina e Linhares, atingidos pelos desdobramentos do rompimento da Barragem do Fundão e Santarém. O estudo articula os conceitos da ciência política, especialmente, da área de políticas públicas, como capacidades estatais e governança, no setor ambiental, através da comparação dos dados levantados sobre participação, articulação, instrumentos e recursos disponíveis. Dessa forma, buscamos contribuir na consolidação e articulação do diálogo entre as literaturas de capacidades estatais e governança por meio de revisão dos conceitos e suas aplicabilidades.

Compreende-se que não apenas os aparatos e as estruturas estatais têm sido responsáveis pela construção de políticas públicas, cada vez mais movimentos sociais estão obtendo sucesso em sua produção. No caso do Rio Doce, Carlos (2022) demonstrou como a baixa efetividade na reparação aos danos causados pelo desastre ocasionou o aumento dos protestos na Bacia do Rio Doce, pressionando por uma mudança no modelo de governança da reparação. Da mesma

forma, não apenas os movimentos sociais e o Estado têm participado de arranjos institucionais de políticas ambientais, mas também atores do mercado estão alcançando espaço.

A criação de uma fundação privada<sup>2</sup> e a participação das empresas infratoras na gestão da execução dos programas de reparação ao desastre indicam a presença e atuação do mercado no arranjo de políticas públicas. De fato, o modelo de governança proposto pelos acordos de reparação indicou a necessidade de uma forma mais rápida e célere ao processo e, por isso, foi decidido não utilizar as estruturas estatais historicamente construídas.

Pôde-se observar que grande parte dos recursos para reparação não passou pelos entes da administração pública local e, de maneira análoga, não houve participação das comunidades na construção dos modelos de governança. A gênese dos acordos foi ancorada no mercado, baseada em princípios corporativistas e com uma fundação privada executando ações que historicamente foram exercidas pelo Estado, mas, mesmo assim, algumas medidas foram propostas pelos governos locais no sentido de aprimorar os sistemas de gestão ambiental, seja pela criação de novos programas de políticas públicas, reformas em legislações pré-existentes ou novas fontes de recursos.

Neste sentido, analisar a produção de capacidades estatais, pôde ser útil para realçar os modelos de governança existentes na reparação do desastre e para demonstrar que existem diferenças nos padrões de resposta, bem como desigualdades no acesso aos recursos, ao passo que, como dito, estruturas historicamente construídas com participação popular deixaram de ser utilizadas em prol da utilização de um aparato corporativista, mas que não conseguiu dar efetividade às suas ações.

No caso específico do Rio Doce, observa-se que, apesar da responsabilidade do Estado no incentivo, na regulação e fiscalização dos parâmetros da atividade mineradora, quando ocorreu o rompimento da barragem, aconteceu uma grande articulação para que o ente responsável pela gestão dos recursos na reparação dos danos não fosse o Estado em si, mas sim uma nova organização criada a partir dos moldes propostos pela própria empresa causadora do dano ambiental.

---

<sup>2</sup> Como foi o caso da Fundação Renova, entidade criada para dar conta da reparação ao desastre, como será abordado mais adiante neste estudo.

Observam-se capacidades relacionais (PIRES e GOMIDE, 2014; 2021) uma vez que, a inclusão de novos atores aumentam o estoque de informações e conhecimento dentro dos arranjos e, conseqüentemente, a inovação. Políticas com mais consensos são mais fáceis de serem aprovadas e implementadas. Os dados recolhidos durante a pesquisa foram analisados através da articulação com setores estatais em diferentes níveis de governo, como se articulam e se apresentam as estruturas de participação historicamente construídas, como é o caso dos conselhos municipais de meio ambiente. Também buscou-se entender como a Fundação Renova atuou no território desses municípios, no setor de meio ambiente, assumindo funções e executando programas e atividades que geralmente são exercidas pelo setor de políticas públicas ambientais nos municípios.

Quanto às capacidades técnico-administrativas (PIRES; GOMIDE, 2014; 2021), observamos as características da burocracia, como por exemplo, se a secretaria é exclusiva para o setor ou se está em conjunto com outras, o tamanho da equipe alocada, a especialização dos gestores, bem como a sua capacidade orçamentária, os programas prioritários e se existem receitas vinculadas ao setor ambiental. Já sobre as capacidades político-relacionais analisamos indicadores, como os atores estatais envolvidos, o nível de governo mais acessado, a relação com o Legislativo e a Fundação Renova, a participação de atores não estatais através da existência de setores e tipo de composição dos conselhos de meio ambiente.

A institucionalização e a capacidade estatal foram observadas por meio da comparação entre os diferentes instrumentos constituintes dos arranjos institucionais para a implementação de políticas públicas. Estes últimos, entendidos como as regras específicas estabelecidas pelos agentes para si nas relações políticas ou como o “conjunto de regras e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 22).

Para entender como funciona a atual dinâmica da gestão ambiental no país, é preciso discutir a influência do federalismo no compartilhamento das responsabilidades entre os entes da administração pública. Conforme dispõe a Constituição Federal de 1998, artigo 23, incisos VI a VII, a preservação ambiental e o combate à poluição estão listados dentre as competências compartilhadas igualmente entre os três entes federados (2023, p. 34). Porém, a regulamentação das formas de cooperação entre a União, os Estados e os municípios, previstas neste capítulo

constitucional, somente ocorreu em 2011, através da Lei Complementar nº140, de 08 de dezembro de 2011 (LEME, 2016), ou seja, apenas quatro anos antes do rompimento da Barragem de Fundão.

A descentralização no federalismo é apontada por Leme (2016) como chave para a garantia da eficiência da gestão ambiental compartilhada. É imprescindível que esta descentralização venha acompanhada de uma estruturação do arranjo institucional em outros níveis para além do federal. Na esfera municipal, estudos apontam a influência de certa cultura patrimonialista que tende a confundir os interesses públicos e privados apontando para possibilidades de corrupção (LEME, 2016). Sendo assim, o estudo da eficiência da gestão ambiental local e a busca para entender sua dinâmica de funcionamento é vital para avaliar as estruturas do Estado. Além disso, é no município que se encontram os maiores problemas para institucionalização do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente (LEME, 2016, p. 6-8).

Dito isso, cabe agora tratar da metodologia que norteou a execução deste trabalho, que se organizou em diferentes estratégias (*mixed methods*), quais sejam: I) Levantamento da bibliografia básica sobre capacidades estatais, governança, políticas públicas, política ambiental e sobre os danos ambientais na bacia do Rio Doce; II) Mapeamento e descrição dos contextos sócio políticos, com pesquisa na literatura especializada e levantamento de dados do IBGE<sup>3</sup>; III) levantamento dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, por meio do mapeamento dos instrumentos legais (Leis Ambientais), das organizações e dos atores; IV) Levantamento da capacidade que esses arranjos geram em termos de recursos humanos e financeiros, programas de ação e de que forma atores interagem entre si denotando sentidos de hierarquia e concentração de poder.

O trabalho de levantamento da bibliografia ocorreu por meio de pesquisas em plataforma acadêmicas, como o Scielo e o Google Scholar,<sup>4</sup> em que foram pesquisadas as seguintes palavras-chave: capacidades estatais, governança, capacidade ambiental, governança ambiental, políticas públicas, política ambiental, Rio Doce e danos ambientais. Entre os artigos e estudos levantados, foram selecionados aqueles que mais possuíam relação com o tema desta

---

<sup>3</sup> Através do portal cidades foram colhidos dados a partir da Pesquisa de Municípios Brasileiros, a MUNIC. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/> >

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://scholar.google.com.br/> > e : < <https://www.scielo.cl/scielo.php?lng=es> >

dissertação. A partir desse universo, foram escolhidos os textos utilizados para construção dos modelos teóricos e analíticos, que se encontram listados nas referências bibliográficas ao final deste texto.

A descrição dos contextos sócio-políticos e econômicos foi baseada através de dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio dos Panoramas Municipais<sup>5</sup> e pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), para o ano de 2020. Essa etapa do estudo também utilizou informações de pesquisas que descrevem a formação histórica, social e econômica dos municípios pesquisados.

Para o levantamento de dados político-eleitorais, foram utilizados os pressupostos metodológicos apresentados por Márcia Dias (2002) e corroborados nos estudos de Souza (2021a e 2021b), que abordam o caso do Orçamento Participativo e destacam a importância de olhar as relações do Executivo com o Legislativo para a formação de forças de coalizões eleitorais. As autoras argumentam que em sistemas presidencialistas, é comum que o mesmo partido que ganha o direito de governar o Executivo não constitua maioria no Legislativo, o que abre margem para que vereadores, no caso dos municípios, intervenham nos processos decisórios do Poder Executivo. O Legislativo, por sua vez, detém o poder de barganha, e, quando tem a maioria de votos, pode impor emendas e vetos aos projetos do Executivo. É sobre essa ótica que se vislumbra a importância da composição partidária do Executivo e do Legislativo de cada cidade, a fim de entender mais a fundo qual o modelo político regional. Os dados foram levantados<sup>6</sup> no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral<sup>7</sup>, que mantém um repositório completo com informações detalhadas como, candidatos, cidades, estados, união e até mesmo por seção eleitoral, de todas as eleições após 1988.

A literatura envolvendo capacidades estatais sublinha a importância da análise sobre a qualidade dos recursos financeiros disponíveis para investimento nas diferentes esferas do Estado (SOUZA, 2018). Para o caso específico dos municípios atingidos, atentou-se para os dados de “Despesas Pagas” e os “Planos e Programas”, desenvolvidos entre 2015 e 2020. Essas

---

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama> >. Acessado em 20 de fevereiro de 2022.

<sup>6</sup> Os dados políticos eleitorais de Colatina e Linhares foram colhidos em grande parte pela pesquisadora Monnique Cardoso, integrante da Rede Com Rio Com Mar, até o ano de 2019.

<sup>7</sup> Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/admin-tse/links-por-tema/eleicoes/repositorio-de-dados> > acessado em dezembro de 2021.

informações são disponibilizadas pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Fazenda e da Secretaria do Tesouro Nacional, encarregada por disponibilizar informações contábeis, financeiras e estatísticas dos estados e dos municípios brasileiros, através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI)<sup>8</sup>. Informações adicionais, detalhando a aplicação dos recursos, foram levantadas nos Portais da Transparência dos municípios analisados<sup>9</sup>.

Os dados sobre ambiente institucional, arranjo institucional e capacidades foram obtidos através das legislações municipais, adquiridos nos portais de ambos os municípios, denominado Legislação Compilada<sup>10</sup>, ao qual é possível consultar toda a legislação, os decretos, as portarias e os demais instrumentos que regulam a atividade estatal na municipalidade. Foram realizadas pesquisas nesses portais, utilizando as palavras-chave “meio ambiente” e “Rio Doce”, a partir delas foram selecionados os instrumentos mais representativos em termos estruturais sobre o funcionamento da política ambiental, tais como: sistemas municipais, códigos, leis de criação de fundos, conselhos e parcerias firmadas pelo Executivo e Legislativo.

Ao todo, foram levantados vinte e dois instrumentos, sendo nove em Colatina (cinco antes e quatro depois) e treze em Linhares (cinco antes e oito depois do desastre). Os documentos foram analisados de acordo com a sua relação com as políticas ambientais estruturantes e as que se relacionam diretamente com os efeitos e danos causados pelo desastre. Dos instrumentos relativos à estrutura do sistema municipal de meio ambiente, foram analisadas as competências, o modelo da governança, ou seja, quais os atores que compõem o arranjo institucional da política ambiental, qual a função e importância desses atores dentro do arranjo, bem como analisou-se mudanças institucionais, a presença de regulação de instâncias participativas e de gestão de recursos, como fundos municipais de meio ambiente e sua forma de gestão.

Por outro lado, os instrumentos relativos às atividades diretamente relacionadas com o desastre foram observados por meio dos objetivos, do modelo de gestão e dos atores que participaram do processo de produção e implementação da política.

---

<sup>8</sup> Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> > , acessado entre dezembro de 2020.

<sup>9</sup> Disponível em : < <https://colatina-es.portaltp.com.br/>> e < <https://linhares-es.portaltp.com.br/> > acessados entre agosto de 2017 e dezembro de 2019.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/es/linhares>> e <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/es/colatina>> acessado entre agosto de 2017 e dezembro de 2021.

Esses dados foram analisados por meio das entrevistas<sup>11</sup> realizadas com gestores do setor de meio ambiente em ambos os municípios, no ano de 2020. O objetivo da entrevista foi coletar informações sobre o papel dos gestores e dos conselheiros no processo de implementação da política municipal de meio ambiente, ao longo do tempo, e examinar as suas possíveis transformações em virtude do desastre da mineradora Samarco no Rio Doce. O questionário foi composto por cinco blocos, levantando dados sobre a trajetória profissional, as redes de relações entre atores e instituições de diferentes níveis de governo, a formulação, a implementação e a performance de políticas ambientais e os impactos do desastre.

A estrutura do texto, além dessa introdução e das considerações finais, é composto por mais três capítulos. O primeiro, aborda as ferramentas analíticas e os conceitos teóricos importantes para a construção da pesquisa: as teorias de capacidades do Estado, a teoria de governança e uma breve contextualização sobre as políticas ambientais no Brasil. Apreende-se que a utilização destes conceitos é útil à pesquisa, pois, a partir das capacidades estatais, é possível identificar o que fazem as instituições públicas e como elas fazem, avaliando sua capacidade de ação, seja na forma de produção de políticas, regras e normas, seja na aplicação e na disponibilidade de recursos adequados às necessidades do setor ambiental. Já a teoria de governança, é apresentada pela possibilidade de avaliar quem faz a política, ou seja, quais atores fazem parte dos arranjos institucionais e qual sua influência sobre as políticas, uma vez que políticas públicas são construídas a partir da conexão entre diversos atores, dentro de ambientes institucionais e atravessando as fronteiras entre organizações.

O segundo capítulo, trata do contexto do desastre no Rio Doce e o modelo de reparação escolhido para lidar com os danos ambientais decorrentes do derramamento de lama sob o leito do Rio Doce, abordando os antecedentes do rompimento, relacionando a atividade de mineração às problemáticas sobre a captura de políticas públicas por parte de interesses do mercado, bem como refletindo sobre como o modelo de reparação privilegiou o poder das

---

<sup>11</sup> Foram realizadas duas entrevistas com gestores da pasta de meio ambiente nos municípios de Colatina e Linhares, no mês de dezembro de 2020, com duração média de uma hora. A construção do questionário ocorreu no contexto da pesquisa Com Rio com Mar, a partir de reuniões sistemáticas em pelo menos dois momentos, em um primeiro, sob a orientação da Prof. Dra. Euzeneia Carlos, focando em categorias de articulação entre atores de movimentos sociais, no segundo momento, sob a orientação da Prof. Dra. Luciana A. Martins de Souza, focando em categoria de relação entre atores da sociedade civil e do Estado.

empresas infratoras no arranjo institucional, deixando de lado demandas de atores atingidos. O capítulo ainda traz detalhes sobre a operação dos acordos de reparação através do Termo de Transição e Ajustamento de Conduta (TTAC), sua reformulação através do TAC-GOV, que tentou dar conta da incorporação de demandas dos atingidos e de sua participação no sistema de reparação. Outro ponto tratado é a questão dos municípios, como eles foram atingidos enquanto entes executores de políticas ambientais; a atuação da Fundação Renova em seu território e quais os arranjos de políticas pré-existentes na região que poderiam ser acionados, ou se foram criadas inovações após o desastre.

O terceiro Capítulo, traz a análise dos dados levantados sobre governança e capacidades produzidas dos municípios de Colatina - ES e Linhares - ES, nos setores de políticas ambientais. Em um primeiro momento, é apresentado os dados sobre a caracterização e o ambiente político eleitoral dos municípios analisados, como forma de entender as diferentes disputas em torno do Executivo municipal e se o corte ideológico traçado pelos partidos políticos importa na construção de capacidades, bem como na maneira de aplicar os recursos financeiros ou incorporar à administração canais de participação social. Em seguida, são apresentados os instrumentos de políticas, programas e legislações, produzidos antes e após o desastre.

Posteriormente, identificamos e analisamos como as capacidades técnico-administrativas se apresentam em relação à estrutura dos órgãos de política ambiental, se é em exclusividade ou em conjunto com outro setor. Para isso, apresentamos as características sobre o corpo burocrático, tamanho das equipes, participação em cursos de capacitação e formação do gestor; os recursos disponíveis, proporção de receita orçamentárias totais e para o meio ambiente; e os instrumentos escolhidos, se tem fundo de meio ambiente em funcionamento, quais principais planos e programas e os instrumentos criados após o desastre para o setor de meio ambiente.

## 1. TEORIAS PARA ANÁLISE: GOVERNANÇA, CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS AMBIENTAIS

A visão do Estado brasileiro, segundo Abers e Keck (2013, p. 65), pode ser pensada por meio de um emaranhamento fragmentado, abrigando competências inconscientes, permeabilidade incompletas e instituições parcialmente conectadas, o que caminha em direção oposta à maioria das grandes teorias da Ciência Política. Historicamente, as teorias da Ciência Política oscilam entre uma visão da sociedade, ou do Estado no centro. Entre elas, podemos traçar os teóricos do pluralismo e do marxismo, que analisam o Estado como um ente sem personalidade única, atendendo aos interesses de determinadas forças sociais, ou por outro lado, análises weberianas trazem perspectivas de burocracias advindas da sociedade e que agem por si só.

O objetivo deste capítulo é trazer à luz as ferramentas analíticas e os conceitos teóricos importantes para a construção da pesquisa. Para tanto, foram selecionadas literaturas de governança e capacidade do Estado, além de políticas ambientais, uma vez que o foco da dissertação tem por base as políticas deste setor. Portanto, o capítulo é dividido em três seções: a primeira focada na apresentação dos conceitos de governança, seguida por uma breve conceituação dos pressupostos de capacidades estatais e, por fim, o debate sobre política ambiental.

O Estado é um ator dotado de lógica própria ao guiar as políticas e sua autonomia o dota de “um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas” (EVANS; RUESCHMEYER E SKOCPOL, 1985, apud SOUZA, 2006, p. 08). Apesar dos constrangimentos e atuação de outros atores, tais como grupos de interesses, coalizões eleitorais e movimentos sociais, o Estado ainda tem que contar com seu corpo burocrático, que permanece na instituição quando os outros grupos não estão lá. É a influência desse grupo, em específico, que pode ser primordial no entendimento das dinâmicas internas do Estado. Outros grupos para além dos burocratas têm mostrado efetividade na articulação e implementação de políticas públicas, como os movimentos sociais, que têm tido experiências de sucesso em encaixes institucionais de diversos setores de políticas públicas <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O livro de Gurza Lavalle e outros, de 2019, traz diversos exemplos dessas manifestações.

Pensar políticas públicas para o campo ambiental nos leva a pesquisar em um campo multidisciplinar, ainda mais quando se trata de mudanças ambientais tão profundas que são capazes de modificar diversos ecossistemas simultaneamente. Existe uma grande tradição nas Ciências Sociais ao olhar para a relação entre governança e políticas ambientais, Elinor Ostrom, por exemplo, elaborou a ideia de *social-ecological systems*, que são sistemas políticos compostos de subsistemas e múltiplos níveis, dentro dos quais estão diferentes formas de gestão de recursos naturais e envolvem variadas instituições humanas (MORAN e OSTROM, 2009).

Ostrom buscou entender que tipo de negociação é necessária, em um contexto democrático, para que as políticas ambientais sejam efetivas, não só do ponto de vista da performance institucional, mas, do reconhecimento de demandas das populações locais. A política acontece para além dos políticos eleitos, como senadores, partidos, ou grupos de pressão e protestos, na visão de Ostrom, que é, sobretudo, uma visão de “*governance, and we all engaged in governance in every part of our lives. (...) about promoting self-governance not producing policies to be implemented from the center*” (WALL, 2017, p. 52), indicando a possibilidade de se produzir análises com múltiplos centros de poder e em multiníveis.

Em um contexto neoliberal, onde existe uma clara tendência à desregulação do mercado, olhar para o Estado, em nível local, é útil para visualizar a influência das desregulações do Estado para favorecer o mercado nos níveis mais profundos da administração pública. Não apenas no *lobby* para com o governo nacional, ou nos processos de licenciamento, mas até mesmo nas diretrizes das políticas municipais pode-se vislumbrar este tensionamento nas formas de ação das instituições públicas<sup>13</sup>.

Foi, neste sentido, que Elinor Ostrom, em seu texto “*Beyond Market and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*”, publicado em 2010, aponta que existem formas alternativas para se desenvolver a economia de forma saudável, se distanciando das teorias ortodoxas da economia e trilhando por um caminho onde é possível pensar não apenas a

---

<sup>13</sup> Isso possui muito do pensamento advindo da economia, da racionalidade que aponta para a maximização do ganho individual, do corte de gastos, da matemática perfeita e que por vezes acaba desfavorecendo outros atores dentro do processo de construção das políticas; questões econômicas nem sempre levam em consideração princípios ecológicos, igualitários ou democráticos. Mas é interessante notar que até mesmo economistas apontam para o Estado resolver seus problemas, não há saída na questão econômica, que não a regulação do próprio mercado e o fortalecimento do Estado, por mais que este último seja refutado como esfera ideal para a resolução de problemas (WALL, 2017, p.53).

inserção de agentes econômicos, mas, também, de atores sociais na implementação de políticas e arranjos institucionais. O tipo de sistemas de governo, proposto por Ostrom (2010), é baseado em uma democracia participativa<sup>14</sup>, entendendo princípios republicanos como a base para a participação de todos os setores da sociedade.

## 1.1 GOVERNANÇA

O interesse desta dissertação sobre os conceitos de governança<sup>15</sup> ocorre, principalmente, por sua característica de considerar que políticas públicas são concebidas e implementadas não apenas por instituições e atores estatais, mas também pela inclusão de atores da sociedade civil, como movimentos sociais, redes de relações e atores do mercado. No caso do Rio Doce, sobre o desenho da governança de reparação, mitigação e indenização ao desastre, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) previu a criação de uma entidade privada, com fortes bases no mercado, para a implantação de políticas que historicamente foram de responsabilidade e executadas pelo Estado e, além disso, no processo de atualização do TTAC, foi demonstrado a importância e, ao mesmo tempo, a ausência de atores da sociedade civil, como os movimentos sociais formados pelos atingidos pelo desastre.

Para Marques (2013), as políticas públicas são construídas a partir da conexão entre diversos atores, dentro de ambientes institucionais e atravessando as fronteiras entre organizações. O termo é amplamente utilizado, tanto na América Latina quanto em países da Europa e Estados

---

<sup>14</sup> Seguindo o mesmo caminho Goodin (1992) aponta que a participação sempre esteve no centro da questão política para o setor ambiental. Desde a década de 1970, o movimento ambientalista vem lutando para a inclusão das comunidades locais nas decisões sobre a qualidade ambiental de seus territórios e, de fato, a visão ambientalista é historicamente amparada nos conceitos de democracia direta, incluindo o máximo de cidadãos possíveis no processo político e nas articulações eleitorais. Os partidos verdes ao redor do mundo, por exemplo, introduziram as ideias de não reeleição, ou de rotatividade entre os candidatos, como foram, pioneiramente, nas eleições para o parlamento alemão nas décadas de 1980. Este tipo de orientação produziu uma perspectiva altamente descentralizada para as políticas ambientais, com o objetivo de diversificar os arranjos de políticas e incorporar aspectos locais na aplicação dos recursos.

<sup>15</sup> Governança tem múltiplos sentidos, utilizações e métodos, como amplamente divulgado por Stoker, 1996 e Rhodes, 1997, podendo ser utilizado como estrutura (regras e instituições), processos (caminhos para produzir políticas) e mecanismo (forjar cooperação e reduzir custos de transação) ou como estratégia (MARQUES, 2013). O termo governança também foi introduzido na América Latina pelo Banco Mundial e pela OCDE na perspectiva de guiar as políticas dos países para os quais emprestavam recursos financeiros. Neste contexto, para a África, o Banco Mundial indicou que o continente não precisava apenas de menos governo, mas de um governo melhor, apesar destas agências serem associadas a diversas críticas e a erros estratégicos na promoção do desenvolvimento, elas introduziram a possibilidade de se avaliar a influência das estruturas de governo e suas capacidades, pensando em conceitos como construção institucional, construção de consensos, fiscalização, legitimidade e sustentabilidade.

Unidos, em que na América Latina, é apontado a conexão do termo com participação social, democracia, controle social e movimentos sociais. Durante o processo de redemocratização do Brasil, a governança se aproximou enquanto conceito dos debates sobre o poder local, descentralização, democratização e participação nos níveis locais, focando na criação de conselhos de participação, conferências nacionais e audiências públicas.

Governança, nesse contexto, é fortemente guiada pela participação social, conectada à questão de como as políticas públicas são criadas em cooperação intergovernamental e como os desenhos institucionais são modificados na tentativa de promover mais eficiência. Essa literatura utiliza os pressupostos do federalismo, mas não considera a influência dos partidos políticos e das reformas das políticas públicas, talvez porque movimentos sociais são vistos como autônomos, mas, na verdade, suas relações se dão com vários tipos de entidades e atores, privados ou públicos (MARQUES, 2013).

Nesta dissertação, utilizamos governança para medir a variedade das configurações dos arranjos institucionais e conseguir identificar fluxos de poder ou autoridade, não apenas em ambientes democráticos. Apesar de sua gênese estar associada a prescrições normativas, no sentido de boas práticas à gestão pública, seu uso não se restringe a este, podendo ser utilizado para análises focadas em dados empíricos. Segundo Marques (2013), a definição de governança é uma configuração de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando nos processos de produção de políticas. Existe uma diferença analítica entre sociedade e Estado, ou entre *politics* e *policies*, mas, governança, permite elaborar análises que levem em consideração as relações entre atores estatais e não estatais e não apenas estes, mas bem como suas redes de interação e estruturas de poder.

No caso brasileiro, destacam-se as particularidades do federalismo nacional, tal como a formação da configuração do poder local, uma vez que os municípios brasileiros, apesar de seu endividamento, têm acesso com certa facilidade aos recursos, seja através da taxaço e criação de impostos municipais, no caso de serviços e propriedade de imóveis e por meio de transferências vindas da União, como o caso do Fundo de Participação dos Municípios.

Outro fator importante do federalismo é a centralidade do chefe do poder executivo na promulgação e regulamentação das políticas elaboradas pelo poder executivo, o que pode ser

entendido como um controle do legislativo por parte do executivo, ou como uma combinação de poderes, uma vez que as maiorias legislativas também podem indicar profissionais para ocupar cargos estratégicos em instituições públicas como forma de garantir apoio à estabilidade política do governo, resultando em um executivo forte, mas altamente dependente das negociações com os partidos políticos (MARQUES, 2013).

Neste trabalho, por se tratar de investigação que privilegia o poder local, a operação da análise de governança focou em parte nas relações entre instituições do poder executivo, do poder legislativo e atores estatais de outras esferas de poder e atores extra estatais, como forma de entender a performance do setor ambiental das prefeituras de Colatina e Linhares.

Segundo Marques (2013, p. 37), dentre as correntes da ciência política, o neoinstitucionalismo histórico tem papel de destaque para as análises que envolvem o Estado, por sua ênfase no legado de políticas, sempre levando em conta seus atores, nível de insulamento, capacidades e relações de poder. Hall e Taylor (2003), destacam uma concepção de desenvolvimento histórico em que os resultados observados na área social dependem de uma trajetória percorrida, ao que chamam de *path dependence*. Os autores rejeitam a ideia de que toda força age da mesma forma em todo lugar, abrindo margem para outra concepção que diz “as forças sociais são modificadas pelas propriedades de cada contexto local.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 08).

Nesse sentido, Evans (1993) lança mão de um estudo histórico e comparativo para indicar as formas de organização pré-concebidas e a influência de fatores históricos para as dinâmicas de implantação e desenvolvimento de políticas construídas com outros setores que não o estatal, indicando uma reforma do Estado que beneficie a qualidade na produção de políticas, sua análise é guiada, sempre, pelo desejo de explicar o que fazem as instituições e o que garante sua continuação.

A utilização do conceito de governança possibilita analisar as diferentes formas de governar, principalmente como as fronteiras entre Estado, sociedade e mercado se tornaram permeáveis de diferentes maneiras, em um contexto onde os recursos disponíveis podem ser geridos de acordo com os consensos entre os atores que compõem determinado arranjo, produzindo diferentes capacidades na entrega de serviços ou na produção de políticas. Assim, para além de pensar em como se governa, ou o que se governa, a análise de governança pode trazer novas

questões, por exemplo: O que é governado? Quem governa? O que não é governando? Quem governa, quando o Estado não governa?

As redes de atores que atuam sobre o arranjo são compostas por diferentes forças políticas, quanto mais forte é o ator, mais provável que ele tenha mais influência sobre as regras para produção e implementação das políticas. Em alguns casos, é possível que atores de fora do Estado possam não apenas influenciar as políticas, mas até mesmo se apropriar de tarefas historicamente exercidas pelo Estado, ao que Rhodes (1996) chama de uma transição do governo para a governança, processo em que haveria uma crescente preocupação com a capacidade de entrega das políticas públicas (CAMPOS, 2016). Uma perspectiva sobre governança, apresentada por Pierre<sup>16</sup> (2020), ao tratar da articulação entre atores da sociedade e do Estado, destaca que ela pode levar até a questões sobre a capacidade de articulação do Estado com diferentes setores, ou, por outro lado, o interesse de grupos econômicos em se defender de regulações políticas, por exemplo.

Um dos fenômenos mais latentes do mundo político, nas últimas décadas, foi a erosão ou descentralização do poder público, uma vez que ele sofreu diversas formas de contestação, o que levou à desregulamentação de diversos setores da economia, dentre eles o da mineração, mas também propiciou a inserção de governos locais em articulações com entidades internacionais, em que, no caso particular dos municípios analisados nesta pesquisa, essa articulação é visível na conexão entre um dos municípios e um banco internacional, porém, a característica mais clara deste processo foi a dúvida se o Estado teria condições para manter suas capacidades frente às vontades da sociedade, manifestadas em diversas redes e instâncias políticas. A consolidação de pautas neoliberais, entre os anos de 1980 e 1990, fez com que o Estado passasse a ser visto não apenas como solução, mas também como causador de inúmeros

---

<sup>16</sup> Pierre (2000; 2020) analisa a operacionalização do conceito de governança por três óticas: hierarquia, mercados e redes, entendendo estrutura e processo como fatores de fortalecimento e coordenação das políticas e contribui para o campo ao introduzir as perspectivas de processos e entregas: a governança é uma perspectiva centrada no Estado com diversos usos. A função do Estado na governança pode variar a partir de fatores como padrões históricos de regulação, controle dos setores de política, o interesse institucional em manter o controle sobre determinado setor, além do grau de necessidade de autoridade política e legal, do nível de força das instituições da sociedade civil e suas redes de relações, redes são “uma constelação de atores que compartilham interesses definidos pelas funções, territorialidade ou política sob as quais interagem regularmente” (PIERRE, 2020, p. 02).

problemas, sendo esse um ponto chave para entender o modelo de governança aplicado na reparação do desastre.

Ao admitir que o Estado pode ser dotado de baixa capacidade resolutiva e que outros atores podem contribuir no processo de governança, acabou-se por colocar em dúvida as estruturas historicamente construídas com participação popular e levou à introdução, no arranjo de política, de atores com trajetória no mercado, mas com pouca experiência em mecanismos de participação, o que criou uma distorção em todo o processo de reparação.

A inserção das ideias de um Estado mínimo e a consolidação de reformas estruturais podem ter gerado efeitos negativos consideráveis para a capacidade de articulação política e institucional do Estado, colocando em xeque a legitimidade para soluções coletivas e introduzindo uma mercantilização e esvaziamento do Estado (PIERRE, 1995). Esse é o princípio da questão para entender as noções de governança como uma transformação no *modus operandi* e nos desafios que os Estados encontrarão na tarefa de inserir novos atores ao jogo político, de forma a se transformar em um Estado regulador ao invés de um Estado Produtor (CAMPOS, 2016). O que está em jogo são os instrumentos e as novas formas de troca entre Estado e sociedade como forma de garantir o “controle e apoio social” em um contexto de descentralização, onde o alinhamento dos interesses coletivos pode ser atingido em detrimento do uso do poder coercitivo (PIERRE, 2000, p. 02)<sup>17</sup>.

A questão posta é: como coordenar a relação entre esses agentes? A resposta é que cada uma das instituições que entra no arranjo da governança pode auxiliar na resolução de problemas, ao passo que trazem consigo forças e fraquezas. Segundo Pierre (2020), estruturas e hierarquias fazem parte da cultura do Estado e, normalmente, são aplicadas como estruturas verticalmente integradas que, ao invés de fazer a conexão entre setores públicos e privados, na verdade, atuam como ferramentas de distinção entre Estado e sociedade. Igualmente, dentro do próprio Estado, existe uma diferenciação imposta pela noção de hierarquia, na medida em que o governo central nunca abriu mão de sua autoridade sobre as instituições do poder local (PIERRE, 2020, p. 09),

---

<sup>17</sup>Se, por um lado, é possível entender que o Estado tem perdido espaço nas decisões políticas, por outro lado, pode-se observar a complementação de informações e capacidades, de forma a gerar uma dependência de instituições não estatais, criando padrões de interação entre público e privado. Esse processo não significa necessariamente perda de poder, mas pode demonstrar a possibilidade de adaptabilidade que os Estados têm em relação a mudanças de contexto. Isso pode ser útil para pensarmos até que ponto precisamos dos modelos tradicionais de estado liberal democrático (PIERRE, 2000, p. 07).

e mesmo que os novos arranjos de política indiquem a partir da globalização sistemas mais descentralizados, tais como observados nos avanços das democracias ocidentais, como França, Estados Unidos e países escandinavos, ainda assim é possível questionar de onde se originam e para onde se direcionam os fluxos de tomadas de decisões, seja dentro ou fora das instituições estatais.

Governança, como processo, tem sido tratada como a principal categoria analítica utilizada para operacionalizar as pesquisas de campo. Segundo Pierre (2020), a abordagem da governança se concentra mais em processos e resultados do que nos arranjos, uma vez que pode estar mais preocupada com o resultado do que com as instituições. Porém, arranjos são importantes para entender os papéis que o Estado e atores externos desempenham. Seja qual for a operacionalização, a governança como processo busca entender as políticas a partir do movimento, como os atores controlam as atividades e os resultados esperados, vendo o Estado como um coordenador e mediador de conflitos entre atores.

Por conta de sua produção multidisciplinar, a governança, por vezes, é tida como um conceito vazio, ou genérico demais, porém, alguns autores concordam que o seu uso pode ser bem aproveitado em um contexto de produção de políticas públicas que envolva múltiplos atores das esferas públicas e privadas. Esse cenário traz maior complexidade ao processo de políticas públicas, uma vez que ilumina os diversos níveis e as redes de relações que compõem o Estado. Neste estudo, a operação do conceito foi útil para avaliar a influência de cada ator dentro do processo de reparação do desastre, bem como entender como as políticas municipais performaram frente à necessidade de responder aos danos ambientais causados pelo desastre.

## 1.2 CAPACIDADES DO ESTADO

Já o conceito de capacidades do Estado tem uma longa tradição nas ciências sociais e diferentes modelos analíticos (CINGOLANI, 2013). Para os autores do livro *Movimentos Sociais, Institucionalização e Domínios de Agência* (LAVALLE et al., 2019, p. 57), a capacidade estatal é um componente analítico-descritivo para compreender as chances de acesso e o sucesso institucional das pautas dos movimentos sociais e das Organizações da Sociedade Civil (OSC) no interior do Estado, buscando entender qual é o papel das instituições estatais nas interações com a sociedade.

Utilizando o conceito de capacidade do Estado, as noções desenvolvidas a partir da produção de estudos neoinstitucionalistas, conforme os de Tilly e Skocpol, que refletiram desde a década de 1970 sobre a proposta de pensar como agem os atores estatais. Sendo assim, as capacidades estatais são vistas como componentes para formular políticas, como “grau de controle” do Estado para com os recursos, atividades e população em seu território (KJAER, 2002), ou, no sentido de McAdam, Tilly e Tarrow (2004), abrangendo quatro processos complementares. Esses dois dispositivos de definição de capacidade do Estado levantam duas questões em relação ao o que se faz e como se faz, seja com ideias de competências e formulação/implementação, como no caso de Kjaer, ou com noção conceitual (graus de controle) e instrumentação, à exemplo do caso de McAdam, Tilly e Tarrow (LAVALLE et al., 2019, p. 58).

Segundo as noções de Tilly (1975), decorrem as conclusões de que independente da forma como são criadas, ou como se desenrolam as atividades estatais, essas sempre são exercidas a partir da relação com a população local, mesmo que o resultado seja negativo para esta última. De toda forma, três elementos podem ser sublinhados: a) Uma população que tem uma vida coletiva; b) Uma organização governamental que exerce controle sobre os meios de coerção; c) Relações rotinizadas entre a organização governamental e a população (LAVALLE et al., 2019, p. 59). Já as ideias introduzidas por Skocpol e Tilly (2003), apontam que estruturas estatais acumulam conhecimentos e capacidades de ação. As capacidades políticas e administrativas, por exemplo, são compostas e influenciadas por situações pré-existentes, com poder de estruturar ou alterar a organização interna das instituições, de acordo com os diferentes graus de controle estatal. Skocpol (1985) defendeu as ideias de que o Estado não seja visto apenas como instrumento de conflito e disputa entre diferentes classes, existindo uma dinâmica própria da constituição do Estado que merece atenção.

De acordo Mann (1984) - ao articular sobre o poder infraestrutural - indica a existência de capacidades estatais fundamentadas na penetração e administração de territórios baseados na autonomia de suas atividades, trazendo uma roupagem mais de extração de recursos que de interação para as instituições estatais, mas que é útil por introduzir a noção de “organização territorialmente centrada” (MANN, 1984, p. 164). Visto como um lugar, o Estado é um espaço que existe concretamente e sua definição depende do quanto seu limite pode alcançar, ou ser

medido (MANN, 1984, p. 182-184), ainda conforme o autor, podemos conceituar o Estado como uma organização institucionalizada, territorializada e centralizada.

Neste mesmo período, Skocpol (1985) defendeu uma agenda de pesquisa focada na análise de capacidades para “implementar estratégias e políticas” e, até mesmo, noções interativas de capacidades que pressupõem a existência de uma lógica própria do Estado. A autora assume que contextos da vida pública e política não advém unicamente da sociedade, mas, nascem das relações entre sociedade e Estado (SKOCPOL, 1985, p. 27). Aliás, as capacidades podem ser desenvolvidas a partir da atuação de atores dos movimentos sociais, ao mesmo tempo que podem influenciar sua forma de ação (LAVALLE et al., 2019, p. 63).

Essa visão é reforçada por Evans (1995), ao apontar que qualquer “economia política institucional comparativa do Estado” deve oferecer uma visão clara da estrutura interna dos aparelhos estatais e sobre o caráter das relações entre Estado e sociedade. A questão dessa relação é complexa pois envolve noções de isolamento e captura. É preciso que as organizações estatais não se isolem demasiadamente, ao mesmo tempo em que não podem ser capturadas por apenas um setor, pois levaria ao desequilíbrio no atendimento às demandas de outros setores. O tipo de burocracia coerente e coesa postulada na hipótese weberiana apresentada por Evans (1995), deve ter certo grau de autonomia em relação à sociedade, o problema é separar os benefícios do isolamento dos custos deste isolamento. A questão de como a autonomia e a integração podem ser efetivamente combinadas é ainda mais complexa pelo fato de que os Estados e as estruturas sociais se moldam mutuamente; mas a ausência de um aparato de Estado coerente pode tornar menos provável que a sociedade civil se organize de forma efetiva (?) (EVANS, 1995, p. 33-36).

A literatura sobre a capacidade do Estado começou a pensar na introdução de atores fora do Estado em seus processos de criação e implementação de políticas públicas, por um lado pensando em como relações de mercado podem impactar na construção de políticas públicas, e por outro pensando em como atores da sociedade civil e periféricos podem auxiliar no aumento de suas capacidades. Essa perspectiva fez com que algumas análises tirassem sua atenção da hierarquia para análises mais focadas na participação de múltiplos atores. Essa inclusão pode ser fonte de inovação para os processos de gestão estatal, uma vez que permite discutir os problemas por diferentes perspectivas e mobilizam conhecimentos variados, possibilitando aos

atores locais que corrijam o curso da execução das políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2016).

Da experiência brasileira, é possível apontar como importantes as análises de Pires e Gomide (2014, 2016, 2020), ao tratar dos arranjos de políticas públicas, diferenciando capacidades técnico-administrativa e político relacionais. Os autores encontraram resultados interessantes que apontam as relações entre as estruturas administrativas, a entrega de produtos e a pouca inovação, relacionadas à ausência de participação, trazendo ao centro do debate a relação entre atores estatais e não estatais.

Existe uma relação entre capacidades e governança, uma vez que a literatura sobre capacidades se caracterizam pela preocupação com a habilidade e competência do corpo estatal em cumprir e realizar seus objetivos e essa definição, foi atualizada com a inserção dos pressupostos teóricos da literatura de governança que aponta como fundamental a interação entre governo, setor privado e organizações civis (LAVALLE et al., 2018; RODRIGUES, 2013; CAVALCANTE, LOTTA e OLIVEIRA, 2016; FUKUYAMA, 2013).

Para Skocpol (1985) e Mann (1984), a capacidade tem a ver com as relações com a sociedade civil e a habilidade do Estado em negociar ou penetrar na sociedade civil para realizar suas atividades. Da união dos conceitos, Painter e Pierre (2005, apud GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018, p. 89) indicam que, as capacidades governativas (*governing capacities*) estariam associadas a fazer escolhas corretas na gestão eficiente dos recursos para a entrega dos resultados, além de mobilizar o apoio da sociedade para as suas ações, principalmente focados nas estruturas e na quantidade de recursos disponíveis dentro do Estado.

Talvez a contribuição mais representativa na correlação entre governança e capacidades venha do texto *What is Governance*, de Francis Fukuyama (2013), ao qual o autor propõe uma medida para mensurar a governança, fazendo uma crítica ao modo como os estudos sobre política se concentram em aspectos da democracia, e focando em instituições que exercem o poder e deixam de lado o campo de análise das instituições de implementação das políticas. Sua definição para governança é a “capacidade do governo em criar e fazer cumprir regras e fornecer serviços” (FUKUYAMA, 2013, p. 07). Sendo assim, governança é a execução de tarefas e diz respeito ao desempenho dos agentes estatais (FUKUYAMA, 2013, p. 01-09).

Apesar de sua definição para governança ser a correspondência exata de capacidade<sup>18</sup>, Fukuyama avança em pontos importantes nas formas de medir governança e capacidades estatais.

Para o autor, a medida mais comum para capacidades é a extração de recursos na forma de impostos que custeiam outras atividades do corpo estatal e podem ser representados pela porcentagem das arrecadações, em correlação com o PIB, ou pela natureza da tributação<sup>19</sup>. Além da tributação, outra medida possível é a de profissionalização da burocracia no sentido weberiano, tanto da especialização quanto das regras de recrutamento e incentivo nas repartições públicas<sup>20</sup>. Essas duas formas de análise foram utilizadas, neste estudo, seja na aferição do montante de recursos disponíveis pelos entes municipais e sua correlação porcentual na aplicação de recursos no setor ambiental, ou nas características dos corpos burocráticos disponíveis para execução das políticas.

A capacidade do Estado de regular a sociedade depende de sua própria capacidade de execução, da organização dos grupos sociais e da autonomia que os setores públicos têm no processo de institucionalização, de forma que a captura ou articulação com setores não estatais sejam equilibrados, ou seja, um setor pode ser capturado por influência das coalizões políticas vencedoras de eleições que inflam os setores públicos com indicações políticas de baixa qualidade técnica, da mesma forma que grupos econômicos podem exercer influências que prejudiquem várias parcelas da sociedade, ou a falta de coordenação das redes de políticas públicas podem levar à perda de direção na implementação das políticas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> O que faz com que ela não seja tão elaborada quanto nos estudos de Stoker (1998), Rhodes (2007) e Pierre (2020).

<sup>19</sup> Apesar de amplamente utilizada, esta forma de avaliar capacidades tem suas limitações, pois nem sempre um bom volume de extração significa automaticamente boa aplicação destes recursos, além de que muitos dos recursos a que Estados têm acesso podem vir de outras fontes que não a extração direta via taxas e impostos. A medida via extração de recursos pode e deve ser utilizada, mas não como única variável a ser observada (FUKUYAMA, p. 11).

<sup>20</sup> De toda forma, mensurar as capacidades pode variar de setor para setor, segundo Fukuyama (2013), para existir uma medida que seja padrão entre todos os setores de todos os níveis (estadual, municipal e federal), seria necessário um grande estudo em todas as repartições, de modo que atualmente não temos acessos a esses dados, de forma que para avançar na agenda de pesquisa é necessário expandir o levantamento de dados nos níveis nacionais e locais em todos os setores políticos. (FUKUYAMA, 2013, p.12-14). A literatura mais recente de governança multinível incorpora isso, ver por exemplo, os estudos de Bichir e colaboradores (2017 e 2021), para o caso das políticas de assistência social.

<sup>21</sup> Onde existe uma grande tendência à captura por setores econômicos ou interesses políticos distorcidos, seria interessante que as esferas públicas pudessem contar com agentes especializados, com conhecimentos técnicos para o trabalho, permitindo uma alta autonomia ao guiar as políticas, tendo de limitar a participação. Por outro

Um debate conhecido nessa literatura, questiona se o período de início do século XXI trouxe ao Brasil um novo tipo de desenvolvimentismo guiado pelo Estado<sup>22</sup> e que se alicerçou em grandes planos econômicos, no financiamento de grandes fusões empresariais para a formação de grupos econômicos nacionais de peso, ou no controle majoritário de empresas. Tal movimento estaria alicerçado nos desdobramentos do “Consenso de Washington” para a América Latina, na reestruturação global da economia e na emergência de novos atores, além da crise financeira mundial. Esse contexto colocou o Estado novamente no centro do processo de desenvolvimento, como criador e regulador de mecanismos de mercado, ao invés de um aparato coercitivo; então, como pensar um Estado que seja capaz de entregar políticas públicas em um contexto de instituições democráticas? Como conciliar diferentes dimensões de desenvolvimento econômico, financeiro, político e ambiental, ao mesmo tempo em que se respeita os interesses de múltiplos atores que compõem um regime pluralista e democrático (GOMIDE e PIRES, 2014)?

Considerando que capacidade pode ser entendida como habilidade das organizações e da burocracia em implementar os projetos de governo, a relação entre capacidade e performance não é automática, pois depende do fator político. O termo capacidade está nas ciências sociais há décadas e, normalmente, vem acompanhado das ideias de força, poder e instituições e por vezes é encarada como implementação, ou, como uma função do Estado de executar demandas protegendo os centros de poder das interferências da sociedade civil, no entanto, quando associada à noção de democracia, capacidade do Estado também pode trazer à tona as noções de negociação, além disso, há ainda outra forma de encarar capacidade, como uma qualidade da governança, conforme apresentado pelo Banco Mundial, envolvendo ideias de processo de tomada de decisão, implementação e legitimidade (CENTENO, 2017).

---

lado, se houver um estado falho, que não conta com um bom corpo burocrático é vital a participação dos atores envolvidos de forma a trazer inovações aos arranjos (FUKUYAMA, 2020, p. 15-18).

<sup>22</sup> A constituição foi posta em dúvida sobre suas condições de governabilidade e estabilidade para o sistema político brasileiro e por complexificá-lo ainda mais ao introduzir mais mecanismos de participação social, ampliar instrumentos de controle e transparência e da divisão dos poderes. Isso fez com que os burocratas tivessem de lidar com três sistemas institucionais que criam políticas públicas, o representativo (partidos e representantes eleitos), o participativo (conselhos, audiências, conferências, ouvidorias) e o de controles horizontais (CPI, Ministério Público) (SÁ E SILVA, LOPEZ E PIRES, 2010).

Se encararmos que a capacidade é resultado, então temos de levar em conta as forças que definem os contornos da capacidade do Estado, ou seja, a sua origem, uma vez que o legado histórico determina o potencial de capacidade do presente. De semelhante maneira, a sua capacidade de organização, de processar informações, implementar as políticas e manter os sistemas de governo tem de ser levado em conta. Políticos, burocratas e coalizões políticas são importantes para entender como as políticas são guiadas, da mesma forma que o balanço das forças sociais e o entendimento que a performance do Estado não pode ser dissociada daqueles que o demandam, uma vez que estes últimos são vitais para o entendimento da execução das políticas (CENTENO et al, 2017).

### 1.3 POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Ao lançar mão dos conceitos de governança e capacidades estatais, esta dissertação permite analisar políticas públicas pela ótica da articulação entre atores de diferentes esferas, seja na inclusão de atores de fora do Estado para dentro do arranjo de formulação e implementação das políticas, seja nas relações entre entes de dentro do Estado, mas que pertencem a diferentes níveis de gestão ou diferentes setores de políticas, e, ao mesmo tempo, objetiva entender como esse processo de articulação contribui para uma estrutura de governo que conta com uma burocracia (especializada?) e recursos (adequados?) e que acumulam capacidades de ação agindo sobre um determinado território.

Existe uma correlação na utilização dos termos capacidades e governança, uma vez que o processo de gestão evidenciado pela governança produz capacidades de ação, e é capaz de criar novos instrumentos de política, bem como novas regras para utilização dos recursos e, mesmo a capacidade do Estado, enquanto conceito traz a possibilidade de se pensar em capacidades de articulação entre atores de diferentes esferas, como capacidades relacionais.

Isso exposto, propomos, nesta subseção, apresentar uma breve reflexão e contextualização sobre a gênese das políticas ambientais brasileiras, levando em consideração a mútua constituição de seus arranjos de produção e implementação, evidenciando os atores mais relevantes na construção histórica das políticas do setor, bem como seus principais resultados e processos de construção, a fim de introduzir o leitor no entendimento de como este legado pode ter influenciado, ou não, os resultados e as dinâmicas a serem apresentados nos próximos

capítulos, e que tratarão do contexto de reparação relativos ao desastre e dos dados empíricos levantados.

Já no ano de 1930, o Brasil iniciou a institucionalização de políticas ambientais com o lançamento do primeiro Códigos de Águas e Código Florestal, ainda sob o governo de Getúlio Vargas, e, desde então, vem implementando gradualmente avanços no setor. Diversas análises tentam dar conta de entender este processo de institucionalização, Moura (2016), por exemplo, lança um olhar sobre as políticas ambientais brasileiras a partir da perspectiva da governança e de capacidades estatais compreendendo referenciais analíticos, como legalidade, inclusão, participação, indicadores de qualidade e *accountability*, sempre levando em conta que os arranjos institucionais podem ser assimétricos de política para política, apresentando diferenças marcantes em cada caso. Já Abers e Keck (2017), apontam que neste emaranhado de narrativas e reformas, destacam-se, além do desenvolvimentismo, o liberalismo e a participação democrática.

Desde o início de sua concepção no país, as políticas ambientais tiveram íntima ligação com as políticas de desenvolvimento econômico (FERREIRA e SALLES, 2016), como por exemplo, as de exploração mineral e industriais. A narrativa desenvolvimentista, notadamente presente, a partir dos anos de 1930, trouxe ao ambiente institucional as ideias de investimento em infraestrutura, proteção industrial, incentivos fiscais, participação estrangeira e intervenção direta do Estado em setores de interesse nacional combinada com a ideia de bolsões de eficiência e insulamento burocrático. Essas concepções foram criticadas e revistas décadas mais tarde, e, a partir disso, deram base para a consolidação de ideias neoliberais introduzidas na década de 1970, a partir de crises de recessão, alta inflação e baixa eficiência estatal. Por outro lado, essa dinâmica institucional levou à necessidade de organização por parte de movimentos sociais que acabaram por se consolidar na década de 1980, levando a introdução de características cidadãs a esses ambientes institucionais, promovendo impulsos de descentralização e abertura à participação democrática (ABERS e KECK, 2017).

No caso brasileiro, esse aspecto descentralizado e participativo está incluso nas definições da Constituição Federal de 1988: a base da política ambiental brasileira é o compartilhamento de competências. Os três níveis de governo podem exercer todas as atribuições da política ambiental, seja nas áreas de investimento, fiscalização, licenciamento, poder de polícia,

preservação ou mitigação de danos ambientais. Mas, pelo próprio desenho institucional do federalismo brasileiro, existe uma tendência e expectativa quanto ao papel do governo federal, que, normalmente fornece as bases legais de forma universal a fim de serem utilizadas pelas demais instâncias. Em nível estadual, se concentram atividades de formação e capacitação das estruturas; o licenciamento ambiental, por exemplo, é considerado uma atribuição do governo estadual, mas, que tem sido cada vez mais transferida aos municípios capacitados para exercer tal atividade. Esses, por sua vez, apresentam diversificada capacidade de atuação sobre o setor, atuando na fiscalização e no ordenamento do uso e da ocupação do solo, nas áreas de conservação, gestão de recursos hídricos e saneamento.

Sob o enfoque da democracia participativa, política ambiental, capacidades estatais e atores, Rebecca Abers e Margaret Keck (2017), ofereceram uma rica visão sobre os processos institucionais de construção e implementação das políticas públicas de meio ambiente, analisando a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas. As autoras apresentam uma tipologia inovadora para a caracterização do ambiente institucional e das lutas em prol do desenvolvimento dessas políticas, relacionando capacidades, governança e atores em um conceito que deram o nome de “autoridade prática”<sup>23</sup>, sendo a sua utilização importante para este estudo, visto que incorpora termos e entendimentos referentes aos campos da capacidade e governança no setor ambiental já adaptada à realidade brasileira.

As autoras têm por objetivo comparar casos de criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, questionar se essas reformas mudaram as políticas de água em relação ao contexto, a cultura política, o ambiente institucional e sob quais circunstâncias os atores envolvidos (estatais e não estatais) lidavam com os recursos disponíveis para construir capacidades estatais e relações institucionais, apontando que nem sempre os casos são diferentes entre si e ressaltam a importância do olhar mais apurado sobre o contexto, os resultados da política, a racionalidade

---

<sup>23</sup>O que Abers e Keck (2017) chamam de autoridade prática é um tipo de poder em que atores constroem capacidades e ganham influência sobre outros atores do arranjo institucional e sobre decisões que afetarão o *modus operandi* de outros. É um poder mutável de período a período, de instituição para instituição seja no Estado ou na sociedade, em geral, baseado nas ideias de influência, construção, expansão e transformação institucional, como um processo relacional que acumula capacidades organizacionais, constrói redes e experimentam inovações na formulação das políticas públicas. Este poder está associado à ideia de governança e suas possibilidades de análise multicamadas, multi-atores, formando configurações complexas de políticas e ambientes institucionais entrelaçados. Por isso preferem chamar o processo de ecologias de políticas (bem próximo dos conceitos apresentados por Ostrom (2010)), no qual organizações são interligadas entre si e com seu contexto histórico e local.

dos atores (estatais e não estatais), bem como a criação, funcionalidade e transformação das instituições estatais. Em outras palavras, evidenciam que é preciso “explorar a micro-política da construção institucional” (ABERS e KECK, 2017, p. XXII), entendendo instituições como modos aceitos de se fazer as coisas e fugir um pouco das noções rígidas de instituições como regras formais, como amplamente utilizado na literatura política (ABERS; KECK, 2017).

As mudanças institucionais, nesse sentido, dizem respeito às alterações na forma de agir das instituições estatais e têm ligações com as capacidades que não dependem exclusivamente do Estado, assim, diversas organizações não governamentais desempenham tarefas que antes eram vistas como exclusivamente do Estado. As abordagens das mudanças institucionais<sup>24</sup> estão assentadas sobre três perspectivas: conjuntura crítica (mudanças nos contextos que desestabilizam instituições), reprodução institucional (mudanças graduais) e construtivistas (múltiplos atores trazem ideias criativas que por sua vez trazem inovações) (ABERS; KECK, 2017).

No caso brasileiro, essas mudanças coincidiram com o período de pessimismo frente às crises enfrentadas no fim do regime militar, evidenciando duas narrativas, a relativa à transição democrática e a liberalização do mercado, aos quais contrastavam com a desenvolvimentista, vigente desde a década de 1930. Essa mudança levou à sobreposição de camadas institucionais, sem necessariamente eliminar as antigas, fazendo com que seja necessário tratar de diversos entendimentos, arenas e regras ao lidar com a política ambiental. Para analisar esse contexto, as autoras utilizam os conceitos introduzidos por Michael Mann (1993) e seu argumento de poder infraestrutural, ao qual o Estado constrói a capacidade de governar, apoiado em organizações sociais e os de Peter Evans (1993), com o argumento de que o Estado e a sociedade podem se complementar através de competências técnicas e relações com grupos organizados. Ao utilizar esses arcabouços teóricos, Abers e Keck (2017), afirmam que o Estado brasileiro produz processos inacabados e contraditórios, redundantes, sobrepostos, confusos, ao que chamam de entrelaçamento (ABERS; KECK, 2017)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Estudos em gestão ambiental normalmente focam na interação entre organizações estatais e da sociedade, suas sobreposições, relações no que pode se caracterizar como um emaranhado de instituições e jurisdições que podem incentivar a competição, embaraço e falhas de autoridade política e criar obstáculos e oportunidades ao mesmo tempo. Com as mudanças institucionais efetivadas a partir da década de 1980, como privatização, descentralização e novas arenas de participação, houve aprofundamento desse emaranhamento (ABERS E KECK, 2017).

<sup>25</sup> O ambiente institucional das políticas brasileiras ainda passaria por quatro tensões: entre governos regionais e central; entre centralismo executivo e fragmentação partidária; entre personalismo e profissionalismo na

Este capítulo teve por objetivo trazer à pesquisa explanação, debate e reflexão sobre os conceitos metodológicos escolhidos para analisar as políticas ambientais implementadas em dois municípios capixabas atingidos pelo desastre do Rio Doce (Colatina - ES e Linhares -ES): capacidades estatais e governança. Ambos são importantes para situar analiticamente os objetos empíricos desta pesquisa. Considerando que, por um lado, as capacidades podem auxiliar a entender o que foi feito e como foi realizada, a partir de sua possibilidade de apreender características técnico e administrativas, como o poder infraestrutural dotado de recursos para formular e implementar as políticas, capacidades também podem, por outro lado, oferecer uma visão clara sobre as relações entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, é possível realçar que capacidades político relacionais auxiliam a tirar do centro das análises as formas mais hierárquicas e rígidas de se enxergar os processos políticos, para, ao invés disso, privilegiar análises focadas na inclusão de atores de fora do Estado como forma de aumentar as capacidades. Por isso, a sobreposição e relação com o conceito de governança é útil para a análise realizada, uma vez que o conceito busca entender como ocorre a introdução de atores de fora do Estado no processo de formulação e implementação de políticas ambientais, e como se organizam, não apenas atores da sociedade civil, mas também do mercado, como foi o caso da Fundação Renova, e a atuação dos movimentos sociais frente às deficiências do modelo de reparação.

Nesse contexto, governança se conecta não apenas com os debates sobre o fortalecimento da participação popular na construção de políticas, mas, também leva ao questionamento acerca da influência de diferentes atores sobre o arranjo institucional, de forma a melhorar, ou não, a capacidade de entrega de políticas públicas. Para entender um pouco mais a importância dos conceitos para essa análise é preciso contextualizar o modelo de governança da reparação do desastre do Rio Doce, o que se pretende fazer no próximo capítulo.

---

burocracia e, por fim, entre permeabilidade e participação. Por conta deste tensionamento, existiria a complexidade que se apresenta nos dias atuais, com alta sobreposição levando à necessidade de articulação entre os três entes federados, bem como bons índices de capacidades técnicas e de articulação, tanto estatal, quanto extra estatal (ABERS e KECK, 2017)

## **2. CONTEXTO E MODELO DE REPARAÇÃO AO DESASTRE DO RIO DOCE**

O rompimento da barragem de Fundão significou impactos físicos diretos em grande parte da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, com cerca de 44 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração vazando nos Rios Gualaxo, do Carmo e Piranga, alguns dos principais afluentes do Rio Doce. Esses rejeitos se depositaram em planícies de inundação destruindo grande parte da vida na bacia hidrográfica, os quais não foram retirados e, quando chove, sua suspensão pode causar turbidez da água, aumento do teor de resíduos sólidos, bem como danos à captação de água para consumo humano ou para agricultura, inclusive em municípios importantes economicamente, como Governador Valadares/MG, Linhares/ES e Colatina/ES (ANA, 2021).

O desastre, inédito no país, aconteceu no dia 5 de novembro de 2015, matando 19 pessoas no distrito de Bento Rodrigues, Mariana - MG, gerando uma lama tóxica de rejeitos que se estendeu por mais de 650km, alcançando a foz do Rio Doce com o Oceano Atlântico, onde atingiu cerca de 7 mil km<sup>2</sup> em todo litoral norte do Espírito Santo (LAVALLE et al., 2022). Na época, foi encarado como o maior desastre de rejeitos de mineração do mundo, portanto, um evento crítico que marca o aprofundamento da devastação ambiental brasileira. Diversos foram os impactos que atingiram os 41 municípios afetados, até hoje milhares de pessoas ainda não tiveram as suas vidas normalizadas, nem receberam indenizações e ainda é difícil mensurar o valor total para o reparo completo.

Os desastres ambientais decorrentes de atividades mineradoras, principalmente na região de Minas Gerais, estão correlacionados diretamente com os períodos baixos dos ciclos dos preços do minério e, igualmente, com diversos problemas estruturais, como a diminuição de capacidades de fiscalização do Estado e a captura de instâncias participativas por representantes dos setores econômicos. Isso pode ocasionar pressão sobre as fases de pesquisa e estudos, que são de extrema importância nos processos de licenciamento ambiental, uma vez pressionadas, essas agências podem realizar escolhas ruins ou incompletas nas avaliações de impactos e riscos (WANDERLEY, MANSUR e PINTO p. 39).

A Barragem de Fundão entrou em operação em 2008, sendo alterada a montante, classificada como de alto risco de dano, visto o seu volume, ocupação humana à jusante e interesse

ambiental. A evolução de seu armazenamento surpreende: 5 milhões de metros cúbicos em 2012, 41 milhões em 2014 e em 2015, eram 55 milhões de metros cúbicos, com previsão de chegar até 91 milhões de metros cúbicos, atingindo 130 metros de altura, a onda de lama resultante de todo este material e que devastou a Bacia Hidrográfica chegou a ter 10 metros de altura (SILVA e BUSSINGER, 2019).

A Samarco<sup>26</sup> esteve em operação, desde a década de 1970, na região de Mariana -MG e deixou por lá muitos problemas. Em primeiro lugar, a dependência econômica da cidade com o mercado de mineração, ao qual em 2015, Mariana dependia em 80% da arrecadação mineral. Em segundo lugar, a precarização do trabalho em que a maioria dos postos de trabalho eram temporários, aqueles de níveis mais especializados foram recrutados em grandes centros urbanos e não na própria cidade, ao passo que a população local era contratada somente para serviços de limpeza e manutenção das estruturas (WANDERLEY, MANSUR e PINTO, p. 47-52).

O processo de gestão das barragens de minério de ferro, localizadas na Bacia do Rio Doce, e consequentemente dos danos ambientais por elas causados podem ser analisadas como uma característica própria dos ciclos de produção do minério de ferro. Existem relações entre mineração voltada à exportação, riscos e política ambiental, como demonstra Wanderley (2017). Com a crescente demanda por minério de ferro e outros minerais, o número de barragens subiu entre os anos de 2008 e 2016 e com isso, subiu o número de rompimentos. Um agravante da situação é que regiões de exportação de matérias primas minerais, como o caso da Bacia do Rio Doce são, historicamente, territórios de frágeis regulações ambientais, onde os técnicos são pouco capacitados e a sociedade tem sérias dificuldades em perceber o que está acontecendo.

Essas regiões são forjadas para favorecer o interesse do grande capital e, no Brasil, têm forte inclinação desenvolvimentista, sendo patrocinada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e pelo Banco da Amazônia (BASA). As barragens construídas são representações simbólicas dos projetos de modernização da indústria mineral brasileira, esses empreendimentos significam, por um lado, geração de

---

<sup>26</sup> A Samarco Mineração é uma mineradora brasileira fundada em 1977 e atualmente controlada através de uma joint-venture entre a Vale S.A. e a anglo-australiana BHP Billiton, cada uma com 50% das ações da empresa.

empregos, mas, por outro, promovem a desarticulação e a pouca participação da população local na deliberação sobre fases importantes de implantação e operação desses empreendimentos, sem contar a parca divisão dos riscos.

A produção de *commodities* é regulada e fomentada por uma rede de atores interessados nas pautas de desenvolvimento, quase sempre o Estado, com seus formuladores de políticas territoriais e econômicas e empresas atraídas pela chance de lucrar. Assim, no decorrer do negócio, o Estado e as empresas atuam juntas para realizar as fases de estruturação da área, como a construção ou melhoramento de rodovias, ampliação da rede elétrica, investimento em loteamentos para abrigar novos trabalhadores, entre outras ações, que são vendidas como melhorias à urbanização da cidade para a sociedade. Mas, ao tratar dos riscos, é preciso pensar que os processos advindos da atividade mineradora não acabam quando, simplesmente, se extingue a reserva natural que está sendo explorada, quando vai embora o maquinário, os explosivos e os trabalhadores, mesmo assim, os processos advindos da mineração continuam existindo, as barragens continuam ali e, com elas os riscos ambientais que vão da contaminação ao rompimento, uma vez que a empresa já se foi, os riscos ficam por conta do Estado e da população local (WANDERLEY, 2007).

O rompimento da barragem de Fundão demonstra como as agências de meio ambiente e controle ambiental têm tido pouca capacidade para atender aos serviços de orientação, regulação e fiscalização das atividades produtivas no país, e ainda menos capacidade na reparação e no aprendizado dessas questões. Para pensar a qualidade da governança ambiental, é preciso lembrar que as agências ambientais sempre foram vistas como de menor importância *vis-à-vis* outros ministérios<sup>27</sup>, como o do Planejamento, Indústria ou Cidades, por exemplo (SANTOS; WANDERLEY, 2016).

## 2.1 O MODELO DE REPARAÇÃO

Desde os primeiros dias após o rompimento da barragem, os governos estaduais, municipais e a União começaram a criar grupos de trabalho, decretos, portarias, notas técnicas, forças-tarefa

---

<sup>27</sup> A pauta ambiental não está no centro das ações dos governos, que sempre apontaram o desenvolvimento como advindo unicamente da matriz econômica e financeira, deixando de lado importantes pontos do desenvolvimento humano. Políticas conservadoras voltadas para ajustes econômicos têm orientado, muitas vezes, o meio ambiente e a justiça social, como empecilhos para o desenvolvimento (ZHOURI, 2008).

e, da mesma forma, foram protocoladas diversas ações judiciais contra as empresas para tentar dar conta da reparação, recuperação, mitigação e indenização decorrente aos danos causados, em alguns casos, antes mesmo da chegada da Lama, como foi o caso da porção capixaba da Bacia do Rio Doce, tendo em vista que a lama tóxica chegou a Baixo Guandu, em 16 de novembro de 2015, poucos dias antes os ministérios públicos de MG e ES e Federal celebraram um Termo de Compromisso Sócio-Ambiental Preliminar (TCSP), para realizar medidas de minimização dos impactos que estavam por vir (SILVA, 2022).

As primeiras ações realizadas pela Samarco, por outro lado, se concentraram nos municípios próximos à Barragem. Já na foz do Rio Doce, a Justiça determinou que a Samarco/Vale implementasse um plano de prevenção e contenção para proteger os ecossistemas locais e indicou o Instituto Estadual de Meio Ambiente (IEMA) e as secretarias municipais para fiscalizar as atividades. Através do TCSP, a empresa teve de instalar boias para proteger os mangues, em Linhares e foi necessário ampliar a barragem do Rio Pequeno para evitar que o abastecimento de água potável da cidade fosse afetado. Durante certo período, a Samarco foi obrigada a fornecer água potável ao município. Nota-se a articulação entre os três níveis de governo, logo no início do processo, ao reunir uma comitiva dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e o Governo Federal que definiu ajuizar uma só ação em benefício dos três entes (SILVA, 2022).

Diversos autos de infração, multas e processos judiciais foram executados contra as empresas responsáveis pela Barragem de Fundão, com destaque para as Ações Cíveis Públicas (ACP's), ajuizadas pela União (nº 69785-61.2015.4.01.3400) e pelo Ministério Público Federal (nº23863-07.2016.4.01.3800), uma vez que esse ente discordou da concepção do acordo proposto pela União. A ACP proposta pela União previa 20 bilhões de reais para a reparação, e a partir dos desdobramentos desses acordos surgiu o TTAC (Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta)<sup>28</sup>, assinado em março de 2016, com a justificativa de acelerar o processo de negociação para reparação dos danos, porém não contou com a participação social em sua concepção<sup>29</sup>. Em 2016, o TTAC foi suspenso por ser mais favorável para as empresas

---

<sup>28</sup> Esse tipo de instrumento apareceu no sistema jurídico brasileiro a partir das décadas de 1980 e 1990, como formas extrajudiciais para a resolução de conflitos e tem sido cada vez mais utilizado em conflitos ambientais espalhados pelo Brasil (SILVA; BESSINGER, 2019).

<sup>29</sup> Pela discordância em diversos pontos dos acordos, o MPF se retirou das negociações e em parceria com o MP-MG criou a Força Tarefa Rio Doce para acompanhar os trabalhos, uma vez que se considerava frágil a proteção dos interesses fundamentais dos atingidos (SILVA; BESSINGER, 2019).

que aos atingidos e, em 2017, foi assinado um Termo Aditivo Preliminar (TAP), para melhorar o sistema de participação e, em 2018, o TAC Governança (TAC-Gov) , que alterou a governança do TAC, estabelecendo um processo de negociação contínua para repactuação dos programas<sup>30</sup> (SILVA; BUSSINGER, 2019)<sup>31</sup>.

A proposta de reparação, regulada pela Ação Civil Pública e pelo Termo de Ajustamento de Conduta (TTAC), foram baseados na lógica de resolução negociada, evitando a judicialização. O instrumento foi um modelo nunca antes utilizado em desastres desta proporção, redigido com pouca participação além do próprio Estado e estabelecendo cláusulas genéricas “pouco específicas, gerando pouca efetividade” (DOWBOR, 2022). Por seu desenho excludente, o Ministério Público não assinou o TTAC, pois não havia garantia de participação institucionalizada para atingidos e comunidades, o que só veio a acontecer, em 2018, com o TAC-Governança.

De toda forma, o acordo previu a criação de uma nova instituição denominada Fundação Renova, para elaborar estudos e diagnósticos a fim de subsidiar os programas de reparação. Para supervisionar os trabalhos dessa fundação, foi criado o Comitê Inter Federativo (CIF)<sup>32</sup>, que, ao propor seu regimento interno, criou onze Câmaras Técnicas (CT)<sup>33</sup> para produzir análises dos programas e projetos. O que se observou, nesse tipo de solução para resolução e reparação, foi um sistema complexo, moroso e que não agiu com a rapidez<sup>34</sup> que o momento exigia, tendendo ao conflito e ao impasse (SILVA; BESSINGER, 2019). A solução criada para a reparação foi a criação de uma fundação privada de interesse público que controla cerca de 41 programas de reparação em diferentes áreas, o controle dessa fundação foi recrutado nas fileiras dos diretores da Samarco, a mesma empresa que cometeu o crime ambiental, ou seja, a governança de reparação já indicava desde o princípio uma “permeabilidade” dos interesses das mineradoras frente à Fundação Renova (LAVALLE et al., 2022).

---

<sup>30</sup> De fato, o TAC-GOV trouxe três grandes modificações: a mudança no processo de definição e execução dos programas de reparação, aprimoramento da participação e o processo de negociação contínua.

<sup>31</sup> Silva e Bussinger (2019) pensam políticas de reparação ao desastre do Rio Doce apontando conflitos na execução dos programas do TTAC.

<sup>32</sup> O CIF é composto por doze representantes (do Poder Executivo Federal, Estadual, Municipal e comitês de Bacia) tendo um presidente indicado pelo Ministério do Meio Ambiente.

<sup>33</sup> Compostas por especialistas acadêmicos e consultores.

<sup>34</sup> Segundo dados da RAMBOLL (2020), apenas 30% do escopo global do programa de Conservação da Fauna e da Flora haviam sido atendidos, com apenas 44% do orçamento realizado até o segundo semestre de 2020, já o Programa de Coleta e Tratamento de Esgoto só havia gasto 3% do total do recursos disponível no mesmo período.

## 2.2 A FUNDAÇÃO RENOVA

A atuação da Renova se confunde com as atribuições de responsabilidades públicas, uma vez que grande parte de suas atividades, em um contexto normal, estaria sob a responsabilidade dos entes municipais e estaduais. Houve um deslocamento do centro de poder da implementação das políticas ambientais de reparação, instâncias de negociações de conflitos, articulação com os poderes locais e de expressão política, que, historicamente construídas, não foram acionadas, sendo deixadas de lado em detrimento à utilização de uma instituição focada em conceitos de governança corporativa, que costuma não ouvir as comunidades locais, mesmo não possuindo conhecimento aprofundado sobre as dinâmicas locais. Houve uma desgovernança pública e social, visto que o ente responsável pela reparação é privado e promoveu uma desorganização dos arranjos institucionais até então vigentes não só pela falta de participação de comunidades locais no primeiro acordo, mas, também, porque retirou dos municípios boa parte de sua função mitigadora do desastre, além de individualizar as negociações como forma de desarticular a organização coletiva<sup>35</sup> (LAVALLE et al., 2022).

A Renova detém um orçamento próprio para executar a implementação dos 42 programas previstos pelo TTAC, criada com a justificativa de acelerar a indenização e a reparação, A fundação alcançou apenas 17% de entrega de produtos e serviços, entre 2016 e 2019, sendo a maior parte de suas ações voltadas para as fases anteriores da entrega de serviços, como a especificação de alternativas, que representam 40% das ações realizadas, 12% em diagnóstico e 9% em prestação de contas. Sendo assim, são mais de 60% das ações da instituição demonstrando longos processos de deliberação e complexidade na solução, contrariamente ao que apresentou durante o início das negociações, apontando que, no caso, diferente dela, as estruturas estatais teriam pouca capacidade de resposta aos danos correlatos ao desastre. Em relação à entrega de serviços, nenhum dos setores alcançou mais de 23% de conclusão. Ao

---

<sup>35</sup> Dowbor e outros (2022), analisam as políticas desenvolvidas pela Renova nos setores de acesso à água, trabalho e renda (turismo e pesca) e saúde, nos municípios de Colatina e Linhares. Os autores questionam as relações da Renova com as comunidades atingidas e o que se construiu com elas? As relações históricas entre mercado e comunidades atingidas se apresentam desiguais, independentemente do modelo institucional adotado. O que a Renova faz, como faz e quem faz, investigando conteúdos de ação, como busca de parcerias, contratações, diagnósticos, entrega de serviços e produtos, bem como prestações de contas ou forma da ação (implementação, procedimentos técnico-administrativos, institucionais e reuniões).

todo, 39 diagnósticos foram realizados para cultura e lazer por Dowbor e outros (2022) nos dois municípios analisados. De 134 ações de articulação, somente 34 tiveram participação de entidades da sociedade civil e 65 do Estado. Quanto às reuniões, entendidas como formas de participação, foram realizadas 99 vezes, sendo que, em menos da metade, apenas 47 delas, houve participação da sociedade civil. Foram 25 reuniões com o setor da pesca, 12 com o de turismo, 7 com o de água e três com o de saúde. Por seu turno, foi aferido que a Renova não evitou contato com as comunidades, porém, não promoveu a participação de forma sistemática. Também foi observado, neste estudo, que a preferência da Fundação é em reuniões bipartite, entre a Renova e representantes de apenas um setor, realizando reuniões entre Estado, sociedade civil e mercado em apenas 1,8% dos casos. Ademais, averiguou-se que as principais articulações são com o Estado na forma do CIF e poucas vezes com os municípios (DOWBOR et al., 2022, p. 11).

A criação dos programas demonstrou insulamento, ao invés de participação, uma prática comum das relações Estado-mercado. As políticas que são relacionadas ao ente municipal, como urbanas e sociais foram desprivilegiadas, posto que foram definidas genericamente, sem especificação, dado aos dissensos entre entes federativos como no caso da água, saúde e segurança alimentar (SILVA, 2022).

Está evidente que a Fundação não teve política de diálogo e escuta, tão pouco utilizou das estruturas participativas pré-existentes. Os setores de água e turismo foram os que mais entregaram, enquanto que as atividades de retomada do trabalho e pesca, obtiveram menos ações relevantes. A maioria dos pescadores, por exemplo, vivem com os benefícios e indenizações pagas, sofrendo com a falta de ações estruturais efetivas para a retomada do setor. O caso da saúde pode ser um modelo para as outras áreas, visto que foi determinado pelo CIF o fortalecimento do SUS, na forma de elaboração de planos municipais de saúde de modo participativo, privilegiando estruturas já construídas (DOWBOR et al., 2022).

Segundo Losekann e Milanez (2021), por conta da baixa efetividade e da baixa participação, houve grande articulação de atores da justiça e movimentos sociais para contrapor o modelo de reparação vigente, e, a partir disso, um novo instrumento foi gestado, o TAC-Governança, para dar conta da inclusão e promoção da participação das populações atingidas no processo de formulação das ações de reparação. Algumas limitações dos TAC's anteriores foram a

impossibilidade de cláusulas restritivas de responsabilidade ou impeditivas de acesso dos indivíduos lesados à jurisdição, a não renúncia de direitos materiais, a inviabilidade de tratar de outros assuntos como improbidade administrativa, assimetria de poder em relação ao Estado por parte das empresas e dos atingidos, a possibilidade dos infratores se eximirem de suas obrigações e, além do mais, o MPF e os atingidos não foram ouvidos na concepção do TTAC em 2016.

A estrutura institucional, criada pelo TAC-GOV, implementou avanços na participação, a partir das reivindicações dos atingidos. Para Losekann e Milanez (2018), o acordo combina diferentes modelos no processo de decisão sobre as formas de reparação, onde existem duas lógicas normativas, uma governativa e outra participativa, em que a primeira, compreende os modelos já inseridos pelo TTAC, com predominância do Estado e das empresas, já a participativa, percebe os movimentos sociais defendidos pelo MP e pela Defensoria Pública. Ao apontar a forma governativa, os autores indicam que a governança é um modelo de relação entre Estado e empresas, mas, é preciso lembrar que, não apenas Estado e empresas fazem parte dos arranjos institucionais de governança, mas, também, a sociedade civil, que é vital para a sua consolidação saudável. Não quer dizer que participação seja antagonista de governança, na verdade, instâncias de participação, Estado e mercado se relacionam dentro da lógica de governança, com tendência ao enfraquecimento da participação dos atingidos, problema ao qual objetivou-se atacar com as reformulações do TAC-GOV (LOSEKANN; MILANEZ, 2018).

### 2.3 A QUESTÃO DOS MUNICÍPIOS

No caso dos municípios, ao não articular os recursos locais com seus planos de reparação e nem utilizar os mecanismos de participação já institucionalizados, a Renova promoveu a desorganização das capacidades acumuladas e do próprio arranjo de políticas, fazendo com que as iniciativas locais de reparação ficassem desconexas com os planos de governança da Fundação (LAVALLE et al., 2022).

Na maioria das políticas, o ente municipal foi deixado à margem. No setor que envolve o fornecimento e tratamento de água, por exemplo, as melhorias realizadas não aproveitaram as políticas já existentes, em que, dos R\$1.46 bilhões previstos, apenas R\$517 milhões haviam sido implementados, sendo que no setor de esgoto, o percentual foi de apenas 3,8% de

execução. Na pesca, 12% do orçamento da Renova para o setor havia sido executado e cerca de 15% no turismo (DOWBOR et al., 2022).

Para este estudo, é importante notar a baixa capacidade de reparação por parte da Renova, mas, ainda cabe questionar, quanto à formulação e implementação de políticas públicas para a reparação. Como os atores estatais participaram dessa reparação? O que aprenderam ou o que incorporaram de inovação para seus arranjos de políticas, de forma que haja aprendizado institucional com o desastre? Segundo Souza e Carlos (2019), foram criados pelo menos 24 instrumentos de políticas públicas, como leis, portarias, resoluções e decretos para tratar das questões envolvendo o desastre, em âmbito estadual e municipal do território capixaba, até o ano de 2019. Assim, é questionado, neste estudo, como os municípios capixabas de Colatina e Linhares, enquanto entes estatais, absorveram aprendizado para as políticas dos sistemas municipais de meio ambiente.

Esta pesquisa trata de observar e aproximar a trajetória institucional desses dois municípios, refletindo sobre como responder à questão de quais atores e instituições e por meio de quais dispositivos e instrumentos governam a política ambiental em dois municípios capixabas de médio porte atingidos pelo rompimento da barragem no Rio Doce. Se considerarmos que a governança é atravessada por diferentes formas de articulação, coordenação e interação entre diferentes atores do Estado, mercado e da sociedade, essas formas de articulação pretendem influenciar no fortalecimento das capacidades estatais (SOUZA et al., 2022).

Em relação ao conceito de capacidades, aqui apreendidas conforme o sentido de Pires e Gomide (2017), cabe considerar a concepção dos conceitos que com ele se articulam, a saber, as dimensões técnico administrativa e político relacional, em que a primeira diz respeito às capacidades voltadas para a produção de políticas, como os instrumentos oficiais institucionalizados, leis, portarias, decretos e a existência de estrutura administrativa e recursos orçamentários, nesse caso, as relativas à política ambiental no município, como gestão hídrica, reestruturação da biodiversidade local, e saneamento. Já a dimensão político relacional é observada pela articulação entre instituições e atores que compõem a governança ambiental, seja no mesmo nível ou em outros, como o estadual e federal, refletindo sobre quais setores foram mais acionados, ou qual a qualidade das relações entre essas instituições.

A seguir, serão apresentados os principais instrumentos de políticas que guiavam a governança ambiental no setor de meio ambiente nos níveis federal, estadual e municipal, antes do acontecimento do desastre.

#### 2.4 ARRANJOS DE POLÍTICA AMBIENTAL NA BACIA DO RIO DOCE

Um dos instrumentos de política mais lembrados por operadores das políticas ambientais na região do Rio Doce foi o Comitê de Bacia Hidrográfica<sup>36</sup> do Rio Doce, órgão ligado à Agência Nacional das Águas (ANA) e responsável pela consolidação do Plano Integrado de Recursos Hídricos (PIRH), bem como pela articulação entre os diferentes atores estatais e não estatais, instâncias federativas e arenas que atuam na região com interesse no uso dos recursos hídricos.

A bacia se estende por dois estados da federação: Minas Gerais e Espírito Santo. Contudo, as suas águas são de domínio da União, fazendo-se importante conhecer as políticas e os instrumentos que têm relevância para a gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente. A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal Nº 9.433 de 1997, é um dos exemplos. No caso do estado do Espírito Santo, a Política Estadual de Recursos Hídricos entrou em vigor no ano de 1999, a partir da Lei Estadual Nº 5.818 de 1999 e foi atualizada pela Lei Nº 10.179/2014, que incluiu a política ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo (SIGERH), ao qual possui como integrantes: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos; a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEAMA); a Agência dos Recursos Hídricos; os Comitês de Bacias e os órgãos estaduais e municipais para o tema. Cita-se também a previsão do Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Florestais (FUNDÀGUA), como instrumento de gestão, vinculado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que tem sido importante como fonte de recursos.

O arranjo institucional, vigente na Bacia do Rio Doce, antes do desastre diz respeito à Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei Federal Nº 9.433/97, que previa a atuação

---

<sup>36</sup> Também existem Comitês de Bacias para afluentes do Rio Doce, como o do Guandu, Santa Maria do Doce, Barra Seca e Foz do Rio Doce, bem como do Santa Joana, todos criados antes de 2015, com exceção do Santa Joana, criado em 2016.

do Conselho Nacional de Recursos Hídricos<sup>37</sup>, da Agência Nacional das Águas (ANA)<sup>38</sup>, dos Conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal, dos Comitês de Bacia Hidrográficas e dos órgãos públicos, cujas competências se interrelacionam com a gestão de recursos hídricos e as agências de águas. Já no Espírito Santo, foi modificada a Lei Estadual Nº 5.818/98, que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos, atualizada em 2014, pela Lei Estadual Nº 10.179/14, instituindo o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado do Espírito Santo (SIGERH-ES), considerando como entes integrantes: o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)<sup>39</sup>; a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; os Comitês de Bacia Hidrográfica; as agências de bacias e os órgãos públicos, que se relacionam com a gestão de recursos hídricos.

Existem diferenças marcantes, entre as legislações Estaduais e Federal, nos casos de escassez hídrica, por exemplo, a legislação nacional e a capixaba indicam o consumo humano (uso doméstico) e a dessedentação de animais (uso econômico). Já a legislação, do Estado de Minas Gerais, aponta o abastecimento público (doméstico e comercial) e a manutenção de ecossistemas (preservação ambiental). Os fundamentos também se diferenciam quanto à água, a Lei Federal estabelece como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, já no caso do Espírito Santo, o valor da água é social, cultural, ecológico e econômico. Em relação aos planos de recursos hídricos, as diferenças dizem respeito ao conteúdo mínimo, a Lei Federal não contém alguns itens que aparecem na legislação capixaba, como os relacionados à cobrança pelo uso da água e sobre as diretrizes de recuperação hídrica em estado de degradação hídrica.

Quanto aos instrumentos de política, a legislação federal define os planos de recursos hídricos, o enquadramento de corpos de água em classes, a outorga, a cobrança e o sistema de informações sobre recursos hídricos, além desses, a legislação capixaba também prevê um Fundo Estadual de Recursos Hídricos e Florestais, o FUNDÁGUA. No Espírito Santo, destaca-se a atuação da Agência Estadual de Recursos Hídricos (AGERH), criada em 2013, pela lei Estadual Nº 10.143/13, vinculada ao SEAMA, mas com autonomia administrativa, técnica e financeira.

---

<sup>37</sup> Órgão colegiado, consultivo e deliberativo, instância máxima do SINGERH, responsável por aprovar e acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos.

<sup>38</sup> Criada pela lei federal nº 9.984/2000 como entidade de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e coordenação do SINGERH.

<sup>39</sup> Regulamentado por meio do decreto estadual nº 26.961/87.

Há programas e ações desenvolvidas no território da Bacia e que tem correlação com a gestão dos recursos hídricos. Em âmbito federal foram observados através da análise da legislação seis programas: 1. Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas – PROGESTÃO; 2. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas – PROCOMITÊS; 3. Programa Nacional de Revitalização de Bacias Hidrográficas; 4. Produtor de Água; 5. Capacitação para gestão das águas; 6. Programa de Educação e Comunicação sobre Segurança de Barragens de Acumulação de Água para Usos Múltiplos.

No que diz respeito às ações executadas pelo ente estadual, no Espírito Santo, destacam-se as previstas no “Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030”, um instrumento orientador para as ações do Governo do Estado, ao longo prazo, definindo prioridades e estratégias para alcançar as metas econômicas e sustentáveis.

O Plano Plurianual, do estado do Espírito Santo, apresenta ainda uma série de programas prioritários para o período de 2020 a 2023. A partir da identificação de desafios em cada área estratégica, adotam-se os indicadores para medir o progresso das ações e, posteriormente, são formulados projetos para superar os desafios e entregar os produtos para a sociedade. Destacam-se os programas de Fortalecimento do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Vida no Campo, Gestão Integrada das Águas e da Paisagem, Gestão Integrada de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano e ES Mais Sustentável.

No caso do TTAC, assinado após o desastre do Rio Doce, alguns programas têm interface com as ações já previstas pelo PIRH-Doce (Plano Integrado de Recursos Hídricos do Rio Doce), como: o Programa de Coleta e Tratamento de Esgoto e Destinação de Resíduos Sólidos, que abrange 39 municípios atingidos, com orçamento total no valor de R\$500 milhões de reais; o Programa de Educação Para Revitalização da Bacia do Rio Doce, com o valor de R\$141.500.000; o Programa de Retomada das Atividades Agropecuárias, com o valor de R\$336.200.000; o Programa de Recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Recarga Hídrica Degradadas da Bacia do Rio Doce, com o valor de R\$1.273.900; o Programa de Conservação da Biodiversidade Aquática, com o valor de R\$443.000.000; o Programa de Conservação da Biodiversidade Terrestre, com o valor de R\$57.000.000,00; o Programa de

Avaliação Ambiental para Definição de Áreas com Restrição de Uso, com o valor de R\$157.000.000,00; o Programa de Recuperação de Nascentes, R\$212.264.724,00; o Programa de Comunicação do Programa de Informação para a População, com o valor de R\$11.200.000,00; o Programa de Comunicação Nacional e Internacional, com o valor de R\$ 38.000.000,00 e o Programa de Investigação e Monitoramento da Bacia em Áreas Estuarinas e Costeiras Impactadas, no valor de R\$444.100.000,00. À primeira vista, esses valores parecem ser substanciais, porém, ao serem repartidos pelo número de municípios atingidos (41) e pela quantidade de tempo em que os danos existirem, a realidade demonstra que essa proporção pode ser diferente, com no máximo R\$10.000.000,00 para cada município, o que não equivale em termo de cobertura de danos frente à proporção do desastre, tanto em área atingida, quanto em tempo para recuperação.

Este capítulo teve por objetivo explicar os antecedentes do desastre, o modelo de reparação escolhido, o Termo de Ajustamento de Conduta, bem como explicar minimamente a atuação da Fundação Renova frente ao arranjo das políticas ambientais e entender um pouco mais sobre o papel e o que coube aos municípios atingidos, além de um breve levantamento sobre as políticas ambientais existentes no território em nível estadual e federal.

Quanto ao contexto, cabe realçar o desastre como uma produção sócio tecnológica do período histórico ao qual vivemos. Com a globalização da economia a demanda por recursos naturais, como o minério de ferro, cresceu exponencialmente e, com ela, a necessidade de barragens para estocar os rejeitos “inúteis” para o mercado. A partir disso, houve uma precarização das estruturas das barragens e um afrouxamento das rotinas de fiscalização, o que permitiu a sobrecarga de resíduos das barragens da região, ocasionando o rompimento de uma.

Quanto à escolha do modelo de reparação ao desastre e os atores envolvidos, ambos indicaram a necessidade de um formato que acelerasse esse processo, apontando que, historicamente, estruturas estatais possuem gargalos de execução e, por outro lado, processos judiciais poderiam se arrastar por muitos anos. A saída encontrada, naquele momento, foi um acordo negociado entre empresas infratoras, governos estaduais, municipais e federal, e os representantes do judiciário.

Esse acordo previu a criação de uma Fundação Privada, a Renova, possuindo como mantenedoras as empresas infratoras, sendo responsável pela execução de 41 programas de reparação em diversas áreas. Os trabalhos desta fundação são supervisionados por um Comitê Interfederativo composto por 11 Câmaras Técnicas para analisar os programas e projetos.

A atuação da Fundação Renova se conecta com alguns pressupostos do capítulo anterior, que tratam de uma das formas de governança, e exemplificam como um ator com grande influência detém o poder de não apenas direcionar os recursos do setor, mas até mesmo incorporar atividades que, historicamente, eram do Estado. Houve um deslocamento do centro de poder de implementação das políticas ambientais de reparação, instâncias de negociação de conflitos, articulação com os poderes locais e expressão política historicamente construídas não foram acionadas, detrimento da utilização de uma instituição focada em conceitos de governança corporativa que tendem a não ouvir as comunidades locais, visto que não detém conhecimento aprofundado sobre as dinâmicas de participação local.

A Fundação demonstrou também que não possui capacidade de execução maior que a do próprio Estado, dado que até 2019, nenhum dos setores dos quais ela operou atingiu percentual de entrega maior que 23%, focando sua atuação percentagem mais em planejamento do que em execução. A criação dos programas de reparação demonstrou insulamento, ao invés de participação, além de que programas de políticas historicamente construídas foram desprivilegiadas pela falta de consenso entre os atores, sendo definidas genericamente. Por conta dessa baixa efetividade e articulação, diversos atores se articularam para contestar o modelo de governança em voga, abrindo espaço para uma nova pactuação do modelo, que ficou conhecida como TAC-Gov, privilegiando a participação dos atingidos.

Sobre a relação com os municípios, alguns estudos (LAVALLE et al., 2022; DOWBOR et al., 2022), apontam que a Fundação promoveu a desorganização das capacidades acumuladas, não aproveitando as políticas pré-existentes e deixando o ente municipal à margem do processo.

Porém, na organização do arranjo institucional da política nacional de meio ambiente, o município como ente federado tem seu lugar de importância na política, sendo assim, essa pesquisa questiona o que fizeram os municípios quando foram atingidos pelo desastre, tal como será melhor retratado no capítulo a seguir.

### **3. GOVERNANÇA AMBIENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS EM COLATINA/ E LINHARES/ES ANTES E APÓS O DESASTRE DO RIO DOCE**

Este capítulo é dedicado à apresentação dos dados empíricos levantados e versam sobre a governança ambiental e as capacidades produzidas<sup>40</sup>, no setor de políticas públicas ambientais, sejam político relacionais ou técnico-administrativas, em dois municípios do estado do Espírito Santo, que foram atingidos pelo desastre do Rio Doce: Colatina e Linhares. Em um primeiro momento, o capítulo apresenta dados sobre a caracterização e o ambiente político eleitoral dos municípios analisados, como forma de entender as diferentes disputas em torno do Executivo municipal, e se o corte ideológico traçado pelos partidos políticos importa na construção de capacidades ou na forma como são aplicados os recursos financeiros. Em seguida, são apresentados os instrumentos de políticas (programas e legislações) produzidos antes e após o desastre. Por fim, analisa-se como as capacidades técnico-administrativas<sup>41</sup> apresentam-se em relação à estrutura dos órgãos de política ambiental (se é em exclusividade ou em conjunto com outro setor<sup>42</sup>), as características sobre o corpo burocrático<sup>43</sup> (tamanho das equipes, e formação do gestor), aos recursos disponíveis (proporção de recursos orçamentários totais e para o meio ambiente) e aos instrumentos (se tem fundo de meio ambiente em funcionamento, quais principais planos e programas e os instrumentos criados após o desastre para o setor de meio ambiente).

O capítulo também apresenta dados e reflexões sobre capacidades político-relacionais, abordando dados sobre articulações e relações institucionais (quais atores mais acionados e qual

---

<sup>40</sup> Cada política tem o seu arranjo específico, com entidades e instituições diferentes, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e controles diferentes. As regras e mecanismos introduzidos pelos arranjos institucionais explicam o alcance que uma política pode ter.

<sup>41</sup> Estruturas administrativas, podem lidar com agendas positivas, como planejamento, educação ambiental, política tributária, atividades de licenciamento, monitoramento, fiscalização, poder de polícia, recuperação de ecossistemas, administração de áreas de conservação, preservação e áreas públicas, além da gestão interna dos setores.

<sup>42</sup> A grande maioria das secretarias espalhadas pelo país estão em conjunto com outras políticas, principalmente, nos municípios pequenos. Há quem defenda que secretarias exclusivas são melhores, mas a estrutura ideal deve ser aquela que melhor se adequa ao contexto local, uma vez que não é a exclusividade temática da pasta que vai garantir sua autonomia e relevância dentro da estrutura municipal.

<sup>43</sup> A quantidade e especialização do pessoal que trabalha no setor ambiental também é relevante para a avaliação das capacidades instaladas, mas o aumento do número de servidores não necessariamente reflete uma melhora dos conteúdos da política. A qualificação profissional é elemento chave neste contexto, porém a rotatividade de servidores pode ser um elemento prejudicador das capacidades locais, uma vez que, mesmo qualificado, o servidor não consegue atuar durante tempo necessário para pôr em prática os conhecimentos adquiridos.

nível de governo), além da participação, observando o caráter dos conselhos, se são consultivo, deliberativo, normativo ou fiscalizador, bem como se o conselho participa da gestão do fundo e qual o tipo de composição (se tem maioria de representantes dos setores públicos, sociedade civil, ou paridade). Ainda, sobre a participação, destaca-se que o arranjo institucional abrange não apenas atores do Estado e de movimentos sociais, até mesmo por conta do modelo de reparação aplicado ao desastre, atores do mercado, notadamente a Fundação Renova, desempenham o papel de executora de programas voltados à recuperação ambiental, absorvendo parte das atividades que, historicamente, foram desempenhadas pelo Estado.

Este estudo considera importante a pesquisa sobre as atividades exercidas pela Fundação Renova, pois demonstra como a governança da reparação ao desastre se diferencia de outros modelos de políticas públicas anteriormente praticadas. Este modelo de governança, com um arranjo institucional centrado em um ator do mercado absorvendo funções do Estado, caracterizou-se pela baixa efetividade e pela baixa participação da população atingida, o que gerou uma onda de protestos na Bacia do Rio Doce (SILVA et al., 2022; CARLOS, 2022).

### 3.1 CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS E CAPACIDADES TÉCNICO - ADMINISTRATIVAS DE COLATINA.

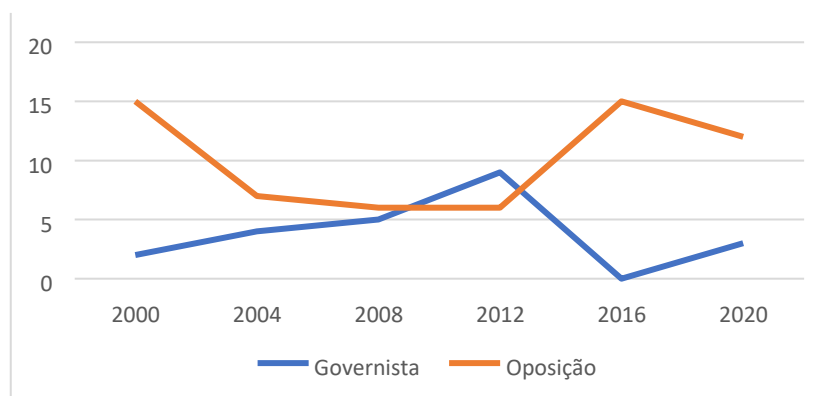
Colatina é uma das principais economias do norte capixaba, com forte vocação comercial, atacadista no setor de confecção e produção agrícola - com café conilon - conta com bom número de serviços disponíveis (logística, educação e saúde), tem porte populacional médio e elevada concentração urbana. Antes do rompimento da barragem o município já contava com ambiente institucional minimamente desenvolvido no setor de políticas de meio ambiente, com existência de conselho, plano e fundo.

Atualmente, o município possui cerca de 124 mil habitantes (IBGE, 2021), com área territorial de 1.417km<sup>2</sup>, ou seja, é o 6º maior do estado em extensão territorial, com densidade demográfica de 78,90 habitantes/km<sup>2</sup>. A população tem média salarial de 2 salários mínimos e cerca de 30% da população é ativa. O PIB *per capita* é de R\$ 29.750,90, o que o torna o 13º município mais rico do Espírito Santo. Tem bons índices de alfabetização, cerca de 98% das crianças entre 6 a 14 anos estão na escola. Tinha 85% de cobertura para esgotamento sanitário, em 2010, e 62,3%

das vias públicas com arborização, e 40,9% de vias públicas urbanizadas. O município possui cerca de 4.550 trabalhadores da administração pública direta (IBGE, 2021)<sup>44</sup>.

Quanto ao contexto político-partidário, na relação Executivo/Legislativo, o município tem clara tendência de seu eleitorado eleger uma coalizão para o Executivo, o que não acompanha a mesma escolha para o Legislativo. Pois, verificou-se que apenas em uma eleição, a de 2012, a bancada governista teve êxito maior que a oposição. Outro fato que chamou a atenção foram os números do pleito de 2016, no qual o partido governista (PMDB) não conquistou sequer uma cadeira na Câmara, o que leva a indagar qual o custo para a governabilidade da atual gestão.

**Gráfico 1 Composição das bancadas legislativas Colatina 2000-2016**



Elaboração própria. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

Nas quatro legislaturas analisadas, 16 (dezesseis) partidos estiveram presentes em pelo menos uma legislatura; PPS, PDT, PMDB, PT, PSDB e PSB foram os mais presentes (quatro legislaturas), seguidos por PP e PTB, presentes em três legislaturas, na sequência PMN, PFL (DEM) e PL participaram de duas legislaturas, e, por fim, PHS, SD e PSDC, obtiveram cadeiras em apenas uma legislatura. Existe a tendência do eleitorado em reeleger os chefes do Executivo, como foi o caso de Guerino Balestrassi (PSB) e Leonardo Deptulski (PT). A composição das bancadas, evidenciada pelo Gráfico 1, apresenta um aumento progressivo da bancada de apoio ao governo até o ano de 2012. Porém, este cenário mudou, uma vez que, em 2016, o partido do chefe do executivo não conseguiu eleger nenhum candidato ao legislativo.

<sup>44</sup> Disponível em : < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/colatina/panorama> >. Acessado em 10 de fevereiro de 2022.

Quanto aos instrumentos produzidos, no município de Colatina, antes do desastre, destacam-se: o Código de Meio Ambiente; o Fundo de Meio Ambiente; o Programa Produtor das Águas; o Consórcio Intermunicipal de Saneamento - CISABES; a Unidade de Execução de Projetos – UEP, conforme descrito na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1 Instrumentos de Políticas Públicas de Meio Ambiente de Colatina - Antes do Desastre:**

Instrumento	Objetivo / Contexto
Código de Meio Ambiente	Instituído no ano de 2004, durante o último ano de mandato do Prefeito Guerino Balestrassi (PSB), em um esforço do Executivo Municipal para atualizar e agrupar as legislações ambientais pré-existentes em uma só norma. Os principais objetivos do Código são: compatibilizar o desenvolvimento social com a preservação ambiental através do controle da rede de produção instalada no município; estabelecer normas, critérios e padrões da emissão de efluentes e qualidade ambiental na cidade.
Fundo de Meio Ambiente	Teve a última atualização, no ano de 2007, no segundo mandato de Guerino Balestrassi (PSB). Utilizado para obras e investimentos nas Unidades de Conservação do município, no controle e manejo de áreas ambientais, na educação ambiental e nas atividades de aproveitamento econômico e sustentável da flora e da fauna nativas.
Programa Produtor das Águas	Devido à crise hídrica na região, o Executivo instituiu o programa, em 2009, durante a primeira gestão de Leonardo Deputulski (PT), para melhorar a qualidade e a quantidade das águas no município.
Consórcio Intermunicipal de Saneamento – CISABES	Em 2011, foi assinado um protocolo de intenções de instituir o Consórcio para atuar na área de saneamento, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, além de poder fiscalizar e regular contratos e formular e implementar políticas para o setor hídrico.
Unidade Executora do Programa de Desenvolvimento Urbano e Saneamento,	Criada em 2012, também durante a gestão de Leonardo Deputulski (PT), para auxiliar e operacionalizar o Programa de Desenvolvimento Urbano e Saneamento Ambiental, sendo responsável pela articulação entre o executor e o financiador do programa, respectivamente o Poder Público e o Banco Inter Americano de Desenvolvimento (BID) .

Elaboração: o autor. Fonte Legislação Compilada

## **CÓDIGO DE MEIO AMBIENTE**

O código diz respeito à regulação do território a fim de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental, articulando atividades, identificando pontos de interesse de preservação, controlando a extração, a produção e a comercialização de bens e serviços, bem como o estímulo à pesquisa. O Código também instituiu o Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental (SIMMASA).

O SANEAR – Serviço de Saneamento – foi o ator central deste Sistema Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, uma vez que o Código o colocou como coordenador e controlador da Política de Meio Ambiente do município. Também compõem o Sistema, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental – COMMASA, de caráter consultivo, deliberativo e normativo, organizações da sociedade civil com objetivos ambientais, outras Secretarias e Autarquias do município e entidades ligadas ao setor empreendedor. Estes atores tem poder para utilizar 18 instrumentos da Política, sendo: o Zoneamento Ambiental; a Criação de Espaços Protegidos; o Estabelecimento de Parâmetros Ambientais; a Avaliação de Impacto Ambiental; o Licenciamento Ambiental; a Auditoria Ambiental, o Monitoramento Ambiental; o Sistema Municipal de Informações e Cadastro Ambiental; o Fundo Municipal de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental; o Plano Diretor de Arborização de Áreas Verdes; a Educação Ambiental; os Mecanismos de Incentivo para Preservação do Meio Ambiente; a Fiscalização Ambiental; o Termo de Compromisso Ambiental (TCA); a Autorização Ambiental (AA); a Certidão Negativa de Débitos Ambientais (CNDA); o Termo de Responsabilidade Ambiental (TRA) e o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA).

O Conselho era tido como órgão colegiado, com competências de análise, apreciação, estudo, estímulo e proposição, não tendo poder de veto sobre os projetos do Executivo municipal, no máximo, de fiscalizar e propor modificações nos projetos, mesmo que em andamento. O Conselho era composto por 18 representantes, do poder público, entidades ambientais, empresariais, moradores e de trabalhadores da região de Colatina. A Diretoria do Conselho, de acordo com a lei, era ocupada por um presidente indicado pelo Prefeito e um vice indicado pelos membros, sendo que, quando presente o Prefeito, atuava às vezes como presidente.

## **FUNDO DE MEIO AMBIENTE**

O Fundo é constituído por receitas do próprio município, das transferências estaduais e federais, doações, rendimentos do próprio fundo, multas ou por operações de crédito. As aplicações destes recursos podem ser aplicadas nas seguintes linhas: Unidades de Conservação, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; Educação Ambiental; Desenvolvimento Institucional; Manejo e Extensão Florestal; Controle Ambiental e Aproveitamento Econômico Racional e Sustentável da Flora e da Fauna Nativas. A administração do Fundo era responsabilidade do SANEAR, o qual compete a elaboração da proposta orçamentária, a celebração de convênios e contratos, bem como a ordenação de despesas, sendo determinado a articulação com o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), o qual detém competências para definir critérios e prioridades de fiscalização da aplicação dos recursos, apreciar propostas, relatórios e contas do SANEAR, além de aprovar o plano anual de trabalho. Este fundo entrou em vigor a partir de 2007.

### **PROGRAMA PRODUTOR DAS ÁGUAS**

O programa pretendia atuar na conservação e melhoria das águas e da biodiversidade, na redução dos processos erosivos e na captura e fixação de carbono com vistas a diminuir os efeitos das mudanças climáticas. A gestão ficou por conta do SANEAR e da Câmara Municipal, que puderam realizar convênios com bancos, órgãos governamentais e entidades da sociedade civil para dar apoio técnico e financeiro aos produtores rurais que aderissem ao Programa. As despesas, decorrentes das ações do Programa, ficaram por conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

### **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DO ES - CISABES**

Constituído por 25 municípios capixabas e mais um do estado de Minas Gerais (Aimorés), pode atuar na área de execução de atividades de saneamento, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, podendo, ainda, fiscalizar e regular contratos quando não for o executante, ou realizar licitações em nome do município.

Além da gestão operacional e administrativa de sistemas de saneamento, que tratam da implantação de processos de planejamento e capacitação, o CISABES pode formular políticas de meio ambiente para serem cumpridas nos municípios participantes, pode também prestá-los

assistência jurídica oficial, ou extraoficialmente, e também apresentar os municípios que participem do Consórcio. O CISABES pode ser caracterizado como um grande ator que tem influência em todas as regiões do estado do Espírito Santo (norte, sul, metropolitana e serrana). É importante compreender qual sua influência para a operação do Sistema de Meio Ambiente de Colatina.

### **UNIDADE EXECUTORA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SANEAMENTO AMBIENTAL DE COLATINA.**

Em 2010, a Câmara Municipal autorizou ao Executivo a contratar um empréstimo no valor de U\$11 milhões de dólares com o Banco Inter Americano de Desenvolvimento (BID), este último tendo como garantia de pagamento as receitas do município. Para isso criou-se a UEP – Unidade Executora do Programa, que foi responsável pela interlocução entre o Poder Municipal e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), que financiou as ações do programa.

Sublinha-se a presença de investimentos do BID, em Colatina, visto que o banco nasceu do esforço entre governos americano e brasileiro para conter o avanço socialista na América Latina durante a Guerra Fria. Na forma de auxílio financeiro aplicado via empréstimos, o Banco atuou no combate à pobreza sob a perspectiva desenvolvimentista e, a partir de 1970, começou a atuar na Reforma do Estado com fortes ligações a projetos neoliberais e de acumulação capital, o que faz com que o Banco invista em setores precários para a população pobre, sob a forma de apoio a projetos de infraestrutura que contribuem mais para empresas privadas e menos para as pautas sociais. Ao invés de combater a pobreza em si, acaba favorecendo a produção e a reprodução de capital (SANTANA, 2016).

Em Colatina, a Lei que instituiu a UEP tem oito artigos. A unidade planeja e executa as ações do programa com base no contrato de empréstimo com o BID. A UEP apresenta os relatórios, a prestação de contas ao BID, coordena as licitações para as aquisições. É composta por sete indicados pelo chefe do Executivo, apoiada por um conselho consultivo composto pelo Prefeito, o coordenador da UEP, o Procurador Municipal, sete Secretarias Municipais e o SANEAR.

A gestão das políticas ambientais é realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, não sendo exclusiva, mas dispondo de recursos orçamentários específicos para suas ações de preservação, e conservação ambiental. Possui fundo para ações

ambientais em utilização a partir de 2018, com média de investimento anual entre R\$600 mil e R\$800mil, a equipe de meio ambiente é composta por onze profissionais, porém não participaram de ações de capacitação nos últimos quatro anos, por outro lado a pessoa gestora possui graduação em nível superior e especialização na área ambiental, não possuindo vínculos políticos.

Quanto aos instrumentos criados ou reformulados após o desastre destacam-se quatro: a reformulação do Sanear; o Plano Municipal de Saneamento; a reformulação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, bem como do fundo e do conselho ; e o Conselho Municipal de Patrimônio Histórico, Ambiental e Cultural, conforme descrito na Tabela 2, a seguir:

**Tabela 2. Instrumentos de política ambiental criados ou reformulados após o desastre - Colatina/ES**

Instrumento	Objetivos
Sanear	O Serviço Colatinense de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental foi criado em 1998, sendo responsável por quase 20 anos pela formulação e implementação das Políticas de Meio Ambiente, Saneamento e Desenvolvimento Urbano. Porém, com o caos instalado na cidade após a chegada da lama de rejeitos da Samarco houve uma reestruturação da administração municipal, em 2016, ficando o Sanear responsável apenas pela área de Saneamento Ambiental.
Instrumento	Objetivo / Contexto
Plano Municipal de Saneamento	Lançado em 2017, dois anos após o rompimento de Fundão, sob a gestão de Sérgio Meneguelli (PMDB). O plano faz parte da reestruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Este instrumento tirou do Sanear a posição de principal ator da Política Municipal de Meio Ambiente e fundou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, ficando em poder desta última, a partir desta data, a fiscalização e o licenciamento ambiental.

Reformulação do Sistema, Fundo e Conselho de Meio Ambiente	Cria um novo sistema, mas sem estabelecer as diretrizes e instrumentos para operar a política de meio ambiente. A Lei que o institui tenta dar maior destaque à participação popular, uma vez que o Conselho passou a ser ocupado majoritariamente pela sociedade civil, o Fundo passou a ser executado pelo conselho e a SEDUMA em parceria, mas, sem especificar o formato da gestão.
Criação do Conselho de Patrimônio Histórico, Ambiental e Cultural	Em abril, de 2019, o município cria o conselho para atuar frente ao patrimônio cultural, histórico e ambiental, composto por cinco representantes do Executivo Municipal e dois da sociedade civil.

Elaboração própria. Fonte: Portal Legislação Compilada, disponível em: < <http://legislacaocompilada.com.br/colatina/> >

## **SANEAR**

Foi criado em 1998, na administração de Dilo Binda (PTB), absorvendo as competências dos antigos SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto e do SAMAL – Serviço de Meio Ambiente e Limpeza Urbana, sendo a partir deste momento responsável pelos serviços de criação e implementação das políticas públicas para o setor de meio ambiente, abrangendo a preservação, a conservação, a fiscalização e o controle ambiental e a gestão das ações de captação, tratamento e abastecimento de água para o município. Porém, em 2016, houve determinação para que o Sanear se desvinculasse dos serviços de meio ambiente e se dedicasse exclusivamente ao saneamento ambiental. Dentre as mudanças estruturais mais importantes está a perda de poder para realizar o licenciamento ambiental que ficou por conta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

## **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO**

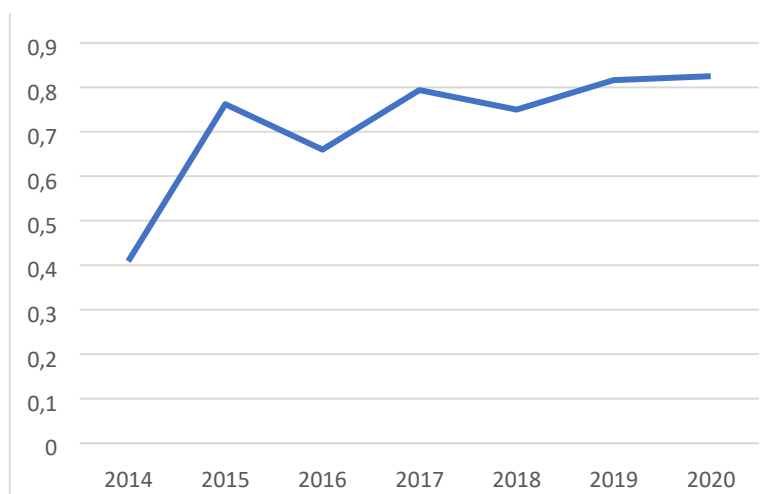
O Plano Municipal de Saneamento apresenta a Política Municipal de Saneamento Básico e o Sistema Municipal de Saneamento Básico, os quais têm por objetivos o incentivo e a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação de serviços de saneamento básico, embasados em princípios de redução da desigualdade, na geração de emprego e renda, na preferência de ações em regiões com população em situação de baixa renda, na minimização de impactos ambientais e no desenvolvimento técnico-científico, além da transparência, do controle social e da articulação com outras políticas.

## SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE

Já o Sistema Municipal de Meio Ambiente, a partir desta regulamentação, passou a ser composto pelo Órgão Gestor (SANEAR) que detinha função estratégica de coordenar as Unidades Executoras, que além do próprio Sanear, são 9 secretarias municipais (Saúde, Educação, Agricultura, Defesa Civil, Assistência Social, Comunicação Social, Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente). Também compõem o Sistema uma Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação, que é um órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador do Sistema, podendo propor demandas emergenciais e alterações nos Planos Municipais de Saneamento.

Em Colatina, o nível de gastos em Gestão Ambiental nunca passou de 1%, apesar de crescer e mais que dobrar nos cinco anos analisados no recorte temporal desta pesquisa, passando de 0,4%, em 2014, para 0,825%, em 2020, ou seja, de cerca de R\$700 mil para cerca de R\$ 1,8 milhão. Entre os anos de 2014 e 2015, houve um forte crescimento no investimento em Gestão Ambiental, talvez, por conta do aumento na arrecadação municipal como um todo. Em 2016, houve queda no investimento do setor na ordem de menos de 15%, uma vez que a arrecadação também caiu.

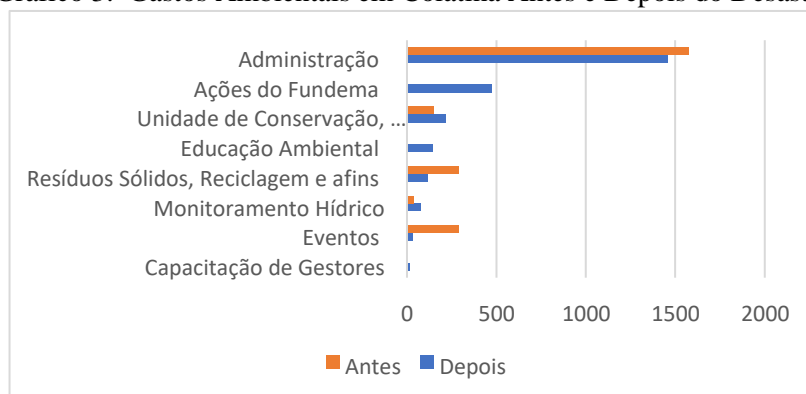
Gráfico 2 Proporção dos gastos totais e do meio ambiente em Colatina 2014-2020



Elaboração própria. Fonte: SICONFI (2021)

No que diz respeito aos planos prioritários, tanto nos números totais, quanto no tipo de gasto, houve maior variação. Entre 2014 e 2016, foram cinco tipos de gastos (1. Administração, 2. Unidades de Conservação, 3. Resíduos Sólidos, 4. Monitoramento Hídrico e 5. Eventos), todos introduzidos na gestão do Sanear e permaneceram até o momento da fundação da SEDUMA. Após o desastre, houve uma reconfiguração dos gastos, onde foram introduzidos os relativos ao FUNDEMA (Fundo de Defesa do Meio Ambiente), Educação Ambiental e Capacitação de Gestores. Houve uma leve queda nos gastos administrativos, já os gastos de Resíduos Sólidos e Eventos perderam grande parte de seu orçamento, dando lugar ao aumento dos gastos de monitoramento hídrico e de unidades de conservação. Destacam-se que as ações do FUNDEMA, instrumento que tem participação do Conselho de Meio Ambiente em sua administração, ganharam destaque, após o desastre, quando passou a ser o segundo maior gasto.

Gráfico 3. Gastos Ambientais em Colatina Antes e Depois do Desastre



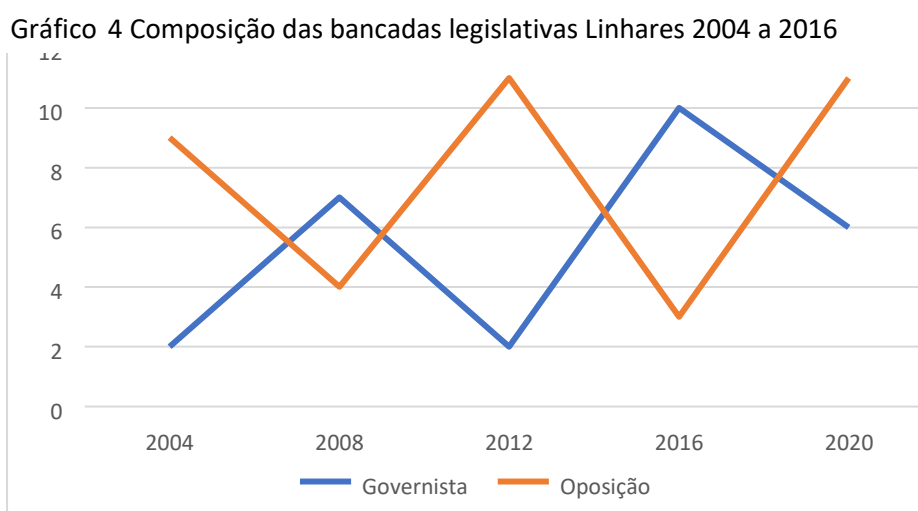
Elaboração própria. Fonte: SICONFI(2021) e Portal Transparência (2021)

## LINHARES

O município de Linhares tem maior porte populacional que Colatina, contando com forte vocação industrial e agrícola, sendo um dos principais polos de extração de petróleo do estado do Espírito Santo, ao mesmo tempo em que detém o maior litoral do estado, além de contar com grande número de lagoas e lagos, demonstrando sua riqueza hídrica. Conta com boa disponibilidade de serviços, como saúde, educação e comércio. Assim como Colatina, o município já contava com ambiente institucional desenvolvido para o setor de meio ambiente, contando com conselho, fundo e sistema de meio ambiente.

O município se estende por 3.496km<sup>2</sup>, tem cerca de 141 mil habitantes (IBGE, 2021), sendo o 6º mais populoso do estado e o maior em extensão territorial, com densidade demográfica de 40 hab/km<sup>2</sup>. A população ganha em média 2,2 salários mínimos, cerca de 47 mil pessoas ocupam postos de trabalho no município, correspondendo a aproximadamente 27% da população, que geram um PIB de cerca de R\$36 mil reais *per capita*, fazendo de Linhares 8º mais rico do Espírito Santo. A máquina pública tem cerca de 4.570 servidores públicos da administração direta. Linhares também apresenta bons índices de educação, com 97,7% das crianças de 6 a 14 anos na escola (IBGE, 2022)<sup>45</sup>.

O contexto político, eleitoral, apresenta tendência de revezamento entre oposição e bases governistas: em três das quatro legislaturas analisadas a diferença entre oposição e governo foi de pelo menos cinco vereadores, a maior dentre elas foi de nove vereadores. O sistema político eleitoral chega a ter vinte e um partidos em quatro legislaturas. Dos três prefeitos, eleitos nos últimos 20 anos, apenas Guerino Zanon se reelegeu. O Legislativo se alternou entre oposição e governo em dois períodos.



Elaboração própria. Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Quando Guerino Zanon esteve à frente do Executivo municipal (2008 e 2016), o governo teve maioria no Legislativo. Nos dois outros governos, não houve maioria governista, o que leva a crer que em torno da figura de Guerino Zanon (PMDB), ou do grupo que o viabiliza como

<sup>45</sup> Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/linhares/panorama> >. Acessado em 02 de fevereiro de 2022.

candidato, é que se configuram as alianças que conseguem maior articulação com a Câmara de Vereadores. Guerino traz consigo vereadores para validar e implementar sua agenda de políticas desenvolvimentistas. Com sua capacidade de articulação com o mercado, conseguiu atrair para a cidade centenas de indústrias e empreendimentos que fizeram a oferta de empregos crescer.

Quanto à estrutura administrativa da política ambiental, o setor dispõe de secretaria exclusiva, contando com 34 pessoas na repartição, mas, nos últimos quatro anos, os servidores não participaram de ações de capacitação e formação. Por outro lado, o gestor no mandato de 201/2020 tem graduação em nível superior e especialização na área de meio ambiente, não tendo vínculos político partidários, a secretaria dispõe de recursos financeiros específicos para realizar suas ações e fundo específico para o meio ambiente em funcionamento, isso desde antes do desastre.

Entre os instrumentos, produzidos pelo município de Linhares, antes do desastre, destacam-se: o Sistema Municipal de Meio Ambiente; o CISABES; o Plano Municipal de Saneamento e o Diagnóstico do Rio Doce, conforme descrito na Tabela 3, a seguir:

**Tabela 1 Instrumentos de Políticas Públicas de Meio Ambiente. Linhares - Antes do Desastre:**

Instrumento	Objetivo / Contexto
Sistema Municipal de Meio Ambiente	Criado em 2002, na segunda gestão de Guerino Zanon, do PMDB. Trata da primeira tentativa de reunir as diferentes legislações ambientais no município. A Lei também cria o Conselho de Meio Ambiente, o Fundo Municipal de Meio Ambiente, o Plano Diretor de Áreas Verdes e os pressupostos de fiscalização.
CISABES	Em 2013, durante a gestão de Jair Correa (PDT), assim como em Colatina, foi assinado um protocolo de intenções de instituir o Consórcio para atuar na área de saneamento, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, além de poder fiscalizar e regular contratos e formular e implementar políticas para o setor hídrico.

<b>Instrumento</b>	<b>Objetivo / Contexto</b>
Sistema Municipal de Meio Ambiente	Criado em 2002, na segunda gestão de Guerino Zanon, do PMDB. Trata da primeira tentativa de reunir as diferentes legislações ambientais no município. A Lei também cria o Conselho de Meio Ambiente, o Fundo Municipal de Meio Ambiente, o Plano Diretor de Áreas Verdes e os pressupostos de fiscalização.
Política e Sistema de Meio Ambiente	Em 2014, alterou o Código de Meio Ambiente e dispôs sobre a Política e o Sistema de Meio Ambiente regulamentando o controle, cadastramento e fiscalização de atividades possivelmente poluidoras além da proteção, conservação de zonas de interesse ambiental e a criação e implantação de unidades de conservação.
Diagnóstico Científico do Rio Doce	Realizado em 2014, sob a coordenação da Rede Gazeta de Televisão, a partir de parceria técnico financeira com a Prefeitura de Linhares.

Elaboração: o autor. Fonte: Legislação Compilada

## **SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

Criado através da Lei nº 2322/02, a política se operacionaliza a partir de tais elementos: o Licenciamento Ambiental; o Zoneamento; a Auditoria; o Fundo Municipal de Meio Ambiente; o Plano Diretor de Áreas Verdes; a Fiscalização; o Conselho Participativo. Assim, todos juntos trabalhando em conexão davam corpo ao Sistema Municipal de Meio Ambiente. Integram o Sistema: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente; o Conselho Municipal de Meio Ambiente; as organizações da sociedade civil que tenham a questão ambiental em seus interesses; outras Secretarias do município e ONGs. O órgão que executou a política foi a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e que coordenaria a gestão dos instrumentos, inclusive, do Fundo.

O Conselho Municipal, nesta dinâmica, foi um órgão colegiado de caráter consultivo, normativo e deliberativo. Porém, a ele foram atribuídas poucas ações além de estabelecer parâmetros, analisar, apreciar e apresentar sugestões. Nota-se que na composição do conselho, dos quinze representantes, apenas sete representantes eram estatais, o que abriu margem para que a maioria fosse formada por oito representantes da sociedade civil. Neste caso, observamos que o Estado abriu espaço para a participação social .

## **CISABES**

Assim como em Colatina, o Consórcio foi instituído como um grande ator da gestão de saneamento básico, no estado do ES, sendo constituído por 25 municípios capixabas, e mais um do Estado de Minas Gerais (Aimorés). O Consórcio atua na área de execução de atividades de saneamento, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana. Também pode fiscalizar e regular contratos quando não for o executante, ou realizar licitações em nome do município.

Além da gestão operacional e administrativa de sistemas de saneamento, que tratam da implantação de processos de planejamento, capacitação, por exemplo, o CISABES formula políticas de meio ambiente para serem cumpridas nos municípios participantes, pode também prestá-los assistência jurídica oficial, ou extraoficialmente e até mesmo representar os municípios que participem do Consórcio. O CISABES pode ser caracterizado como um grande ator que tem influência em todas as regiões do estado do ES (norte, sul, metropolitana e serrana).

## **PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO**

Em 2013, sob o governo de Jair Correa (PDT), o Executivo municipal promulgou o Plano Municipal de Saneamento Básico de Linhares, na Lei de número 3376/13, que tratou os regulamentos e as normas administrativas para assegurar a saúde da população e a salubridade do meio ambiente. O Plano se baseou em estudos de indicadores e propostas apontadas em um documento chamado “Projeto do Plano de Saneamento Básico do Município de Linhares / ES”. E, a partir destes estudos, iniciou uma série de diagnósticos em relação ao saneamento, entre eles: os problemas relacionados à Gestão de Resíduos Sólidos; os problemas relacionados ao Esgotamento Sanitário; os problemas relacionados à Drenagem Urbana e ao Abastecimento de Água Potável (como falta de monitoramento e de informação sobre a real qualidade e o abastecimento da água); as questões voltadas à Cultura Institucional da Administração Pública (como a falta de planejamento, falta de diálogo entre órgãos, falta de rotina de fiscalização e pessoal qualificado).

Para combater tais problemáticas, a Lei do Plano dispôs de objetivos específicos para definir os instrumentos de gestão, diretrizes e metas para a universalização do acesso à água tratada, bem como da inclusão no PPA – Plano Plurianual – do Orçamento Municipal para os investimentos correspondentes aos Programas e Projetos previstos; quanto ao planejamento, especificou os objetivos para a gestão de resíduos e da água através da implantação do Programa Água Para Todos, que tinha como objetivo recuperar as nascentes, as áreas de preservação permanente, fortalecer os Comitês de Bacias através da participação do poder público, da sociedade civil e de usuários. Houve também a implantação do “Programa O Luxo do Lixo” para tratar de educação ambiental, coleta seletiva e reciclagem.

Instituíram-se, também, programas para a drenagem urbana e o esgotamento sanitário, para incentivar o reflorestamento nas margens de cursos d’água, por meio do Programa Água Limpa, e para recolher todo o esgoto da cidade, por meio do Programa Saneamento Total. Quanto aos problemas, com a cultura institucional do poder e da política pública, a Lei previu o Programa de Gestão Integrada de Saneamento Básico, para dotar o sistema de quadros profissionais qualificados na área ambiental e de saúde pública e a articulação entre as Secretarias gestoras e, ainda, a instituição do Programa de Reorganização das Políticas Públicas para revisar o PDM - Plano Diretor Municipal de acordo com a legislação ambiental e para realização de campanhas de educação ambiental. O Plano também previu a instauração de mecanismos de avaliação da eficiência e eficácia das ações programadas.

Além disso, a Lei previu que o CISABES fosse o regulador das políticas de meio ambiente de Linhares, o que deu suprema força ao Consórcio na gestão da política de meio ambiente e saneamento básico do município. A Secretaria definida, para cuidar das questões de meio ambiente, na gestão do Plano Municipal de Saneamento Básico, foi a Secretaria Municipal de Planejamento e não a de Meio Ambiente. Contudo, a atuação desta, no que diz respeito ao Rio Doce, faz apenas menção sobre a destinação dos efluentes de esgoto em seu curso d’água.

## **DIAGNÓSTICO CIENTÍFICO DO RIO DOCE**

A Secretaria de Meio Ambiente repassou o valor de R\$ 250 mil reais, por meio do Fundo Municipal de Meio Ambiente, para a Rede Gazeta de Televisão realizar o Projeto de Diagnóstico Científico do Rio Doce. O projeto tinha parceria com o Instituto Federal do Espírito Santo, a Polícia Militar, a Associação de Pesca Esportiva de Colatina e o Corpo de Bombeiros.

O projeto teve o objetivo de reunir, organizar e divulgar dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos da Bacia do Rio Doce, para indicar problemáticas socioeconômicas e ambientais.

Quanto aos instrumentos criados, após o desastre, destacam-se: o Programa de Identificação de Nascentes (Refloresta Linhares); o Programa de Recuperação das Margens do Rio Pequeno e Rio Doce; o Programa de Conservação da Água e do Solo; o Programa de Revitalização da Cultura do Cacau; o Programa Mão Amiga; o Repasse dos *royalties* do petróleo para o Fundo de Conservação Ambiental; a Regulamentação do Licenciamento Ambiental e do Poder de Polícia Ambiental; o Código Municipal de Meio Ambiente, conforme descrito na Tabela 4:

**Tabela 2 Instrumentos de política ambiental criados ou reformulados após o desastre. Linhares/ES**

Instrumento	Objetivo / Contexto
Programa de Identificação e Preservação de Nascentes (Refloresta Linhares)	Em 2016, após a chegada da lama de rejeitos à cidade, no último ano da gestão de Jair Correa (PDT), o Legislativo promulgou a lei que instituía o programa em um esforço para a identificação, o cadastramento e a preservação de nascentes e cursos d'água e a realização de campanhas educativas no município.
Programa de Recuperação das Margens do Rio Doce e do Rio Pequeno	Também instituído pelo Poder Legislativo, em 2016, num esforço para a recuperação de matas ciliares, a limpeza dos rios e de suas margens, a recuperação de nascentes urbanas, a plantação de árvores frutíferas e o incentivo a produtores para recuperarem as matas de suas propriedades.
Programa de Conservação da Água e do Solo	Instituído em 2017, no primeiro ano da gestão de Guerino Zanon (PMDB), o Executivo Municipal instituiu o programa para fomentar a construção de barragens com fins de armazenamento de água para abastecimento e ações de recuperação ambiental de áreas degradadas.
Programa de Revitalização da Cultura do Cacau	Instituído em 2018 tendo, em vista o desenvolvimento do plantio na região de Linhares que é o maior produtor de cacau do ES, prevendo propriedades a receberem incentivos ao plantio, como o recebimento de mudas e o recebimento de um Fundo de Apoio gerido por um Conselho Gestor ,composto por entidades públicas e de interesse social.
Programa Mão Amiga	Instituído em 2018, pela Câmara de Vereadores, prevê a articulação com voluntários para auxiliar na revitalização de áreas verdes urbanas, a partir de arrecadação voluntária de mudas para o plantio das áreas verdes.

Instrumento	Objetivo / Contexto
Repasse dos valores dos <i>royalties</i> do petróleo para o Fundo Municipal de Conservação Ambiental	A partir de 2019, a Prefeitura de Linhares passou a destinar o percentual de 0,5% dos <i>royalties</i> do petróleo para implantar planos e programas de conservação do meio ambiente.
Regulamentação do Licenciamento Ambiental e do Poder de Polícia Ambiental	Instituída em 2020, modificou toda a estrutura de licenciamento do município, abordando os instrumentos, diretrizes e atos administrativos do Sistema de Licenciamento Ambiental, bem como a Avaliação de Impactos Ambientais e o Poder de Polícia Ambiental.
Código de Municipal de Meio Ambiente	Promulgado em 2020, o Código introduziu modificações na política municipal de meio ambiente e na estrutura do Sistema Municipal de Meio Ambiente, abordando inclusive procedimentos de participação através do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

Fonte: Portal Legislação Compilada, disponível em: < <http://legislacaocompilada.com.br/linhares/>

### **PROGRAMA DE IDENTIFICAÇÃO E PRESERVAÇÃO DE NASCENTES (REFLORESTA LINHARES) E PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DAS MARGENS DO RIO DOCE E DO RIO PEQUENO**

Ambos os Programas (Refloresta Linhares e Recuperação das Margens do Rio Doce e Pequeno) foram instituídos pelo Legislativo, no fim da gestão de Jair Correa (PDT). O primeiro (Programa Refloresta Linhares) num esforço para a identificação, o cadastramento e a preservação de nascentes e cursos d'água, que também previu a realização de campanhas educativas. A execução do programa ficou por conta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

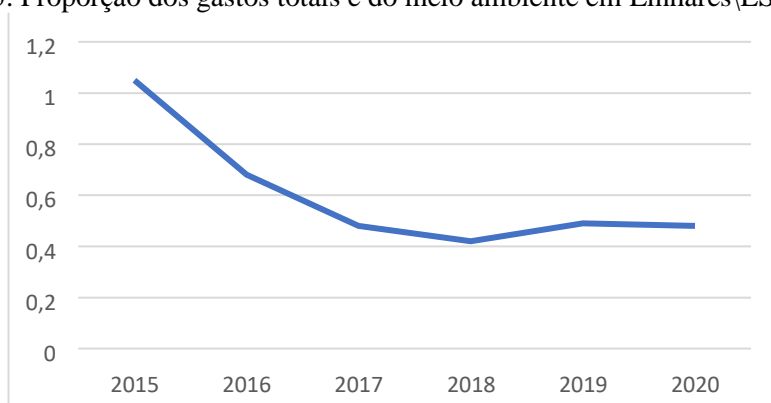
A Lei de número 3.568/16, também foi promulgada, pelo presidente da Câmara de Vereadores, e dispôs sobre a criação do Programa Municipal de Recuperação de Margens do Rio Doce, Rio Pequeno e demais Rios do Município, num esforço para recuperação de matas ciliares. A Lei ainda previu a limpeza dos rios e suas margens, a recuperação de nascentes urbanas, a plantação de árvores frutíferas e o incentivo a produtores para recuperarem as matas de suas propriedades.

As Leis citadas foram promulgadas pelo Legislativo, em um ano eleitoral, e exigiram, em seus últimos artigos, que o Executivo Municipal as regulamentasse. Porém, foram revogadas pelo novo Prefeito da época: Guerino Zanon. Este assumiu novamente a chefia do Executivo, no início de 2017.

## PROGRAMA DE CONSERVAÇÃO DA ÁGUA E DO SOLO

Instituído para fomentar a construção de barragens, com fins de armazenamento de água, e para ações de recuperação ambiental de áreas degradadas no território do município. Para operacionalizar o programa, a Lei previu o lançamento de edital para que proprietários de terra pudessem pleitear o direito de receber recursos para a construção das barragens. A gestão do programa ficou por conta da Secretaria de Agricultura, Aquicultura, Pecuária e Abastecimento e da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Para a consecução das atividades, o Executivo foi autorizado a abrir crédito suplementar de até R\$ 400 mil reais.

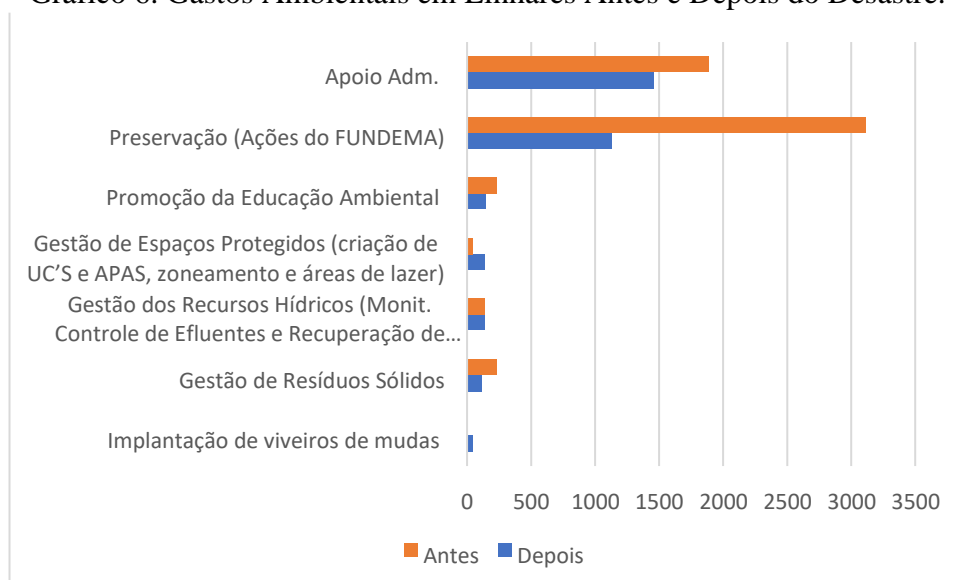
Gráfico 5. Proporção dos gastos totais e do meio ambiente em Linhares\ES – 2014-2020



Elaboração própria. Fonte: SICONFI (2021)

Em relação aos recursos financeiros disponíveis, Linhares foi o município que mais arrecadou, apresenta maior extensão territorial, já que possui o maior litoral e número de lagoas e, talvez, por esta razão seja o que mais investiu em Gestão Ambiental e Saneamento. Dentre os cinco anos analisados, houve clara tendência ao aumento da arrecadação com pequena queda de menos de 1%, entre 2015 e 2016. O valor total do orçamento municipal orbitou entre R\$524 milhões, em 2015, e R\$727 milhões, em 2020. Por outro lado, os investimentos em meio ambiente caíram bastante, por três anos consecutivos (2015 a 2017), saindo de R\$5,64, em 2015, ano em que a barragem se rompeu, para R\$2,6 milhões, em 2017, não voltando ao mesmo patamar de 2015. A proporção entre o total de recursos arrecadados e os gastos com meio ambiente atingiram 1%, em 2015, mas, se mantiveram a menos de meio por cento desde 2017.

Gráfico 6. Gastos Ambientais em Linhares Antes e Depois do Desastre.



Elaboração própria. Fonte: Sinconfi (2021) Portal Transparência (2021)

Em relação aos planos e programas prioritários para a execução de gastos, antes do desastre existiam seis categorias: 1. Apoio Administrativo; 2. Ações do FUNDEMA; 3. Educação Ambiental; 4. Unidades de Conservação; 5. Recursos Hídricos; 6. Resíduos Sólidos. Apresentam-se em ordem do que mais gastou para o que menos gastou. Após o desastre houve a incorporação de apenas mais uma categoria: 7. Implantação de Viveiros de Mudanças. A maioria das categorias tiveram seus recursos suprimidos, a exemplo das ações relacionadas ao FUNDEMA, que perderam quase 60% de seu orçamento, sendo a que mais perdeu espaço, a única que teve um ganho percentual considerável foi a de Gestão de Unidades de Conservação, mas que mesmo assim em seu valor total teve incremento de R\$ 100 mil (cem mil reais) por ano, em média.

### 3.2 CAPACIDADE POLÍTICO RELACIONAL

Em um contexto de crescente democratização, instituições estatais precisam de algo mais que capacidades técnicas e administrativas, no sentido clássico de burocracia weberiana. Elas necessitam ter relações com instituições representativas que incluem múltiplos atores, precisam aprender a mediar interesses, construir consensos, ativar diferentes setores de políticas em

diferentes níveis de governo. Sob quais condições as instituições democráticas podem construir políticas negociadas com múltiplos atores e, ao mesmo tempo, produzir capacidades de ação? A influência da participação ou do sistema político-eleitoral é benéfica ou maléfica para a produção de capacidades? (GOMIDE; PIRES, 2012).

Para Evans (1993;1995), as capacidades não emanam apenas do Estado, mas são construídas em conjunto com os atores da sociedade, ao seu redor, até mesmo em uma burocracia altamente especializada e este tipo de relação pode facilitar o monitoramento e a implementação de metas, dotando os aparelhos estatais de maior inteligência gerencial, e garantindo apoio político (GOMIDE, PEREIRA E MACHADO, 2017).

Além da articulação com instituições governamentais e com atores do sistema político-representativo, a análise da capacidade político-relacional é comumente realizada através de indicadores de participação, como a performance e composição de conselhos municipais de meio ambiente, que são espaços de debate e tomada de decisões sobre temas que sejam de interesse público e onde se negociam solução para conflitos. São compostos por representantes do poder público, de setores produtivos e da sociedade civil. Mais da metade dos municípios brasileiros tem conselho de meio ambiente, na região sudeste 71% dos municípios têm conselho, em 2009, 87% tinham composição paritária entre governos e sociedade civil e 70% eram ativos. Porém, na área de meio ambiente, eles são em número muito menor que em outras áreas. Uma questão importante a ser investigada é: como os conselhos tem atuado para aperfeiçoar as políticas municipais (MOURA, 2016b).

Para além das estruturas de participação, historicamente construídas, o modelo de reparação ao desastre do Rio Doce trouxe à tona as experiências participativas não apenas com movimentos sociais e estas estruturas históricas de participação, mas também chama a atenção à articulação com o mercado. Desde a concepção do modelo de governança, proposto pelo acordo de reparação a participação dos atingidos, foi prejudicada, fazendo com que estes não tivessem legitimidade para indicar a proporção dos danos e problemas sócio ambientais que os afetou, ou indicar possíveis soluções. Segundo Euzeneia: (2022, p. 211):

Aplicando estratégias de negação da participação e de negação do conflito, a governança do desastre conferiu um tratamento administrativo aos conflitos socioambientais que desconsidera a assimetria de recursos e de poder nas relações entre empresas, governos e pessoas atingidas (CARLOS, 2022, p. 211).

Portanto, esta seção se dedica a entender as capacidades relacionais geradas através da articulação com setores estatais em diferentes níveis de governo, como se articulam e como se apresentam as estruturas de participação historicamente construídas, como é o caso dos conselhos municipais de meio ambiente. Busca-se também entender como a Fundação Renova atua no território de tais cidades, no setor de meio ambiente, assumindo funções e executando programas e atividades que geralmente são exercidas pelo setor de políticas públicas ambientais nos municípios.

### **3.2.1 Articulações multinível e participação**

Em Colatina, entre 2017 e 2020, foi possível mapear, por meio da análise dos documentos e realização de entrevistas, o desenho das principais redes de relações entre as instituições intraestatais e as organizações da sociedade civil, em distintos níveis do arranjo. Em âmbito estadual, houve maior interação com autarquias e órgãos estaduais, tais como: a SEAMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente; o IEMA – Instituto Estadual do Meio Ambiente; e a AGERH – Agência Estadual dos Recursos Hídricos, principalmente para atividades de capacitação, assessoria sobre o licenciamento ambiental e as ações relativas à crise hídrica (estiagem) que atingiu a região, diversas vezes, na última década.

Articulações foram aferidas, em maior frequência, com o sistema de justiça estadual, como o MPES – Ministério Público do Espírito Santo, nas atividades de reestruturação interna da SEDUMA e em projetos de combate a incêndios. Já com órgãos federais, destacam-se relações com o MPF – Ministério Público Federal, incluindo atividades de preservação da bacia hidrográfica do Rio Doce e da ocupação de seu entorno. Em nível municipal, a principal Autarquia acionada foi o Sanear e a Secretaria de Obras, ambas colaborando com ações ligadas aos impactos do rompimento da barragem Rio Doce, assim como em atividades de educação ambiental.

Quando o tema são as organizações da sociedade civil e instituições participativas, o próprio conselho foi apontado como importante articulador intra e extra estatal; a participação ativa desses atores nas reuniões mensais sobre o Plano Diretor Municipal; e com menor ênfase as articulações com os Comitês de Bacia, por intermédio da figura do Sanear, e a participação no

Conselho de Agricultura do município. Os setores da indústria e de serviços estiveram presentes no apoio às atividades de reflorestamento. A prefeitura sustentou um programa chamado: “Adote o Verde”, para apoiar iniciativas comunitárias de cuidado, com áreas verdes urbanas. Estas se articularam com as associações de bairros. Quanto à Fundação Renova, segundo dados das entrevistas, poucos contatos foram realizados ou projetos foram mantidos diretamente em parceria com a Renova.

O Conselho Municipal, de Meio Ambiente, tem maioria de representantes do Estado frente a setores da sociedade civil, destes últimos sua maior parte é de representantes de setores econômicos, tendo em menor representação entidade de defesa do meio ambiente. O conselho possui apenas o caráter consultivo e deliberativo, sem poder de fiscalização e normativo. A gestão do FUNDEMA – Fundo de Defesa do Meio Ambiente – tem participação do conselho e a partir de 2018 o executivo passou a aplicar recursos no fundo.

Em Linhares, principalmente, após o desastre, observou-se a existência de algumas redes de relações intragovernamentais e da sociedade civil em diferentes níveis. No nível federal, as relações com o Instituto Chico Mendes, em atividades de preservação das unidades de conservação federal existentes no município; com o IFES – Instituto Federal do Espírito Santo, com sede no município, para a análise em laboratório de peixes coletados nos cursos d’água local.

Em nível municipal, tal como em Colatina, foi citado a fundamental colaboração do IEMA – Instituto Estadual do Meio Ambiente; além de dois novos atores mais voltados ao potencial de agronegócio local: o IDAF - Instituto de Defesa Agro Florestal; e o INCAPER - Instituto Capixaba de Pesquisa Rural. Por outro lado, a participação da Polícia Militar Ambiental e da AGERH foram colocadas como de menor relevância. Já sobre as articulações intramunicipais, além do SAAE, observou-se a participação assídua dos seguintes atores: Secretarias de Educação; Secretaria de Assistência Social; Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, inclusive com assentos no Conselho.

No que se refere às articulações com organizações privadas, destacamos a Renova, além dos setores de indústria e serviços junto da Secretaria de Meio Ambiente. A indústria esteve presente e ofereceu apoio para atividades de reciclagem. Da mesma forma, o setor de serviços,

com ações de apoio. Com relação a Renova, entrevistas realizadas, até o momento, revelaram que poucas realizações advindas dos contatos efetivamente aconteceram. No caso da sociedade civil, a organização mais ativa no âmbito da gestão ambiental é a Federação das Associações de Moradores de Linhares.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente possui quatro competências (consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador), sendo composto em maioria por representantes do Estado, seguido de representantes de setores econômicos e com menor participação de entidades de defesa do meio ambiente. A gestão do fundo é compartilhada com o conselho e possui recursos orçamentários executados, desde antes do desastre, mas perdendo mais de 60% de sua aplicação anual de recursos após o desastre.

### **3.2.2 Atuação da Fundação Renova nos municípios**

A cidade de Colatina dependia 100% do Rio Doce para abastecimento de água potável, o que fez com que o desastre afetasse diretamente tanto o total disponível do recurso, quanto sua qualidade para o consumo humano e econômico. Cerca de 3,5% da população está cadastrada como atingida, o que corresponde a 4.605 pessoas.

A empresa caracteriza cinco campos em que houve grande dano relatado: pesca; agropecuária; abastecimento de água; comércio/economia; meio ambiente. Cada um dos campos são descritos com as ações já realizadas. Dos setores de meio ambiente e abastecimento, que interessam a este estudo, destacam-se como danos relatados: interrupção da captação da água do Rio Doce e receio dos moradores em consumir a água do Rio Doce. Quanto ao meio ambiente foram relatados a contaminação do pescado e da água, bem como a perda da utilização do Rio como espaço de lazer.

Para fazer frente a estes problemas, foram realizadas ações no setor de abastecimento de água, como fornecimento de água tratada por caminhões pipa, estudos sobre localização de recursos hídricos para criação de Áreas de Preservação Permanente (APP), instalação de estações de monitoramento de água e sedimentos, aumento da capacidade de armazenamento do reservatório de abastecimento de água na localidade de Bognisenha e obras de captação alternativa.

No setor de meio ambiente foram realizadas ações de elaboração de Plano de Manejo de Rejeitos; Elaboração do Programa de Monitoramento Quali-Quantitativo Sistemático (PMQQS); Monitoramento extenso e detalhado dos cursos d'água impactados; investimento em melhoria na coleta e tratamento e disposição adequada de esgoto do município; restauração de nascentes em áreas de proteção ambiental; Edital de Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) e estudos sobre a fauna aquática na bacia do Doce.

A Fundação mantém canais de relacionamento com a comunidade e para ela existem 12 dimensões de trabalho para cada uma um tipo de diálogo ocorrido. Nota-se que os setores de abastecimento de água e reparação ambiental foram pouco acessados. Quando se trata de diálogos coletivos, houve apenas um sobre abastecimento de água (3,8% dos diálogos coletivos), e dois para reparação ambiental. Em diálogos individualizados foram realizados 16 contatos sobre abastecimento de água e seis para reparação ambiental.

O Plano de Ação também indica os principais atores relacionados com cada ação realizada, no setor de abastecimento os principais parceiros institucionais são a Prefeitura e o Sanear; já os comunitários são as Comissões de Atingidos de Colatina, Moradores e Associações de Moradores.

No setor de reparação ambiental, os principais atores acionados foram: a Prefeitura Municipal de Colatina e o Incaper. Ao se tratar de parceiros institucionais e lideranças comunitárias os atores foram: Comissão de Atingidos de Colatina, Comissões de Representação dos Atingidos, Associações Comunitárias e Grupos informais, sendo realizadas duas ações de comunicação e três de diálogos e divulgação. Foram contabilizadas vinte e duas demandas coletivas em Colatina e todas apuradas como finalizadas pela Fundação Renova.

Em Linhares, destacam-se as comunidades na Foz, por terem sido atingidas pelos danos ao Rio e ao Mar. E um novo impacto causado pelo barramento do Rio Pequeno devido às cheias e alagamentos causados pela proximidade com a Lagoa Juparanã. Linhares tem cerca de 10,3% da população cadastrada como atingida, o que representa 18.193 pessoas.

Foram pagos cerca de 188 milhões de reais em indenizações e R\$305 milhões em auxílio financeiro até janeiro de 2021. A Renova reconhecia até 2020, 5.223 propriedades afetadas, 4294 famílias, tendo recebido cerca de 81.359 manifestações, com cerca de 88,5% concluídas. Os principais danos relatados no município, quanto ao abastecimento de água, foram: interrupção do abastecimento de água em comunidades, que utilizavam o rio Doce como fonte para captação; insegurança quanto ao consumo de água dos poços artesanais; fechamento temporário do canal Caboclo Bernardo e contaminação da água dos poços em Degredo. Sendo realizadas ações para fazer frente: Diálogos com a comunidade e o MPF.

Quanto às ações de relacionamento, observa-se, novamente, a reparação ambiental e o abastecimento de água. A primeira com apenas seis diálogos coletivos, representando 4,3% do total; a segunda ação com 27 diálogos coletivos, totalizando 19,6% do total, sendo a segunda dimensão com maior número de diálogos coletivos no município. Em diálogos individualizados, o abastecimento pontua em 1,1%, com 11 contatos e o abastecimento de água 4,1% do total, com 40 contatos realizados.

Em Linhares, foram apuradas 60 demandas coletivas; destas 53% foram finalizadas e 46% estavam em andamento, até outubro de 2021. Os principais atores acionados, no setor de abastecimento de água, foram as associações de moradores locais, comissões locais de representação de atingidos, Prefeitura Municipal de Linhares, SAAE e ICMBio, quanto aos institucionais e quanto aos comunitários as Lideranças Sociais. Quanto às ações de relacionamento e comunicação foram duas ações de comunicação de ações de programas e dezesseis de divulgação sobre as melhorias dos sistemas de tratamento de água.

As ações de meio ambiente não dizem respeito à reparação ambiental, causada pelos rejeitos diretamente, mas a um dano colateral, efeito do barramento do Rio Pequeno, corpo d'água utilizado como fonte de captação alternativa, após a contaminação do Rio Doce. Após o barramento do Rio Pequeno, várias comunidades começaram a sofrer com episódios de cheias e alagamentos, uma vez que a dinâmica hidrológica do local foi alterada pelas obras. Nesta ação, os principais atores acionados foram: a Prefeitura de Linhares; o Saae e a Defesa Civil. No caso dos parceiros institucionais e Lideranças Sociais: Associação de Pescadores de Comendador Rafael; Associação de Piscicultores de Guaxe; Colônia de Pescadores Caboclo Bernardo – Z06; Comissão de Moradia de Patrimônio da Lagoa e Comissões Locais de

representação de atingidos. Tendo realizado cerca de dezesseis ações de articulação e quatro de comunicação.

### 3.2.3 Baixa efetividade gerando protestos

Segundo Carlos (2022), houve uma forte onda de protestos, contra o modelo de reparação, reforçando o associativismo organizado localmente. Este tipo de articulação teve pelo menos dois êxitos frente ao modelo proposto, primeiro à inclusão das categorias de territórios e segmentos profissionais e, em segundo lugar, ao considerar a participação no modelo de reparação a partir do contexto do TAC-Gov, ou seja, o repertório de ação dos movimentos pôde impactar a decisão das corporações empresariais. No caso específico do desastre do Rio Doce, os repertórios foram extra institucionais, institucionais e multiescalares. Para Euzeneia Carlos:

Na medida em que se amplia a percepção das pessoas atingidas acerca da inadequação, e quiçá da falácia, do TTAC para garantia da reparação integral dos diversos territórios, segmentos sociais e cadeias produtivas afetadas, torna-se imperativa a reivindicação por reconhecimento. Além desta, a defesa da participação dos atingidos na governança do desastre e de seu protagonismo nas negociações, em face do controle do processo decisório pelas empresas reparadoras, desencadeia propostas de reestruturação do TTAC que levam à assinatura de um novo Termo. A onda de protestos teve como desfecho importantes consequências nas decisões políticas, que gravitam em torno de dois clamores basilares: (i) o direito ao reconhecimento como atingido e; (ii) o direito à participação nas decisões (CARLOS, 2022, p. 226).

Ao redor de 151 atores organizados promoveram as ações de protesto, entre movimentos sociais, organizações civis, ativistas independentes, organizações religiosas, internacionais, sindicatos, mídia, e até organizações de Estado como as de justiça. Dentre as organizações se destacam: o MAB - Movimento de Atingidos por Barragens; o Fórum Capixaba de Defesa do Rio Doce; Movimento de Direitos Humanos (MDH); A Diocese de Colatina; associações de moradores e pescadores (CARLOS, 2022, página?).

O estudo de Carlos constata pelo menos sete tipos de repertório e performances adotadas: repertórios institucionais, ações de difusão, manifestações públicas, artísticas, religiosas, de confronto e repertório multiescalar. Sendo que a grande maioria, cerca de 79%, foram extra institucionais (119 ao todo), frente a 15% institucionais (23) e 6% multiescalares. Entre 2015 e 2019, todos os meses, contaram com protestos; destaca-se o primeiro ano, com 81 ações, e 2018, com 47. Entre a gama de significados apurados ressaltam-se: cobrar reparação, denunciar,

indenizar, dar visibilidade, água segura, garantir direitos, responsabilizar a mineradora, resistência às injustiças (2022, p. 227).

### 3.3 COMPARANDO RESULTADOS

Esta última sub-seção analisa, comparativamente, os diferentes indicadores levantados pela literatura teórica e pelos dados encontrados nas pesquisas de campo, documentais e entrevistas realizadas. Foi possível esquematizar um modelo de análise, baseado em dezesseis categorias, sendo quatro relacionadas ao ambiente institucional, seis relacionadas às capacidades técnico administrativas e seis sobre capacidades político-relacionais.

No ambiente institucional foram observadas as presenças de legislações ambientais anteriores ao período de redemocratização, a existência de conselhos participativos, antes do rompimento da barragem de Fundão, a existência de sistemas municipais de meio ambiente e, por último, a existência de fundos municipais de meio ambiente. Tanto Linhares quanto Colatina atenderam positivamente a todos os itens.

Por outro lado, sobre os limites encontrados na formulação e na implementação das políticas ambientais, constatamos que, em Linhares, os principais entraves foram de ordem financeira, além da insuficiência de recursos humanos e as dificuldades de adesão de órgãos parceiros. Em Colatina, o reduzido quadro técnico especializado, foi apontado na entrevista, como um dos principais limites.

No âmbito das capacidades técnico administrativas, foram observadas seis categorias sobre as características da burocracia (se a secretaria é exclusiva ou em conjunto com outro setor de políticas, qual o tamanho da equipe alocada, e se a pessoa gestora é especializada na área ou indicação política) e a capacidade orçamentária (se houve aumento, após o dano ambiental, se o orçamento de meio ambiente chega a 1% do orçamento total do município, quais os programas prioritários, antes e depois do dano ambiental, e se existem receitas vinculadas diretamente ao fundo municipal de meio ambiente).

**Tabela 3. Comparação da capacidade técnico-administrativa dos municípios de Colatina-ES e Linhares-ES.**

<b>Categorias</b>	<b>Colatina</b>		<b>Linhares</b>	
<b>Secretaria Exclusiva de Meio Ambiente</b>	Não		Sim	
<b>Quantidade de Pessoas no setor</b>	11		34	
<b>Nível de instrução da pessoa gestora</b>	Especialização		Graduação	
<b>Orçamento</b>	Cresceu cerca de 50% com forte oscilação, mas não alcança 1% do orçamento total do município		Cresceu 100% de forma constante, mas representa menos de 0,5% do orçamento total	
<b>Principais Programas</b>	Antes	Depois	Antes	Depois
	1.1 Áreas Verdes, Lazer e Proteção Ambiental	1.1 Manutenção administrativa 1.2 Ações a Cargo do Conselho 1.3 Educação Ambiental	1.1 Apoio Adm 1.2 1.2 Fundo de Defesa do Meio Ambiente	1.3 Apoio Adm 1.2 Fundo de Defesa do Meio Ambiente
<b>Existem receitas vinculadas?</b>	Não		Sim	

Elaboração própria.

Apenas Linhares tem secretaria própria para o setor. Colatina está em conjunto com Desenvolvimento Urbano. O município de Linhares também conta com maior número de pessoal alocado, 34, frente a 11 dos colatinenses. Ambos os gestores apontaram não ter vínculos partidários, tendo trajetórias favoráveis a pautas ambientais e possuindo formação técnica na área ambiental e de políticas públicas. O orçamento de ambos os municípios cresceu significativamente: em Colatina, aumentou em torno de 50%; em Linhares, cresceu mais de 100%, antes e depois do dano ambiental. Contudo, mesmo com o crescimento percentual, o total de recursos financeiros para o meio ambiente não atingiu 1% do orçamento em nenhum dos municípios. Acerca dos planos prioritários, Linhares manteve as linhas de gastos, no apoio administrativo, e em ações do Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente. Colatina apostou na manutenção administrativa e redução dos valores para eventos e no aporte de recursos para ações que envolvessem o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Quanto às receitas vinculadas,

apenas Linhares as manteve direcionadas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, uma vez que instituiu lei específica que vincula os recursos dos *royalties* do petróleo ao FUNDEMA.

A capacidade político-relacional mobilizou seis categorias, dentre elas os principais atores envolvidos na implementação e monitoramento das políticas ambientais, qual nível de governo mais acessado, como se deu a relação com o legislativo e com a Fundação Renova, bem como a participação através da existência e tipo de composição dos conselhos de meio ambiente.

**Tabela 4. Comparação da capacidade político relacional – Colatina-ES e LinharesES.**

<b>Indicadores</b>	<b>Colatina</b>	<b>Linhares</b>
<b>Principais atores</b>	Federal: MPF	Federal: ICMBio, IFES
	Estadual. SEAMA, IEMA, AGERH, MPES	Estadual: IEMA, IDAF, INCAPER, AGERH
	Municipal: Sanear e Sec. De Obras.	Municipal: SAAE, Secretarias de Obras, Educação e Assistência Social
	Sociedade Civil: Conselhos Participativos, Comitês de Bacia, Setor de Indústria e Serviços	Sociedade Civil: Indústrias Leão, Associação de Moradores de Linhares
<b>Principal nível de articulação</b>	Estadual	Municipal
<b>Articulação com o legislativo municipal</b>	Raro, porém excelente	Raro, porém excelente
<b>Relações com a Renova</b>	Pouco frequentes e renderam poucos projetos	Pouco frequentes e renderam poucos projetos
<b>Tem Conselho</b>	Sim	Sim
<b>Tipo de Composição</b>	Maioria estatal, sub-representação de entidades ambientalistas (2) sobrepujada por entidades de corte econômico(6).	Maioria absoluta estatal, subrepresentação de entidades ambientalistas (2) sobrepujada por entidades de corte econômico (4)

Elaboração: o autor.

No que tange à participação, observa-se que as primeiras gestões selecionadas para a análise, na virada dos anos 2000, apresentam maior oportunidade e efetividade do poder dos representantes das organizações da sociedade civil, uma vez que tanto em Colatina como em Linhares, estes tiveram maior número de cadeiras nos conselhos representativos, podendo formar maioria com certa facilidade para aprovar ou vetar projetos dos Poderes Executivos locais.

No entanto, o poder dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, nos dois municípios, passou por reformulações nas configurações de forças, como o caso do Conselho de Meio Ambiente

de Colatina, na gestão de 2005 a 2008, que perdeu várias de suas atribuições que foram direcionadas ao Sanear. Em Linhares, a restrição, das competências do Conselho de Defesa do Meio Ambiente, se confirmou com a retirada da função de gestão do Fundo de Meio Ambiente, passando esta gestão a uma Comissão Tripartite, em 2009. Em 2020, o novo Código de Meio Ambiente confirmou a gestão do Fundo, por parte da SEMAM, com a fiscalização e indicação das diretrizes dadas pelo conselho. Em Linhares, outra característica desta diminuição de poder dos representantes da sociedade civil foi a mudança na distribuição das representações, na gestão de Nozinho Correia (2013-2016), uma vez que o conselho passou a ter composição paritária entre os burocratas e os membros das organizações da sociedade civil. Contudo, em 2020, o conselho volta a ter maioria de representantes das organizações da sociedade civil.

Ao se tratar da interação entre atores estatais e não estatais, observamos padrões distintos. No caso de Colatina, verificou-se um tipo de interação ligeiramente dessemelhante entre as políticas de meio ambiente e àquela de saneamento anteriores, comparadas ao momento crítico em questão. As interações entre os atores políticos e sociais relacionadas às políticas ambientais compreenderam relações entre o Executivo, o Sanear e o Conselho Municipal de Meio Ambiente. Contudo, no tocante às políticas de saneamento, especialmente devido à crise hídrica que assolou o município, notou-se uma ampliação do alcance do tipo de interações e do tipo de atores nelas implicados, de modo a envolver atores do Executivo, Sanear, CISABES e Legislativo, este último responsável pela interlocução entre produtores rurais e BID.

Após o desastre-crime, institucionalizou-se certa ruptura entre as gestões de meio ambiente e de saneamento. Tal ruptura pode ser notada pela desvinculação dos serviços ambientais do Sanear, que passa a ser gerido pelo Executivo e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Enquanto o Sanear ficou responsável pelo saneamento ambiental, o Executivo municipal não apenas reformulou e reestruturou a política de saneamento (Plano Municipal de Saneamento, 2017), como criou também a Comissão Permanente de Avaliação (CPA), cujas atribuições concorrem com as do Conselho.

Em Linhares, por outro lado, a institucionalização e a construção de capacidades ambientais se concentraram antes mesmo do momento crítico, com destaque especial para o Plano Diretor Municipal que garantiu a proteção do meio ambiente – embora não tenha previsto as possibilidades de desastres e crimes ambientais. Desta forma, após a tragédia socioambiental constata-se que a instituição volta-se apenas de programas de recuperação, preservação,

campanhas educativas, limpezas dos rios, etc. com preponderância do Legislativo municipal, de modo a não interferir na continuidade das ações e relações preestabelecidas. Diferentemente de Colatina, observou-se um incremento nos mecanismos de participação que, além do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), incorporaram Audiências Públicas (previstas no Plano Diretor Municipal e na Política e Sistema de Meio Ambiente), consulta técnica e consulta pública. No entanto, verificou-se que a atuação do CMMA foi alterada para apenas consultiva, sem poder deliberativo efetivo sobre a política municipal. Dessa forma, o Conselho ficou restrito a seu próprio plenário, aquém, portanto, de outras matérias nas quais também poderiam analisar e propor soluções para dilemas e crimes ambientais.

Em quesitos de avaliação das atividades de formulação e implementação das políticas ambientais, embora não seja o foco aqui, ambos os municípios não contam com setor específico para o acompanhamento e avaliação destas atividades. Sobre o papel da Secretaria na formulação de novas políticas e aperfeiçoamento do sistema de meio ambiente, em Colatina, o foco foi na pesquisa e articulação de atividade de outras secretarias para embasar novas propostas, como foi o caso da reformulação do Código de Meio Ambiente e a nova Instrução Normativa de Educação Ambiental que está em discussão. Já, em Linhares, as propostas surgem através do diagnóstico dos processos realizados pela própria Secretaria.

O papel do conselho tem importância para o arranjo institucional, em Linhares, atuando no auxílio das resoluções, diretrizes e prioridades dos projetos em andamento. Da mesma forma, em Colatina o conselho é um ator relevante, atuando, em ações de aprovação da utilização dos recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente e participando, por exemplo, na implementação da política de educação ambiental no município.

#### 4. CONCLUSÕES

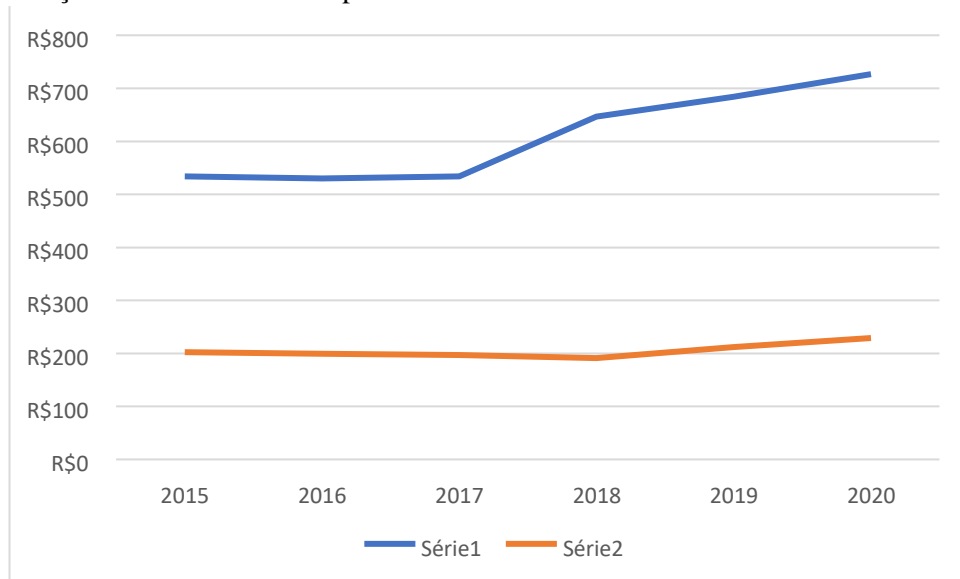
Em relação ao contexto, dos municípios evidenciados, cabe destacar que ambos têm porte médio e foram atingidos pelo desastre. Possuem forte vocação para a produção agrícola e industrial e figuram entre os dez maiores do estado do Espírito Santo. Possuem importância regional para o norte capixaba. Na questão político eleitoral, Colatina apresentou tendência à oposição no Legislativo, com predominância de partidos de centro esquerda no Executivo (PT, PSB e PMDB), enquanto Linhares demonstrou tendência a forma base governista no Legislativo, com predominância de partidos de centro no Executivo (PTB, PMDB e PDT).

No que se refere aos instrumentos de governança ambiental instituídos, antes do desastre, em Colatina, foram cinco (um estruturante, uma aplicação orçamentária, programa de ação, articulação regional, e um que criou uma unidade executora), dois foram criados na gestão do PSB e três na gestão do PT. Linhares, por sua vez, contou com cinco instrumentos criados, antes do desastre (três estruturantes, um de articulação regional e um de estudos/pesquisa), sendo um na gestão do PMDB e quatro na gestão do PDT.

Os instrumentos criados, depois do desastre, em Colatina, foram quatro (três estruturantes e um de articulação municipal), sendo um na gestão do PT e três na gestão do PMDB no Executivo municipal. Linhares contou com 8 instrumentos depois do desastre (quatro de programas de conservação ambiental, dois estruturantes e um de aplicação orçamentária), sendo um na gestão do PDT e sete na gestão do PMDB.

Linhares aportou mais recursos orçamentários, no período estudado (2014-2020), os recursos disponíveis no município apresentaram o dobro do valor disponível no município de Colatina. Os valores foram de R\$175 milhões, em 2014, para Colatina e R\$534 milhões para Linhares, por exemplo.

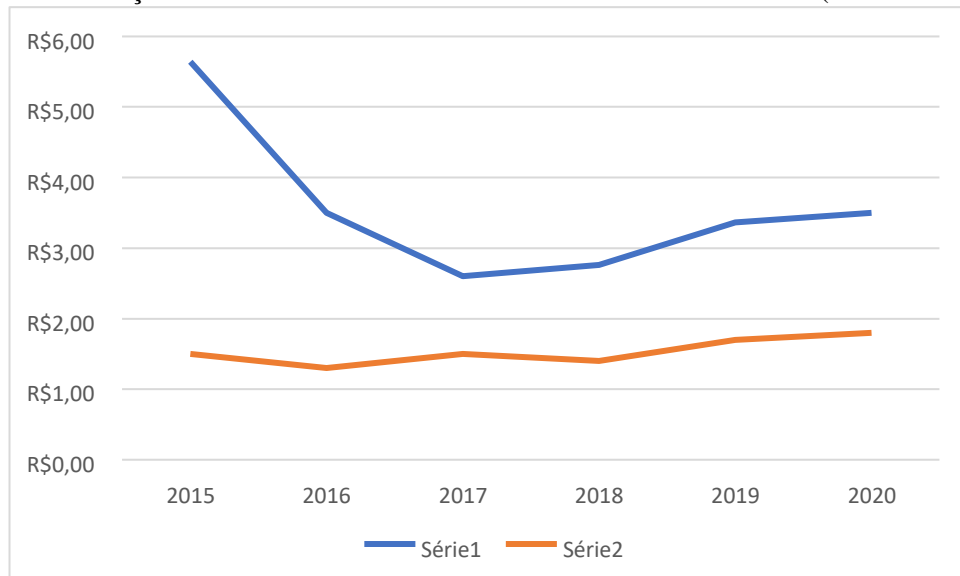
Gráfico 7. Orçamento total do município. Linhares-ES e Colatina-ES de 2015 a 2020.



Elaboração própria. Fonte: Siconfi (2021)

Os gastos no setor ambiental acompanharam o mesmo padrão: enquanto Colatina teve a quantia de R\$1,5 milhão disponível, em 2015. Linhares pôde contar com mais de R\$5 milhões, no mesmo ano.

Gráfico 8 – Orçamento Meio Ambiente Colatina e Linhares 2015 a 2020 (milhões de R\$):

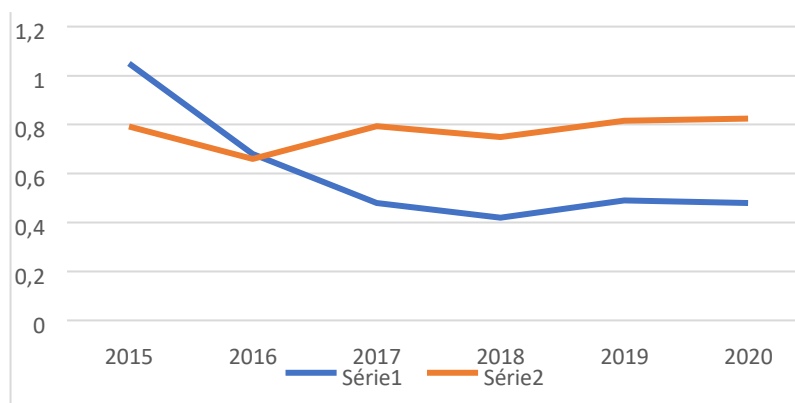


Elaboração própria. Fonte: Siconfi (2021)

Apesar da aparente vantagem que Linhares possui, ao aplicar maiores cifras em valores totais, se observarmos a proporção dos gastos, nos dois municípios, na relação entre o orçamento total

e o disponível para o setor de meio ambiente, pode-se aferir outra constatação: o município de Colatina gastou, proporcionalmente, mais em meio ambiente em relação ao montante disponível, enquanto Linhares diminuiu esta proporção, saindo de 1,05% em 2015 para 0,48%, em 2017; Colatina investiu 0,4%, em 2015, saltando para 0,825%, em 2017. De toda forma, nota-se que, após o desastre, nenhum dos dois municípios alcançou mais de 1% do orçamento total para o meio ambiente.

Gráfico 9 – Proporção dos Gastos Ambientais e Total do Orçamento Municipal. Linhares e Colatina 2015 a 2020:



Elaboração própria. Fonte: Siconfi (2021)

A participação da sociedade civil nos conselhos perdeu atribuições, antes mesmo do desastre. Porém, Linhares conseguiu, a partir de 2020, ter maioria de membros da sociedade civil, apesar de contar, em sua composição, com mais representantes do mercado que de entidades de defesa ambiental.

No que tange às interações intraestatais, no mesmo nível, em Colatina, se deram com órgãos de saneamento e obras. Em Linhares houve relações com os setores de educação e assistência social. Em nível estadual, com órgãos ambientais e Ministério Público, em ambos os municípios, e também em nível federal. Em Colatina, o principal ente acionado é o Ministério Público Federal e, em Linhares, órgãos de pesquisa e preservação ambiental (IFES e ICMBio), já as articulações com o legislativo são raras, porém, excelentes e quanto à relação e à articulação com Fundação Renova, os contatos pouco frequentes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou entender como dois municípios capixabas, atingidos pelo desastre no Rio Doce, produziram capacidades estatais ou tiveram suas capacidades de ação condicionadas ou afetadas pelo modelo de governança escolhido para a reparação do desastre. Através do método comparativo, o texto analisou os padrões de institucionalização e a criação de capacidades, político-relacionais e técnico-administrativas, nos setores responsáveis pela formulação e execução de políticas ambientais, em Colatina e Linhares.

Ao tratar de um dos maiores desastres ambientais, decorrentes de mineração no Brasil, a pesquisa adentrou em um contexto complexo que traz à tona o entrelaçamento entre instituições públicas e de mercado: a própria gênese do mercado está ancorada nas políticas de desenvolvimento do setor econômico nacional, onde o Estado funcionou desde o início como indutor, investidor e facilitador para as atividades das empresas mineradoras, de forma que todo o debate ambiental, correlato a esta matéria, acaba por se vincular à realidade do setor mineral. Diversos estudos demonstraram que o desastre ocorreu pela facilitação do acesso aos licenciamentos ambientais e pela precarização tanto da fiscalização ambiental - a que as empresas deveriam ser expostas, quanto das estruturas de segurança que eram necessárias às barragens.

Mas, para além do contexto anterior ao desastre, esta pesquisa teve por objetivo entender como as políticas ambientais, em nível municipal, reagiram aos danos ambientais causados pela lama tóxica que tomou conta da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Sendo assim, as perguntas subjacentes à análise versam sobre como o modelo de reparação influenciou ou condicionou à resposta destes municípios, bem como qual à participação dos atores de relevância dentro do arranjo institucional.

A literatura sobre governança permitiu evidenciar que não apenas atores do Estado participam da formulação de políticas públicas, mas, atores do mercado podem e, de fato, influenciam os arranjos das políticas. Porém, estes arranjos não são estáticos, na medida em que não apenas os atores do mercado têm tido influência sobre políticas, mas, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil têm tido êxito nos esforços de moldar políticas públicas e, no setor ambiental, essa relação não tem sido diferente. Dessa forma, as fronteiras entre Estado,

mercado e sociedade permitiram apurar os diferentes padrões de respostas e a construção de políticas, de acordo com os consensos e os recursos disponíveis em cada arranjo.

Desenhos institucionais podem ser modificados com o objetivo de dar maior eficiência às políticas. Segundo Marques (2013), a definição de governança é uma configuração de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais, operando nos processos de produção de políticas. Ao utilizar a governança como lente analítica, esta pesquisa pôde analisar a influência de atores do mercado na construção da solução negociada para lidar com o desastre. Não obstante, para além disso, o presente trabalho pôde questionar “quem governa quando o Estado não governa”, uma vez que foi identificado que políticas historicamente executadas, pelo Estado, foram executadas por outros atores que não os estatais, apesar da baixa eficiência comprovada, deste últimos, na governança da reparação do desastre. Ademais, coube questionar: O que é governado? Quem governa? E, o que não é governando?

As redes de atores que atuam sobre os arranjos são compostas por diferentes forças políticas, quão mais forte for o ator, seja estatal ou do mercado, maior a probabilidade que este tenha alta influência sobre as regras para produção e implementação das políticas. Em alguns casos, como foi o caso do desastre no Rio Doce, é possível que atores de fora do Estado possam não apenas influenciar as políticas, mas até mesmo se apropriar de tarefas historicamente exercidas pelo Estado.

Se, em um momento anterior ao desastre, as políticas ambientais e minerais já eram influenciadas por atores do mercado, interessados no desenvolvimento do setor, quando o desastre aconteceu, estes mesmos atores influenciaram o modelo de governança escolhido para lidar com a reparação, mitigação e indenização dos atingidos. Dessa forma, as empresas mineradoras, causadoras dos danos ambientais, influenciaram o modelo de governança ao propor que estruturas estatais não dotadas das capacidades necessárias poderiam dar respostas satisfatórias à reparação e que as soluções judiciais levariam tempo demais para serem executadas. Assim, a partir da elaboração do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, TTAC, foi criada uma solução negociada que previu que nem o Estado nem as empresas, causadoras do dano ambiental, seriam responsáveis pela reparação. Contudo, optou-se pela criação de uma nova instituição de direito privado sem fins lucrativos para dar conta da

implementação de 4 programas de reparação, mitigação, indenização e recuperação: a Fundação Renova.

A atuação da Renova se confunde com as atribuições públicas, uma vez que grande parte de suas atividades, em um contexto normal, estaria sob a responsabilidade dos entes municipais e estaduais. Houve um deslocamento do centro de poder de implementação das políticas ambientais de reparação. Instâncias de negociação de conflitos, articulação com os poderes locais e de expressão política historicamente construídas não foram acionadas, sendo deixadas de lado em detrimento à utilização de uma instituição focada em conceitos de governança corporativa que tendem a não ouvir as comunidades locais.

Uma das dúvidas mais pertinentes levantadas em relação à Fundação diz respeito a qual capacidade esta teria para lidar com tamanho desastre, uma vez que se trata apenas de uma instituição, cumprindo as funções que antes seriam desempenhadas por três níveis de governo (federal, estadual e municipal) em dois estados diferentes. Ademais, resta indagar, como se comportaram as instituições estatais pré-existentes, que foram construídas com décadas de esforço político?

Criada com a justificativa de acelerar a indenização e a reparação, a Renova alcançou apenas 17% de entrega de produtos e serviços, nos municípios estudados, entre 2016 e 2019, sendo a maior parte de suas ações voltadas para fases anteriores à entrega de serviços, como a especificação de alternativas, que representam 40% das ações realizadas, 12% em diagnóstico, 9% em prestação de contas, ou seja, são mais 60% das ações da instituição demonstrando longos processos de deliberação e complexidade na solução (DOWBOR et al., 2022).

O conceito de capacidades estatais contribuiu para o arcabouço analítico deste estudo, uma vez que permitiu a possibilidade de se questionar: o que fazem e como agem os atores estatais, seja com noções de competências e formulação/implementação, seja como noção conceitual (graus de controle) e instrumentação. Das noções de Tilly (1975), advém as conclusões de que independente da forma como são criadas, ou como se desenrolam as atividades estatais, estas sempre são exercidas a partir da relação com a população local, mesmo que o resultado seja negativo para esta última. Para Sckopol (1985) e Mann (1984), a capacidade tem a ver com as relações com a sociedade civil e a habilidade do Estado de negociar ou de penetrar na sociedade

civil para realizar suas atividades. Se por um lado, a capacidade pode ser entendida como habilidade das organizações e da burocracia em implementar os projetos de governo. Por outro, a relação entre capacidade e performance não é automática, pois depende dos fatores políticos. Se encararmos que a capacidade é o resultado, então, temos de levar em conta as forças que definem os contornos da capacidade do Estado, ou seja, sua origem, uma vez que o legado histórico determina o potencial de capacidade do presente. Da mesma forma, a capacidade do Estado de organização, de processar informações, de implementar as políticas e de manter os sistemas de governo tem de ser levada em conta. Atores políticos, burocratas e coalizões políticas são importantes para entender como as políticas são guiadas, da mesma forma que o balanço das forças sociais.

As capacidades foram observadas, ao longo deste estudo, em relação às estruturas administrativas e às relações políticas. As capacidades técnico-administrativas apresentaram-se em relação à estrutura dos órgãos de política ambiental (se é em exclusividade ou em conjunto com outro setor), às características sobre o corpo burocrático (tamanho das equipes, participação de cursos de capacitação e formação do gestor), aos recursos disponíveis (proporção de recursos orçamentários totais e para o meio ambiente), e aos instrumentos (se tem fundo de meio ambiente em funcionamento, quais principais planos e programas e os instrumentos criados após o desastre para o setor de meio ambiente).

Já as capacidades político relacionais foram apresentadas por meio de informações sobre as articulações e relações institucionais (quais atores mais acionados e qual nível de governo), além da questão participação nos conselhos (se é consultivo, deliberativo, normativo ou fiscalizador), bem como se o conselho participa da gestão do fundo e o perfil da composição (se tem maioria de representantes dos setores públicos, sociedade civil, ou paridade entre ambos). Ainda sobre a participação, destaca-se que o arranjo institucional abrange não apenas atores do Estado e de movimentos sociais, por conta do modelo de reparação aplicado ao desastre, mas também atores do mercado, notadamente, a Fundação Renova, que desempenha o papel de executora de programas voltados à recuperação ambiental, absorvendo parte das atividades que historicamente foram desempenhadas pelo Estado.

Se por um lado, pode-se constatar que ambos os municípios contavam com estrutura institucional, desenvolvida para o setor de meio ambiente, uma vez que eles contavam com

legislações consolidadas para o setor, desde a década de 1990, bem como orçamento próprio destinado às diversas áreas de política ambiental, além de conselhos e fundos específicos para o meio ambiente, por outro lado, segundo os gestores locais, poucos projetos foram desenvolvidos pela Fundação Renova em parceria com os municípios.

Diante à questão de como os município responderam ao desastre ou de como o modelo de governança adotado condicionou as capacidades dos municípios, nota-se que Linhares respondeu com mais instrumentos de políticas, criados em parceria com o Legislativo, na forma de programas correlatos à área de recuperação ambiental, bem como criou uma nova fonte de recursos para o setor ambiental a partir dos *royalties* do petróleo, mas, por outro lado, passou a investir menos em meio ambiente. Inclusive, o município diminuiu os valores relativos às ações do Fundo de Defesa do Meio Ambiente, que é administrado com participação da sociedade civil. Em Colatina não se criou novos instrumentos no setor, contudo, o município apostou na reformulação de seus sistema de meio ambiente, modificando a estrutura da política, retirando do Sanear as atribuições de gestor da política ambiental e transferindo para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, assim como reformulou o sistema, o fundo e o conselho de meio ambiente. Ademais, quanto aos recursos orçamentários, o município ampliou os tipos de gastos, introduzindo ações que tem participação da sociedade civil, além de educação ambiental e capacitação de gestores, bem como aumentou os valores relativos ao monitoramento de efluentes e recursos hídricos. Apesar de o município ter valores disponíveis bem menores em comparação com Linhares, Colatina aumentou os valores disponíveis para o setor ambiental dobrando os valores orçamentários para o setor de meio ambiente.

Desse modo, constatamos que os municípios responderam com diferentes padrões ao desastre, e, com isso, não ficaram estáticos frente aos danos ambientais causados pelo derramamento de lama tóxica sobre seu território. Não houve um condicionamento direto por parte da Fundação Renova e do modelo de governança de reparação ao desastre, uma vez que não houve relação sistemática e direta no sentido de atuar em conjunto com as prefeituras municipais. Não obstante, uma vez que os danos atingiram as cidades, estas se mobilizaram como puderam e utilizaram as ferramentas disponíveis para reformular seus sistemas e propor novas formas de lidar com o setor ambiental, seja na criação de novos instrumentos, seja na readequação de sua estrutura orçamentária.

Algumas questões pertinentes, que ainda ficam após esta pesquisa, dizem respeito às análises mais amplas, por exemplo: se a queda do orçamento em Linhares para o setor ambiental se justifica pela transferência de recursos para outro setor de política, ou se foi uma preferência deliberada do Executivo municipal. Além do mais, cabe questionar a participação de outros níveis de governo, no condicionamento das capacidades municipais, frente ao desastre e qual será o saldo da Fundação Renova na reparação ao desastre em relação às políticas ambientais dos municípios.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ABREU, Ivy de Souza. Biopolítica e racismo ambiental no Brasil: a exclusão ambiental dos cidadãos. **Revista Opinião Jurídica**, Medellín, Universidad de Medellín, v. 12, n. 24, pp. 97-110, 2013.

ANA. PIRH DOCE – Plano Integrado de Recursos Hídricos – Bacia do Rio Doce. Engecorps. Barueri, SP: Engecorps, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisa e Gestão da Informação, 2023.

CARLOS, Euzeneia. Protestos, inovação e consequências políticas no desastre do Rio Doce: reconhecimento e participação. In: LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia (orgs.). **Desastre e desgovernança no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva**. Rio de Janeiro: Garamond, 2022. p. 211-238.

COELHO, Maria Célia Nunes et al. Regiões econômicas mínero-metalúrgicas e os riscos de desastres ambientais das barragens de rejeito no Brasil. **Revista da ANPEGE**, [S.l.], v. 13, n. 20, p. 83-108, set. 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6903>. Acesso em: 06 set. 2019. doi:<https://doi.org/10.5418/RA2017.1320.0005>.

CAMPOS, Marcos Vinícius. **Ferramentas de governo: instrumentos e governança urbana nos serviços de ônibus de São Paulo**. São Paulo: USP, 2016. 148p.

CENTENO, M.A.; KOHLI, A.; YASHAR, D.J. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. In: KOHLI, A.; Zhang, J. (Eds.). **Developing State Capacity**: Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. Working paper, n. 31. **Maastricht: Graduate School of Governance**, 2013. 58 p.

CRUTZEN, Paul J.; STOERMER, Eugene F. “The ‘Anthropocene’”. **Global Change Newsletter**, núm. 41, p. 17-18. 2000.

EVANS, P. (1993). O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista De Cultura E Política**, (28-29), 1993. p. 107–157. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>

EVANS, P. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política ambiental brasileira: análise histórico institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016.

FRANCHINI, Matias; VIOLA, Eduardo; BARROS – Plautiau, Ana Flávia. Los Desafíos del Antropoceno: de la política ambiental internacional hacia la gobernanza global. **Ambiente e Sociedade**. v. XX, nº 3, p. 179 – 206. São Paulo, 2017.

FUKUYAMA, Francis. **What is Governance**. CGDEV, Whashington, DC. 2013.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Bob (2014). Capacidades estatais e democracia. In: \_\_\_\_\_.; PIRES, Roberto. Rocha. (orgs.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 351-379.

\_\_\_\_\_.; PIRES, Roberto. Capacidades estatais para o desenvolvimento no Século XXI. In: **Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea, 2011- <disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760> >

GOMIDE, Alexandre Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociologia e Cultura**. Goiania, v.20, n.1, p. 3-12, jan-jun 2017.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Adrea Candida. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental - um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais** Vol. XIII, nº 18, Ano 2009.

GOODIN, Robert E. **Green Political Theory**. Oxford. UK. 1992.

HALL, P. A., & TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, (58), 193–223. 2003. <https://doi.org/10.1590/S010264452003000100010>.

IBGE. **Pesquisa Cidades Brasileira**. 2021. Disponível em : < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/colatina/panorama> > .

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida,. Governança Ambiental e Economia Verde. **Revista de Ciência e Saúde Coletiva**, nº 19. Rio de Janeiro. 2012.

JUSTIÇA GLOBAL. Vale da Lama – Relatório de Inspeção em Mariana após o rompimento da barragem de rejeitos do Fundão. **Conectas**. São Paulo – SP. 2018

KJAER, Anne Mette. **Rhodes’ Contribution To Governance Theory: Praise, Riticism And The Future Governance Debate Public Administration** Vol. 89, No. 1, 2011 (101– 113).

\_\_\_\_\_. **Governance**. Malden, Polity Press, 2004, p. 1-19.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Centro de Estudo da Metrópole (CEM)**, Série Textos para Discussão CEM, Nº 019, 2017.

\_\_\_\_\_. CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018,

411 p. **Sociedade e política collection.** ISBN: 97885-7511-479-7.  
<https://doi.org/10.7476/9788575114797>.

LEONARDO, F.; IZOTON, J.; VALIM, H. CREADO, E. TRIGUEIRO, A. SILVA, B. DUARTE, L. SANTANA. N. Rompimento da barragem de Fundão (SAMARCO/VALE/BHP BILLITON) e os efeitos do desastre na foz do Rio Doce, distritos de Regência e Povoação, Linhares (ES). Relatório de pesquisa. **GEPPEDES**. 2017

LOSEKANN, C.; MILANEZ, B. A emenda e o soneto: notas sobre os sentidos da participação no TAC de Governança. **Versos Textos para Discussão PoEMAS**, v. 2, p. 2645, 2018.

\_\_\_\_\_. MAYORGA, Cláudia (orgs.). Desastre na Bacia do Rio Doce – Desafios para a universidade e para as instituições estatais. **Folio Digital**. Rio de Janeiro, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: \_\_\_\_\_. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MANN, Michael. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. **Archives Européenne de Sociologie**, 1984, v. 25, p. 185-213.

MARQUES, Eduardo. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian political science review**. 7 (3). 2013.

MILANEZ, Bruno. Capacidade ambiental no nível subnacional: o caso do estado de Minas Gerais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 44. Jan./jun. IPEA, Brasília. 2015.

MORAN, Emílio F. OSTROM, Elinor (Orgs.). Ecosystemas Florestais: Interação Homem Ambiente. Tradução: Diógenes S. ALVES e Mateus BATISTELLA. Traduzido de: **Seeing and the trees: Human-environment interactions in Forest ecosystems** 2005. Massachusetts Institute of Technology. São Paulo: Editora SENAC/EDUSP. 2009. 544 p. ISBN: 85-3141134-3.

MOTA et al. Trajetória Da Governança Ambiental. In: **Boletim Regional e Urbano**. Vol. 01. Ipea. Dez 2008. Distrito Federal.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. IPEA. 2016. São Paulo.

PASSETI, Edson. (2013) Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica. **Revista EcoPolítica**, São Paulo, n. 5, jan-abr, p. 2-37.

PIERRE, Jon. **Debating Governancing. Authority, Steerig, and Democracy**. Oxford University Press. Nova York, 2000.

\_\_\_\_\_. PETERS, Guy. **Governance, Politics and the State. Political Analysis**. Red Globe Press. London, 2020.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil – interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Capacidades estatais e democracia** : arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, 2014.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **IPEA**. Brasília, 2021. <  
[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10635/1/bapi\\_29\\_Arranjos.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10635/1/bapi_29_Arranjos.pdf) >

RHODES,. R.A.W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. Open University Press. Bukingham, 1997.

\_\_\_\_\_. **Undesrtanding governance: Ten Years On**. Peripheral Vision Organization Studies, Los Angeles, 2007.

SANTANA, J.V. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: Tensões e Compatibilidades no Modelo de Gestão de Cidades e no Discurso da Participação Social**. UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Rodrigo Salles Pereira; WANDERLEY, Luiz Jardim. Dependência de Barragem, Alternativas Tecnológicas e a Inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento de Fundão. In: ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles. Antes fosse mais leve a carga. Marabá – PA. **Editorial Iguana**. Coleção A Questão Mineral; v. 2. 2016

SIMÕES, Renata Matos, MENDONÇA, ENEIDA, Maria Souza. Evolução Urbana de Colatina – ES e a transformação do papel do Rio Doce no sistema de espaços livres. **FAU USP**. 2015.

SILVA, Marta Zorzal e; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo. **Tensões e conflitos no sistema de reparação e compensação do desastre de rejeitos de minério da Samarco S/A**. 7º Encontro Internacional de Política Social. Vitória ES, 2019.

SOARES, Cirleia Carla Sarmiento Santos. **Governança ambiental: conceitos, abordagens, focos e lócus de pesquisa**. UNIR. Porto Velho. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45. <  
<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt> >

SOUZA, Luciana Andressa Martins de; SILVA, Paolo de Souza, SZWAKO, José; RODRIGUES, Maira. Governança ambiental e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo rompimento da barragem do Rio Doce. In: LAVALLE, A. G.;

CARLOS, Euzeneia (orgs.). Desastre e desgovernança no Rio Doce: atingidos, instituições e ação coletiva. Rio de Janeiro: **Garamond**, 2022. 436 p.

\_\_\_\_\_. CARLOS, Euzeneia. Políticas públicas e mobilização social no contexto do desastre no Rio Doce. **Redes (Santa Cruz do Sul. Online)**, v. 24, n. 2, p. 56-80, maio-agosto, 2019.

\_\_\_\_\_. RODRIGUES, M. Souza, P. S. Representação eleitoral e capacidades estatais em dois municípios capixabas atingidos pelo crime-desastre socioambiental do Rio Doce – **PDPP – POA**. 2019.

STOCKER, Gerry. **Governance: five propositions**. Unesco, 1996. Blackwell Publishers. New York.

TILLY, Charles. Reflections on the history of European state-making. In: \_\_\_\_\_. (ed.). **The formation of national states in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra Sertã; PINTO, Raquel Giffoni. Avaliação dos antecedentes econômicos, sociais e institucionais do rompimento da barragem de rejeito da Samarco/Vale/BHP em Mariana (MG). In: MILANEZ, Bruno; LOSEKANN, Cristiana. Desastre no Vale do Rio Doce: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: **Folio Digital: Letra e Imagem**, 2016. p.23-87.

WALL, Derek. Elinor Ostrom's Rules for Radical – cooperative alternatives beyond market and states. **PlutoPress**. London. 2017.

ZONTA, M.; TROCATE, C. (orgs.). Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/ Vale/ BHP Billiton. **Marabá: Editorial iGuana**, 2016.

## ANEXO

### **Pesquisa “O papel dos gestores, conselhos e partidos políticos na implementação da política municipal de meio ambiente: uma comparação entre os municípios capixabas de Colatina e Linhares atingidos pelo desastre-crime socioambiental do Rio Doce”<sup>46</sup>**

#### ENTREGAR A CARTA DE APRESENTAÇÃO

Esta entrevista é parte da pesquisa que está sendo desenvolvida na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), no Núcleo Participação e Democracia (NUPAD) do Departamento de Ciências Sociais, em colaboração com outras instituições de ensino e pesquisa (USP, IESP-UERJ, UNISINOS e CEBRAP) que formam a Rede de Pesquisa Com Rio Com Mar.

O objetivo desta entrevista é coletar informações sobre o papel dos gestores, conselheiros e partidos políticos no processo de implementação da política municipal de meio ambiente ao longo do tempo e examinar as suas possíveis transformações em virtude do desastre da mineradora Samarco no Rio Doce, que trouxe a lama em 2015.

Suas respostas são sigilosas e o seu nome não será associado a elas.

Os dados desta entrevista serão analisados de modo agregado, juntamente com informações de outras entrevistas e documentos.

Hora de início da entrevista: \_\_\_\_:\_\_\_\_ Data

da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

<sup>46</sup> Apoios: 1) CAPES e CNPq no âmbito do Projeto “Sem o rio e sem o mar: implementação de tecnologia social de governança participativa para políticas públicas de recuperação da Bacia do Rio Doce no Espírito Santo” nº 88881.118026/2016-01, edital CAPES-FAPEMIG-FAPES-CNPqANA; 2) FAPES no âmbito dos Projetos “O papel dos partidos políticos nas suas interações com as instituições participativas e os movimentos sociais na construção de políticas públicas para a recuperação da Bacia do Rio Doce” (Edital CNPq/FAPES N°22/1018 – Programa Primeiros Projetos – PPP); e do Projeto “Sociedade civil, Estado e políticas públicas no contexto pós-desastre no Rio Doce” (Edital FAPES Universal N° 03/2017).

## **PARTE I: ENTREVISTAS COM GESTORES**<sup>47</sup>

### **BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO E TRAJETÓRIA POLÍTICA**

#### **A) Perfil do entrevistado:**

Gênero: \_\_\_\_\_

Cor: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Escolaridade: \_\_\_\_\_

Período em que esteve na instituição em questão: \_\_\_\_\_

#### **B) Trajetória profissional:**

1. Qual a sua ocupação/cargo atual/qual era sua ocupação quando trabalhava na instituição em questão? Há/por quanto tempo exerce/u essa função?
2. Como chegou ao cargo (concurso, apoio em eleição, etc.) (Souza, 2018)?
3. Em quais períodos esteve em funções públicas (Marques, 2009)? Distinguir se ocupando cargos eletivos, comissionados ou de carreira.
4. Qual a sua especialidade quando está na gestão de funções públicas (Marques, 2009)?
5. Em qual instituição, governo ou empresa privada trabalhava antes de desempenhar funções de gestão ou implementação de políticas públicas na área de meio ambiente (Marques, 2009)?
6. Em sua trajetória profissional e na construção dos seus valores pessoais qual (is) partido (s) se aproximou (Marques, 2009)?

---

<sup>47</sup> A amostra inicial (semente) são os funcionários de alto e médio escalão das Secretárias relacionadas à área de meio ambiente dos dois municípios (atuais gestores e os que já passaram pela instituição ao longo das últimas 4 gestões) e dos órgãos responsáveis pelo tratamento e abastecimento de água (SAAE e SEANEAR).

**BLOCO II – REDES DE RELAÇÕES ENTRE PARTIDOS, ENTES FEDERATIVOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

MARQUES (2009)

- 7.** Quais os principais parceiros intragovernamentais acessados para a formulação e implementação de Políticas de Meio Ambiente (no período em que esteve à frente desta instituição)? Por exemplo, de quais níveis de governo (municipal, estadual e federal), de quais arenas políticas (Executivo: como outras Secretarias, o Legislativo: vereadores, deputados estaduais ou federais, ministério público, etc.)? Antes e depois do desastre.

Tipo de entidade	Antes da Lama	b) Qual(is) o(s) nome(s)?	Com que Frequência(Muito frequente, razoável, pouco frequente)	Depois da Lama	c) Qual(is) o(s) nome(s)?	Com que frequência?(Muito frequente, razoável, pouco frequente)
Instituições Federais						
Instituições Estaduais						
Instituições Municipais						

Partidos Políticos						
Organizações e Instituições da Sociedade Civil/Movimentos Sociais						

**8.** Quais os principais parceiros extragovernamentais acessados na formulação e implementação de políticas públicas (antes e depois do desastre)? Por exemplo: Empresas, OSC/Movimentos Sociais, Conselhos, fóruns, Comitês de Bacias, movimentos religiosos, bancos, consórcios. Antes e depois do desastre

Tipo de entidade	Antes da Lama	b) Qual(is) o(s) nome(s)?	Com qual frequência	Depois da Lama	c) Qual(is) o(s) nome(s)?	Com qual frequência
Empresas Privadas						

Organizações da Sociedade Civil e Movimentos Organizados						
Conselhos, Fóruns Participativos E Audiências Públicas						
Comitês de Bacia Hidrográfica						
Movimentos Religiosos						
Instituições Financeiras						


9. Existia ou existe algum órgão específico para o acompanhamento da implementação e avaliação das políticas de meio ambiente que atua ou atuou dentro da sua Secretaria ou SAAE/SANEAR ou em parceria?

10. Como se dá ou se deu a relação desta Secretaria ou SAAE/SANEAR com o Legislativo?

SOUZA (2018)

11. Como avalia a relação com os governos estaduais e federal ao longo do tempo (nas diferentes gestões), com relação às políticas de meio ambiente? Escala de bom ruim péssimo com números/ Qual é sua avaliação sobre essa relação?

	<b>Ótimo</b>		<b>Bom</b>		<b>Regular</b>		<b>Ruim</b>		<b>Péssimo</b>
--	--------------	--	------------	--	----------------	--	-------------	--	----------------

12. Como foi a relação entre a Secretaria/órgão (no caso do SAAE e SANEAR) e outras entidades (OSC, ONGS, empresas privadas, bancos, etc.)? Qual é sua avaliação sobre essa relação?

	<b>Ótimo</b>		<b>Bom</b>		<b>Regular</b>		<b>Ruim</b>		<b>Péssimo</b>
--	--------------	--	------------	--	----------------	--	-------------	--	----------------

13. Quanto à relação com o Legislativo, existiu ou existe alguma base de apoio com relação aos projetos na área de meio ambiente? Como foi esta relação/ antes e depois / fazer quadro antes e depois por gestões, atual e passada, houve apoio, ou oposição? O apoio mudou durante a gestão?

14. Existe ou existiu relação entre a Secretaria/órgão (no caso do SAAE e SANEAR) e outras entidades (OSC, ONGS, empresas privadas, bancos, etc.)? Qual é sua avaliação sobre essa relação?

	<b>Ótimo</b>		<b>Bom</b>		<b>Regular</b>		<b>Ruim</b>		<b>Péssimo</b>
--	--------------	--	------------	--	----------------	--	-------------	--	----------------

### BLOCO III – CARACTERÍSTICAS DA BUROCRACIA<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Esse bloco deve ser perguntado ao gestor (refere-se ao período em que o mesmo esteve no cargo) e, se possível, conferido no Departamento de Recursos Humanos ao longo das gestões.

15. Qual o número de pessoas na equipe (Souza, 2018)?

EVANS e RAUCH (1999;2000)

16. Em termos de inovação na formulação de novas políticas como foi o papel da secretaria a qual representa? Antes e depois

#### **BLOCO IV – RESULTADOS/ PERFORMANCE – só para gestores da secretaria e do saae/sanear**

MARQUES (2009)

17. Quais as principais políticas elaboradas, implementadas e /ou executadas durante sua passagem pelo governo?

SOUZA (2018)

18. Existem receitas vinculadas? Se sim, quais eram e como era operacionalização deste recurso. Só para gestores/ buscar dados abertos

19. Qual o orçamento da secretaria de meio ambiente ou da empresa de saneamento básico?

20. Existem impostos específicos municipais para alimentar o fundo de meio ambiente do município?

21. De onde vem a maior parte das receitas para o financiamento e/ou execução dos programas e planos?

22. Quais os programas prioritários ou os que renderam mais resultados?

23. Quais os principais desafios na formulação de uma lei municipal?

24. Existe algum modelo, alguma lei parecida ou aparato teórico ao qual se recorre na hora de formular ou implementar uma lei?

25. Quais os principais problemas na hora de implementar os planos ou os programas municipais de meio ambiente?

26. Qual o local mais difícil de se obter apoio no território do município?

27. Há conexão com camadas populares, tal como instâncias participativas, que são consultadas ao longo do processo de formulação e implementação da política? Se houver: Na sua opinião, qual a efetividade desta participação?

**BLOCO IV – IMPACTOS DO DESASTRE – Apenas para servidores em atividade após novembro de 2015**

**28.** Após a chegada da lama houve algum esforço de mudanças da máquina pública?

**29.** Com a chegada da lama quais foram as ações prioritárias e os principais serviços emergenciais oferecidos à população e principais programas, planos e cadastros de preservação do meio ambiente, água, monitoramento... feitos nos períodos antes e depois?

CARLOS, E (2017)

**30.** Como foram os desdobramentos para sua Secretaria/Orgão (no caso do SAAE e SANEAR) avalia do acordo (TTAC) realizado entre o Governo (federal/estadual), Samarco e Renova para reparação dos direitos dos(as) atingidos(as)? Probes: Quais os benefícios do acordo, existem questões a favor ou contra, o acordo teve impactos para a sua secretaria?